



L'AUTONOMIE DES UNIVERSITÉS DEPUIS LA LOI LRU : LE BIG BANG À L'HEURE DU BILAN

Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

**Rapport d'information de Mme Dominique Gillot, sénatrice du Val-d'Oise,
et M. Ambroise Dupont, sénateur du Calvados**

La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a confié à Dominique Gillot et Ambroise Dupont le soin d'évaluer l'application de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, dite « loi LRU », cinq ans après son entrée en vigueur. Au terme de deux mois et demi d'auditions et de rencontres sur le terrain dans des universités aux profils très variés, les deux rapporteurs dressent le bilan d'une réforme qui, depuis 2007, a profondément bouleversé les modes de gouvernance, de pilotage et de gestion des établissements d'enseignement supérieur, mettant à rude épreuve la capacité d'adaptation de l'ensemble de la communauté universitaire.

I. – L'autonomie : un défi pour la cohérence et l'unité du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche

■ Le principal défi a consisté, pour les universités, à trouver l'équilibre optimal dans la définition de leurs orientations stratégiques entre, d'une part, la nécessité d'affirmer leur identité propre et ce qui fait leur valeur ajoutée (auprès de tous leurs partenaires : entreprises, collectivités, étudiants...) et, d'autre part, leurs missions de service public.

La tendance au niveau national fait apparaître une forme d'« emballement », parmi les universités ayant acquis l'autonomie, dans la définition de leur politique de formation. Préoccupées d'abord par le souci de se distinguer à tout prix des autres, par des libellés de diplômes soit novateurs, soit fantaisistes et confus, certaines universités ne se sont pas penchées sur la soutenabilité financière et la pertinence pour leur environnement économique de ces nouvelles formations.

■ Certaines universités ont, néanmoins, pris la juste mesure de l'enjeu stratégique de la définition de leur offre de formation.

L'université d'Avignon, avec 7 000 étudiants, a su utiliser son autonomie stratégique pour tirer son épingle du jeu. Elle a développé des niches de spécialisation, en rapport direct avec les atouts et traditions du territoire, qui en font une « orchidée » universitaire dans les domaines du patrimoine et de la culture et de l'agroalimentaire. Elle a également fait le choix de maintenir une offre pluridisciplinaire en premier cycle, afin de garantir le libre accès des bacheliers de la région à l'enseignement supérieur.

Le positionnement stratégique de l'université de Strasbourg, avec plus de 43 000 étudiants, a été nécessairement différent. Compte tenu de son assise sur le territoire, elle est en mesure d'assurer une pluridisciplinarité à tous les niveaux, tout en développant des niches de spécialisation, comme

les langues rares ou le droit, qui font son identité dans un territoire qui se caractérise par de fortes interactions transfrontalières. L'université peut également se permettre de conduire une politique scientifique très offensive, étant donné la dimension de ses structures de recherche.

En revanche, le positionnement est plus compliqué pour les universités de rang intermédiaire, partagées entre les exigences immédiates d'un environnement socio-économique complexe et parfois défavorisé, et une ambition de rayonnement national et international.

■ La loi LRU a également favorisé l'ouverture des universités sur le monde économique. Les collaborations sont encore à ce stade balbutiantes, mais certaines universités ont pris des initiatives prometteuses et souhaitent qu'on les accompagne dans ce sens.

En matière d'orientation et d'insertion professionnelle, les résultats sont encore limités. Si beaucoup d'universités ont fait des efforts considérables dans la professionnalisation de leurs licences, la connaissance des milieux professionnels et de l'importance de l'orientation peinent à s'imposer chez les enseignants-chercheurs.

Certaines universités se sont cependant illustrées par de belles performances. L'université de La Rochelle a créé une « Maison de la réussite » qui offre un dispositif d'orientation intégré qui intervient à tous les niveaux : de l'information du secondaire au supérieur, en passant par une plateforme des stages et des parcours de formation continue... Au final, elle bénéficie d'un taux d'insertion professionnelle de ses diplômés de 95 %.

II. – Un degré de collégialité déterminant dans la capacité des universités à faire prévaloir l'intérêt général de l'établissement

■ Avec la loi LRU, le **conseil d'administration (CA)** s'est imposé comme le **seul organe délibératif** chargé d'élaborer la stratégie à poursuivre, en déterminant la politique de l'établissement. Le **conseil scientifique (CS)** et le **conseil des études et de la vie universitaire (CEVU)** ont ainsi été cantonnés à un **rôle consultatif** et de concertation en amont. En pratique, la période d'apprentissage et de rodage a été longue pour permettre aux établissements de trouver la meilleure formule dans leurs mécanismes de concertation et de préparation des réunions du CA.

