

# Méloni, Henri

---

## L'autonomie des universités : le cas de la France

---

Organon 41, 31-39

---

2009

Artykuł umieszczony jest w kolekcji cyfrowej Bazhum, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych tworzonej przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego.

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie ze środków specjalnych MNiSW dzięki Wydziałowi Historycznemu Uniwersytetu Warszawskiego.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



*Henri Méloni (Paris, France)*

## L'AUTONOMIE DES UNIVERSITÉS: LE CAS DE LA FRANCE\*

Comparé aux systèmes des pays les plus développés, proches de la frontière technologique, le dispositif français d'enseignement supérieur et de recherche comporte des singularités dont il est légitime d'évaluer l'efficacité, de conforter les qualités et de corriger les déficiences. Au niveau le plus général, les spécificités essentielles qui caractérisent ce système concernent en particulier:

- la grande diversité des types d'établissements publics et privés, la variété des formations et des diplômes et la disparité des modes d'accès aux études dans l'enseignement supérieur,
- l'existence d'un grand nombre d'organismes de recherche d'importance variable et de statuts divers,
- le soutien hétérogène, quasi exclusif et globalement limité des pouvoirs publics à la recherche et à l'enseignement supérieur.

Les transformations en cours s'inscrivent dans une dynamique internationale dont les principes éclairent à la fois le choix des objectifs stratégiques de l'État, l'ajustement au nouveau contexte des missions confiées aux opérateurs ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre d'outils stratégiques ou techniques permettant d'accompagner ces évolutions.

L'autonomie des universités, qui prend une dimension nouvelle avec la loi LRU<sup>1</sup>, fait partie des leviers qui doivent renforcer l'efficacité de notre système d'enseignement supérieur et de recherche. Si la notion de performance pose de très nombreuses questions (aux plans économique, social et culturel), la nécessité d'un perfectionnement du système est unanimement partagée par l'ensemble des responsables et des acteurs. Un consensus pourrait être trouvé pour mener à bien des améliorations profondes de notre dispositif en précisant clairement les objectifs attendus à long terme par la nation et en adoptant une démarche essentiellement et nécessairement fondée sur le dialogue.

---

\* Le texte a été présenté durant la conférence *Mission des Universités*, tenue à la Sorbonne, le 5 mars 2009.

<sup>1</sup> Libertés et responsabilités des universités. La loi L.R.U. du 10 août 2007 prévoit principalement que, d'ici 2013, toutes les universités accèdent à l'autonomie dans les domaines budgétaire et de gestion de leurs ressources humaines et qu'elles puissent devenir propriétaires de leurs biens immobiliers. Elle s'inscrit dans une série de mesures visant à revaloriser certaines universités françaises.

## Eléments principaux du contexte international

Les évolutions récentes de notre organisation de l'enseignement supérieur et de la recherche s'inscrivent dans un contexte mondial de rapprochement des systèmes et répondent partiellement aux engagements plus ou moins précis pris par notre pays dans différentes instances internationales. Initié il y a plus de 30 ans, le processus de transformation s'est fixé l'année 2010 pour mettre en cohérence les systèmes européens et les amener à une efficacité optimale. On peut succinctement résumer la progression vers ces objectifs à travers quelques étapes marquantes:

- les Conventions régionales de l'UNESCO pour le développement d'un système mondial d'enseignement supérieur et la reconnaissance des diplômes en particulier la convention pour la reconnaissance des études, des diplômes et des grades, élaborée en 1979 pour la région Europe,
- l'Accord général sur le commerce et les services (AGCS) en 1995, soutenu par l'OMC (Organisation mondiale du commerce), qui prévoit en particulier la possibilité de commercialisation de services éducatifs (favorisée par le développement des technologies de l'information et de la communication et qui nécessite une mise en cohérence préalable des différents systèmes),
- la mise à jour de la Convention pour la région Europe en 1997 (Convention de Lisbonne) qui place au premier plan l'intérêt des titulaires des diplômes,
- le processus de Bologne qui, dès 1999, vise la création en 2010 d'un espace européen de l'enseignement supérieur avec pour objectifs de faciliter la mobilité, d'accroître l'attractivité de l'enseignement supérieur européen et de doter l'Europe de capacités de formation et de recherche du plus haut niveau possible,
- la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, initiée en 2000 et révisée en 2005, qui propose de faire de l'Europe en 2010 *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde*. Dans ce cadre, il est envisagé pour les universités des réformes visant en particulier l'accroissement de la compétitivité au niveau mondial, l'amélioration de la gouvernance, l'augmentation et la diversification des financements,
- les engagements pris lors des séances du Conseil européen (en mars 2002 à Barcelone, les Chefs d'États se sont engagés à porter à 3% du PIB d'ici 2010 l'ensemble des dépenses en matière de R&D et d'innovation, les 2/3 des nouveaux investissements devant provenir du secteur privé),
- les forums de l'OCDE (lors du 2<sup>e</sup> forum de l'OCDE sur le commerce des services éducatifs en 2003, la France a réaffirmé le rôle essentiel du service public de l'enseignement et le refus de subordonner son organisation à des principes purement marchands),
- la déclaration de la conférence des ministres européens de l'enseignement supérieur et de la recherche, réunie en mai 2005 à Bergen, qui engage les pays participants dans un processus de réforme des dispositifs nationaux et qui précise en particulier que les établissements d'enseignement supérieur doivent bénéficier de l'autonomie nécessaire pour mettre en œuvre les réformes convenues et disposer d'un financement durable.

