

Autonomie des universités : Quel bilan ?

25 juin 2010 Université d'Auvergne, Clermont Ferrand

Contributions de : Philippe Augé, Sophie Béjean, Khaled Bouabdallah, Alain Beretz, Vincent Berger, Yvon Berland, Gérard Blanchard, Alain Brillard, Gilbert Casamatta, Jean-Paul Caverni, Claude Condé, Philippe Dulbecco, Jacques Fontanille, Hugues Fulchiron (représenté par Alain Asquin), Francis Godard, Jean-Louis Gout, Danièle Hérin, Axel Kahn, François Laurent, Françoise Moulin-Civil, Jean-Charles Pomerol, Jean-Loup Salzman, Bruno Sire.

Les acquis de l'autonomie des universités

L'autonomie s'impose aujourd'hui comme une évidence ; elle s'inscrit dans la logique de développement du service public de l'enseignement supérieur français.

L'autonomie des universités s'est accompagnée d'un effet de signal, traduisant un changement d'image des universités pour l'ensemble de la société. L'Université est devenue un partenaire et un interlocuteur à part entière, responsable de ses choix et de ses actions et reconnu pour ses spécificités. Les partenariats avec les collectivités locales et les milieux socioéconomiques ont connu un effet d'accélération, en raison notamment de la plus grande facilité offerte par la loi pour constituer des fondations universitaires et partenariales.

L'autonomie a permis de mettre en place une gouvernance de proximité au plus près de chaque établissement et tenant compte des spécificités propres à chacun d'entre eux. Les communautés universitaires sont mobilisées au service d'un projet d'établissement et disposent des outils nécessaires à sa mise en œuvre. Une véritable gestion des ressources humaine qualitative a pu se déployer en direction des personnels administratifs comme des enseignants-chercheurs. Les recrutements internationaux sont facilités. Les marges de manœuvres dégagées par les universités vont de pair avec des modalités de gestion des ressources à la fois plus exigeantes, professionnelles et transparentes. Les engagements et les missions de chacun au service du projet d'établissement sont mieux définis, renforçant l'idée même de subsidiarité des composantes universitaires.

L'Université a approfondi son rôle d'opérateur particulier de la recherche disposant désormais de l'ensemble des leviers, en matière financière et de GRH, nécessaires à la conduite de politiques scientifiques ambitieuses. Les politiques de formation qui sont déployées et qui transcendent les secteurs disciplinaires sont centrées sur les bénéfices à apporter à l'utilisateur et sur la nécessaire insertion professionnelle des diplômés. Au total c'est bien la performance de l'ensemble du système universitaire qui est impactée. La dévolution du patrimoine immobilier représente l'étape ultime de cette logique consistant à approfondir un projet d'établissement au bénéfice des usagers du service public.

Les zones de vigilance, les questions à traiter

L'autonomie qui a donné de nouveaux droits aux universités suscite évidemment de nouvelles attentes et les universités sont soumises à une obligation de résultats à la hauteur de ces attentes.

Cette obligation de résultats concerne en premier lieu la communauté universitaire et a trait à des questions sensibles : la gestion de la recherche et les relations avec les organismes, la lutte contre la précarité des emplois, le déploiement dans la durée de véritables politiques de gestion des ressources humaines et de politiques sociales ambitieuses.... Elle concerne aussi les partenaires des universités (collectivités territoriales, entreprises...) avec lesquels l'université a engagé sa crédibilité.

L'Université doit ainsi assumer en interne et vis-à-vis de son environnement des choix et des engagements sans qu'elle soit toutefois totalement en responsabilité de le faire, puisqu'une partie des paramètres qui rendent ces engagements soutenables dans le temps continue de lui échapper. Ces paramètres résultent en effet de décisions nationales telles que les décisions en matière statutaire ainsi que celles en termes d'attribution des ressources selon un rythme annuel incompatible avec les engagements pris dans la durée.

De nouveaux modes de régulation sont par conséquent à inventer pour organiser les relations entre les universités « autonomes » et la tutelle. Sont ici concernés : les relations avec les organismes de recherche, les dispositifs nationaux (quota de promotion, recrutement BIATOS, référentiel de service, dispositifs 46.3 et 46.4...) qui impactent voire contraignent les politiques de ressources humaines déployées par les universités, l'évolution annuelle des dotations financières aux universités. La mise en place de ces nouveaux modes de régulation implique notamment de stabiliser les critères du modèle d'allocation des moyens et de (re)faire du contrat d'établissement le support et l'instrument de promotion d'une démarche projet des établissements qui exige en retour un engagement pluriannuel de la tutelle. Ces modes de régulation impliquent aussi une modernisation des outils de gestion et des interfaces entre le MESR et les universités ainsi que l'abandon d'une logique de contrôle en lieu et place de celle de régulation.