■ Certaines universités ont mis sur pied des **instances de concertation**, soit prévues par les statuts, soit en dehors de tout cadre réglementaire et donc de façon informelle. Des **comités d'orientation stratégique** ont pu être constitués de façon *ad hoc* par le président, en faisant appel à des personnalités qualifiées de la communauté scientifique, pédagogique ou du monde de l'entreprise. Dans d'autres cas, des universités ont fait le choix d'accorder plus de poids au conseil scientifique et au CEVU, considérant qu'ils étaient les lieux les plus légitimes à élaborer des solutions consensuelles sur des sujets relevant de leur compétence.

■ Les critiques se sont principalement concentrées sur les **réunions « fleuves » de CA** consacrées à des dossiers très techniques, perçus comme très peu stratégiques, et parfois exclusivement catégoriels. Dans ces conditions, certains membres du CA, et en particulier les **personnalités extérieures**, ont éprouvé une certaine **lassitude**, d'où parfois leur **manque d'assiduité**.

L'assiduité des personnalités extérieures tient moins à leur mode de désignation qu'au **contenu de l'ordre du jour** et à la durée envisagée des délibérations du conseil. Lorsque des débats stratégiques ont été clairement identifiés, sur la base de documents préparatoires pertinents, les personnalités extérieures sont mieux disposées à participer à des réunions pour lesquelles elles se sentent concernées.

■ Les universités n'ont pas donné le sentiment d'une défiance persistante dans les rapports entre le centre (l'exécutif de l'établissement) et la périphérie (les composantes), hormis **quelques**

résistances facultaires dans certains contextes bien particuliers. Les présidents d'université restent globalement attachés à la **culture du débat** et à la **recherche du consensus**. La stratégie de l'établissement est, en règle générale, élaborée bien en amont, les **directeurs de composante** y sont naturellement associés, et les décisions, qu'elles soient porteuses d'espoir ou parfois douloureuses budgétairement, sont partagées, grâce à un travail d'explication et de responsabilisation approfondi.

■ En ce qui concerne le rôle du **contrat d'établissement quinquennal** en tant qu'instrument stratégique, le bilan, à ce stade, fait apparaître une **réelle maturation stratégique des établissements** qui sont dans l'ensemble en capacité de définir leur trajectoire à moyen terme. Il reste que **l'impact financier de l'évaluation de l'exécution du contrat est faible pour les établissements**, en particulier au vu des moyens en jeu dans le cadre des investissements d'avenir.

L'enjeu principal réside dans la cohérence de ce contrat, élaboré bien souvent selon un mode vertical entre l'université et sa tutelle, avec les conventions, plus horizontales et transversales, que l'université entretient avec les autres acteurs de site partenaires : les **organismes de recherche** et les **collectivités territoriales**, en particulier, mais aussi les **autres établissements d'enseignement supérieur** et les **pôles de compétitivité**.

L'évolution du contrat a une importance considérable sur la **capacité de l'ensemble des acteurs à se structurer sur un site**. Aujourd'hui, les **pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES)** sont, dans certains cas, encore **trop peu structurants et stratégiques**. Ils ont trop souvent servi à la mise en commun de seulement quelques fonctions support, notamment en matière de communication ou de montage de projets. Les PRES qui ont, au final, apporté une valeur ajoutée dans la structuration des forces de l'enseignement supérieur et de la recherche sur un site, sont ceux qui ont assumé de **véritables délégations de compétences stratégiques** consenties par leurs entités constitutives. Ces PRES ont, en général, abouti à la fusion des universités concernées, comme à Strasbourg ou à Aix-Marseille.

III. – Le difficile apprentissage du pilotage budgétaire et financier

■ La loi prévoit qu'au terme de leur accession aux responsabilités et compétences élargies (dites « RCE »), les établissements auront développé des **outils de pilotage et de gestion prospective** leur garantissant une **visibilité pluriannuelle** de leurs ressources humaines, financières et immobilières et de leurs dépenses,

en fonction des priorités fixées par leur contrat d'établissement.