## **Objectifs généraux du système d'enseignement supérieur et de recherche français**

En cohérence avec la stratégie de Lisbonne, l'Etat français a arrêté quelques priorités visant à placer le système national d'enseignement supérieur et de recherche parmi les plus performants au monde. Ces objectifs généraux, qu'il convient de préciser pour faciliter leur mise en œuvre par les différents opérateurs, doivent permettre en particulier:

- de contribuer à construire une société fondée sur l'économie de la connaissance et de l'innovation (stimuler la croissance économique et renforcer la cohésion sociale, améliorer la qualité et la quantité des emplois),
- d'augmenter le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur à tous les niveaux (pour atteindre 50% d'une classe d'âge),
- d'améliorer le rang des établissements français dans les classements internationaux pertinents (2 établissements parmi les 20 premiers et 10 parmi les 100 plus performants),
- d'accroître l'effort de recherche et développement pour atteindre 3% du PIB (intensifier et diversifier les investissements publics et privés, nationaux et européens),
- de renforcer les performances et l'attractivité du dispositif d'enseignement supérieur et de recherche (accroître le nombre de dépôts de brevets et de publications scientifiques, intensifier l'accueil d'étudiants et de chercheurs étrangers, favoriser la réussite des étudiants et améliorer leur insertion professionnelle).

## **Dispositifs destinés au développement de l'enseignement supérieur et de la recherche**

Pour atteindre les objectifs fixés par l'Etat et progresser vers l'harmonisation des systèmes européens et internationaux, de nombreuses réformes ont été engagées à un rythme particulièrement soutenu. Les universités françaises sont parvenues à intégrer ces mutations parfois profondes dans le contexte difficile d'une considérable démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur. La complexité et l'ampleur des changements, engagés avec célérité, ont nécessité un investissement exceptionnel des personnels de nos établissements. Une cohérence d'ensemble peut apparaître dans l'élaboration et la mise en œuvre des outils qui soutiennent les évolutions en cours, mais l'évaluation de leur efficacité n'a pas toujours eu lieu alors qu'elle devrait s'imposer de façon systématique et permanente. Les établissements doivent intégrer dans leur stratégie de développement des dispositifs qui pour certains favorisent les coopérations et pour d'autres incitent à la compétition.

Une bonne représentation de l'étendue et de la profondeur des transformations peut être donnée par la simple énumération des dispositifs les plus importants:

- septembre 2002: mise en place du LMD (licence, master, doctorat) dans quelques universités (achevée avec la vague contractuelle 2005–2006),
- janvier 2005: application de la LOLF (Loi organique sur les lois de finances) à l'enseignement supérieur et la recherche (missions interministérielles *Recherche et enseignement supérieur* et *Vie étudiante*, programmes et actions,

objectifs et indicateurs de performance, Projet annuel de performance, Rapport annuel de performance),

- juillet 2005: création des pôles de compétitivité,
- avril 2006: loi de programme pour la recherche (mise en place des dispositifs de coopération et des outils de valorisation des activités scientifiques),
- janvier 2007: création de l'ANR (Agence nationale pour la recherche) pour le financement de la recherche sur projets,
- mars 2007: création de l'AERES (Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur),
- mars 2007: création des 9 premiers PRES (Pôles de recherche et d'enseignement supérieur) de statut EPCS (Etablissement public de coopération scientifique),
- juillet 2007: lancement de la réforme des organismes de recherche (structuration des organismes principaux en instituts thématiques et renforcement de leur rôle d'agence de moyens),
- août 2007: promulgation de la loi LRU (Libertés et responsabilités des universités),
- décembre 2007: lancement du plan pluriannuel pour la réussite en licence,
- janvier 2008: affirmation du positionnement des universités au centre du dispositif d'enseignement supérieur et de recherche,
- avril 2008: début de l'opération campus (dépôt des notes d'intention),
- octobre 2008: préconisations pour la mise en place des BAIP (Bureaux d'aide à l'insertion professionnelle) dans les universités (disposition imposée par la loi LRU),
- octobre 2008: installation du comité de pilotage pour la définition d'une Stratégie nationale de recherche et d'innovation (SNRI) pour la période 2009–2012,
- novembre 2008: finalisation et ajustement du nouveau modèle de redistribution des moyens aux établissements fondé sur l'activité et la performance (mis en place pour la dotation 2009),
- mars 2009: restructuration du MESR (Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche), notamment pour mettre en œuvre une nouvelle relation entre l'État et les établissements plus autonomes,
- fin 2009 et courant 2010: achèvement de divers chantiers et élaboration de textes, programmes (recherche et enseignement supérieur) de l'emprunt national prévu dans la loi de finances rectificative 2010 (emploi scientifique et décret sur le statut des enseignants–chercheurs, décret sur le contrat doctoral, fin de la restructuration des organismes, constitution de nouveaux PRES, mise en œuvre du plan campus, mise en pratique de la SNRI dans les territoires).