La question des modes de régulation entre universités « autonomes » est également posée dans la mesure où la concurrence entre universités s'est considérablement accrue, avec la possibilité offerte à chacune d'entre elles de conduire un projet de développement sanctionné par une modulation annuelle des moyens calculée selon la performance relative de ladite université par rapport à toutes les autres. Pour que la concurrence ne soit ni destructrice ni déstabilisatrice il est essentiel que les effets concurrentiels de la modulation annuelle des dotations au regard de la performance de chaque université soient atténués une fois encore par un meilleur équilibre entre la dotation annuelle via le système d'allocation des moyens et l'engagement pluriannuel via le contrat d'établissement. Il est non moins essentiel que les universités inventent elles-mêmes de nouvelles formes de coordination qui allient les principes de la concurrence et de la coopération en particulier à l'échelle d'un site universitaire, de la région voire de l'inter-région.

Les PRES sont susceptibles dans cette dernière perspective de représenter des outils de régulation. Les universités « autonomes » se doivent de faire évoluer les PRES conçus et initiés avant la loi sur l'autonomie. Une cohérence est à rechercher autour des idées de subsidiarité et de meilleur niveau d'intervention souhaitable. Au delà des sites fusionnels ou des PRES pré-fusionnels, il doit pouvoir exister des situations de PRES subsidiaires de coopération avancée.

Les obstacles potentiels, les risques à prendre en considération

L'ensemble des acquis de la loi dite d'autonomie des universités repose sur un engagement politique fort de la communauté universitaire ainsi que sur la capacité des universités autonomes à dégager les marges de manœuvre nécessaires à la mobilisation de cette ambition collective. Ce sont ces deux éléments qu'il s'agit aujourd'hui non seulement de préserver mais encore de consolider dans un contexte économique défavorable qui pourrait se traduire dès 2011 par une remise en cause des engagements du gouvernement en direction de l'enseignement supérieur.

L'évolution de la masse salariale (ex titre 2) est aujourd'hui un sujet majeur. Outre le « grignotage » permanent de cette dernière qui se rajoute aux coûts induits du passage à l'autonomie, c'est la question des règles et mécanismes de son ajustement qui est posée. Sont ici concernées les mesures nouvelles qui, bien qu'étant prises au niveau national, ont un impact significatif sur la masse salariale déléguée, mais aussi les questions liées à l'évolution naturelle de la masse salariale (GVT en particulier) qui n'ont été que partiellement réglées. L'objectif de l'Université comme celui de l'Etat doit être de garantir, dans le temps, la soutenabilité financière des politiques salariales et de gestion des ressources humaines. Il est dans cette perspective essentiel d'institutionnaliser des procédures de révision, à intervalle régulier, des montants de masse salariale délégués au titre 2. La négociation contractuelle pourrait servir de support à cette procédure de révision.

La dévolution du patrimoine immobilier pour les universités candidates est aujourd'hui perçue comme un deuxième élément de blocage tant ce chapitre de l'autonomie est émaillé de fortes incertitudes. C'est en effet toute la chaîne de la dévolution du patrimoine qui pose aujourd'hui question, de l'évaluation dudit patrimoine par France Domaine à la dotation financière permettant son entretien, en passant par la définition de la notion de mise en sécurité et des financements induits, ou encore la prise en compte des frais liés... Si la dévolution du patrimoine immobilier représente la phase ultime de l'autonomie les conditions de sa mise en œuvre seront sans doute décisives au regard du message politique portée par la LRU.

Conclusion : autonomie, incomplétude et recherche de cohérence

Après près de 18 mois d'expérience de l'autonomie pour les universités de la première vague (6 mois pour celles de la seconde vague) il apparaît incontestable que l'autonomie des universités a transformé positivement les conditions d'exercice des missions de service public de l'enseignement supérieur.

La mise en application de la loi est aujourd'hui toutefois soumise à un double risque d'incomplétude et d'absence de cohérence.

Le premier risque impose aux acteurs, universités et tutelle, d'inventer les nouveaux modes de régulation rendus nécessaires par les évolutions réglementaires et institutionnelles induites par la LRU. Il impose aussi de préciser les modes de révision de la masse salariale déléguée ainsi que les conditions de la mise en œuvre de la dévolution du patrimoine immobilier.

Le risque d'absence de cohérence réclame une réflexion de fond sur les effets incitatifs des différents dispositifs qui sont censés réguler l'enseignement supérieur français, en particulier sur l'articulation entre autonomie des universités, RTRA, PRES, Campus, Investissements d'Avenir....