Cinq ans après l'adoption de la loi LRU, force est de constater que **moins d'une dizaine d'universités françaises ont mis en place une comptabilité analytique**.

Le législateur avait pourtant conféré aux universités la maîtrise des subventions versées par l'État, au titre de la **fongibilité asymétrique**, dans le cadre d'un **budget global** dont le périmètre a été élargi pour recouvrir l'**ensemble des dépenses de personnel**. Or, en l'absence d'évaluation du coût réel des transferts de charges et d'outils de gestion prospective efficaces, les universités ne sont pas en capacité de cerner leurs marges de manœuvre budgétaires.

■ De 2009 à 2012, les services centraux du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ont contemplé passivement le passage des universités aux RCE. **Aucun outil de suivi et de support** n'a été mis en place au niveau national afin d'accompagner les établissements dans la **gestion d'une masse salariale** qui, représentant parfois jusqu'à 80 % du total des moyens récurrents attribués, a contribué à une rigidification des budgets universitaires.

Le **dialogue de gestion** des universités avec leurs composantes (c'est-à-dire leurs unités de formation et de recherche – UFR –, leurs laboratoires, leurs instituts...) est à parachever. La formalisation de ce dialogue de gestion est devenue incontournable, à la suite de la disparition de moyens directement fléchés sur les unités d'enseignement et de recherche. Or, les composantes de certaines universités sont restées dans une **logique de moyens et non de projet** dans leur rapport avec l'exécutif de l'établissement, en raison soit d'un passage aux RCE encore récent, soit de résistances culturelles et de la persistance de logiques facultaires.

■ Le transfert de la **gestion des personnels** a été identifié comme le **défi le plus redoutable** du passage à l'autonomie. Les progrès ont été limités, au sein des universités, dans le perfectionnement des outils de gestion pluriannuelle des emplois et des compétences. Le recours à une cartographie des emplois et à un schéma pluriannuel de recrutements est loin d'être systématique.

Le **nombre de contractuels** dans l'enseignement supérieur, y compris chez les enseignants, a

explosé pour atteindre désormais **30 %**. L'augmentation du nombre de contractuels recrutés dans le domaine de la recherche est préoccupante. Le recours significatif aux « **post-doc** » par les directeurs de recherche en tant que techniciens de laboratoire « haut de gamme » laisse craindre une **précarisation croissante de ces emplois qualifiés**.

■ La **diversification des sources de financement**, qui constituait pourtant un objectif majeur de la loi LRU, a en pratique été extrêmement limitée. Les **fondations**, au nombre d'une cinquantaine, ont permis de lever des fonds d'une ampleur somme toute assez réduite. Toutes les universités ne sont pas à armes égales pour attirer des partenaires puissants dans la création de fondations : l'université de Strasbourg, dotée de fortes structures de recherche, a su séduire les partenaires industriels, quand les universités de Picardie et d'Angers rencontrent des difficultés principalement liées à une conjoncture économique globalement défavorable dans leur territoire.

■ Les recettes issues de la **formation continue** dispensée par les universités ont également atteint des niveaux décevants. Il s'agit d'une **mission insuffisamment contractualisée** avec l'État et les régions, pour laquelle les enseignants-chercheurs éprouvent encore peu d'appétence.

■ Quant à la **ressource patrimoniale**, elle est quasiment inconnue dans les bilans des universités. Seules trois universités volontaires ont été sélectionnées pour expérimenter la **dévolution de la gestion de leur patrimoine**. La difficulté pour les établissements de définir une politique patrimoniale et l'incapacité pour l'État, à l'heure actuelle, d'assurer le financement pérenne de la remise à niveau des bâtiments dont il confierait la gestion aux universités expliquent pourquoi le processus de dévolution patrimoniale a été **suspendu**.

IV. – L'évaluation : une révolution culturelle dans le monde universitaire

■ L'ensemble des équipes dirigeantes des universités visitées ont insisté sur la nécessité d'une **évaluation externe et indépendante** qui soit un levier d'amélioration du projet stratégique de l'établissement, et non pas une sanction. La notation a ainsi été ressentie comme pénalisante aussi bien pour les équipes de recherche que pour les formations. L'**Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur** (AERES), créée par la loi de programme pour la recherche de 2006, a tenu compte au fil de sa maturation des critiques formulées et a fait preuve et de **souplesse** et d'**évolution**, notamment s'agissant de la notation et du format des dossiers d'évaluation.

■ Il faut résister à la tentation qui consisterait à revenir à l'état antérieur d'une évaluation interne totalement déconnectée d'un cadre national régulé. L'autoévaluation ne pouvant constituer la panacée, **les universités revendiquent clairement le maintien d'une évaluation externe indépendante de la formation et des établissements**.

En matière de recherche, elles insistent sur la nécessité de disposer d'un cadre national d'évaluation structurant, garanti par une agence nationale. On ne peut faire l'économie d'un **contrôle externe de la qualité des procédures internes d'autoévaluation** des équipes de recherche, qu'elles relèvent d'un organisme de

recherche, d'un laboratoire d'université ou qu'elles soient mixtes.

■ Conséquence de la loi LRU, le décret statutaire des enseignants-chercheurs de 1984 a été modifié en 2009 pour instituer une **procédure d'évaluation périodique individuelle des enseignants-chercheurs**.

À l'heure actuelle, l'évaluation individuelle des enseignants-chercheurs est réalisée soit au niveau national par le **Conseil national des universités** (CNU), soit au niveau local par l'établissement, selon des procédures multiples en fonction des motifs d'évaluation.

L'évaluation par le CNU se concentre principalement sur les travaux de recherche du candidat, **sous-estimant d'autres aspects de leurs missions de service public**, comme la

performance pédagogique ou l'engagement dans la vie collective et institutionnelle de l'établissement.

■ Les carrières des **enseignants du second degré** au sein de l'enseignement supérieur doivent faire l'objet d'une attention particulière. Demeurant sous l'autorité du recteur, ces enseignants se trouvent pénalisés dans l'évolution de leur carrière par leur choix d'intégrer l'enseignement supérieur, au lieu d'être valorisés. Or, les enseignants du second degré seront de plus en plus sollicités pour assurer des enseignements transversaux et garantir la continuité du lien entre le supérieur et le secondaire au sein d'**équipes pédagogiques mixtes**.

V. – Le bilan de cinq ans d'autonomie

■ **La maîtrise de l'autonomie ne se décrète pas**, elle s'apprend. Cinq ans n'auront pas suffi pour assurer un rythme de croisière pleinement satisfaisant dans la mise en œuvre par les universités de leurs nouvelles « responsabilités et compétences élargies ». Il n'en demeure pas moins que la loi LRU a déclenché une **dynamique de progrès** sur laquelle aucune université visitée ne souhaite revenir. Deux éléments sont déterminants dans le succès d'une réforme : le **temps** et les **moyens**. Il faut laisser le temps aux réformes d'ampleur de produire leurs effets dans la durée, surtout lorsqu'elles se voient opposer de fortes **résistances culturelles** et une **absence de préparation et d'accompagnement**.

■ Dans la mise en œuvre de l'autonomie, un grand nombre d'établissements ont fait preuve de **créativité**, de maturité, d'ambition et de **diplomatie** auprès de leur communauté universitaire. **Une abrogation pure et simple de la loi LRU serait perçue comme une**

perturbation de plus et un frein à la modernisation des pratiques expérimentées jusqu'ici.

Hormis les points décrits dans le rapport qui appellent des modifications, des précisions, des clarifications, voire des rééquilibrages budgétaires, le **renforcement de l'autonomie stratégique** et les nouvelles pratiques qu'il a entraînées en termes de collégialité, de maîtrise des fonctions support et de liberté d'action pour nouer des partenariats autour de l'université sont à préserver.

Des moyens sont également indispensables pour donner aux opérateurs confiance dans l'avenir, quand l'ambition n'y suffit pas. Les attentes des universités se concentrent d'abord sur la nécessité d'**évaluer**, dans un **cadre transparent et impartial**, le **coût des charges** qui leur ont été transférées, et sur la nécessité d'assurer un **rééquilibrage** entre les universités traditionnellement sous-dotées et celles qui sont mieux armées.



**Commission sénatoriale
pour le contrôle de l'application des lois**

Contrôle de l'application de la loi LRU

Secrétariat de la commission
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.28.96
Télécopie : 01.42.34.42.40
c.dulon@senat.fr

Président : David Assouline

Sénateur de Paris



Rapporteurs : Dominique Gillot

Sénatrice du Val-d'Oise



et Ambroise Dupont

Sénateur du Calvados