Aux missions déjà confiées aux universités (*la formation initiale et continue, la recherche scientifique et technologique, la diffusion et la valorisation des résultats, la diffusion de la culture et l'information scientifique et technique, la coopération internationale*), la loi LRU a ajouté deux autres missions, cohérentes avec les développements attendus de notre système d'enseignement supérieur mais qui nécessitent des évolutions importantes de certaines activités des établissements (*l'orientation et l'insertion professionnelle,*

*la participation à la construction de l'Espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche).*

### **Autonomie et performance de l'enseignement supérieur et de la recherche**

Le principe d'autonomie des universités est inscrit dès 1968 dans la loi Edgar Faure sur l'orientation de l'enseignement supérieur. Cette autonomie s'exerce aux plans pédagogique, scientifique, administratif et financier, mais elle est strictement limitée (habilitation nationale des diplômes, accès ouvert sans sélection à tous les bacheliers, droits d'inscription encadrés, contractualisation quadriennale, gestion financière et comptable, gestion du personnel, politique salariale, gestion du patrimoine).

L'accession des universités à une plus grande autonomie (libertés et responsabilités) doit conduire à accroître l'efficacité de notre système de recherche et d'enseignement supérieur. Cette ambition ne peut être que partagée, mais la recherche d'une meilleure performance pose de nombreuses questions concernant les objectifs assignés à l'ensemble du système et les moyens qui permettent d'atteindre une efficacité maximale. Les choix ne sont bien évidemment pas exclusifs, mais il convient de préciser, pour certains paramètres, les priorités et les pondérations que l'État souhaite leur affecter. Il s'agit des priorités suivantes:

- Quels sont les objectifs pour lesquels notre système doit conforter en priorité son efficacité (performance et développement économique, cohésion sociale, épanouissement culturel, production de connaissances, innovation et brevets, préparation à l'emploi et à son évolution)?
- Quels doivent être les premiers bénéficiaires du dispositif (étudiants et familles, citoyens, entreprises, services, institutions)?
- Quels secteurs disciplinaires et quelles thématiques sont d'abord concernés (domaines et sujets retenus pour leur impact prévisible sur la société, diversité de domaines et de thématiques pour se préparer à répondre aux évolutions qui surviennent, recherche fondamentale, recherche appliquée, innovation, propriété intellectuelle et libertés académiques)?
- Quel est l'intervalle temporel considéré pour récolter les fruits des activités de recherche et d'enseignement supérieur (court terme, moyen terme, long terme, intergénérationnel)?
- Quel est l'espace géographique intéressé par ces évolutions et comment l'articuler avec les autres (sites et métropoles, régions, territoire national, espace transnational, Europe)?
- Quels sont les modèles d'organisation de la recherche et de l'enseignement supérieur attendus au terme des évolutions en cours (organisation diversifiée suivant les secteurs scientifiques et les territoires, universités et lycées d'enseignement supérieur, réseaux, niches de compétences, service public, établissements ou entreprises privées, compétition, émulation, coopérations)?
- Quels sont les acteurs essentiels qui contribuent à la performance (individus, équipes, établissements, groupements d'établissements, système national, dispositif européen)?

- Quelles sont les évaluations prévues de la performance – qui doivent avoir un caractère consensuel et reconnu (agences indépendantes, contrôle de l'État, indicateurs, comparaisons internationales et transparence)?
- Quels sont les dispositifs de reconnaissance de la qualité de la recherche et de la formation (habilitations nationales, reconnaissance d'équipes, agences d'accréditation, dispositifs de certification de la qualité, reconnaissance internationale des diplômes, marché et libre concurrence)?
- Quelles sont les modalités envisagées de financement du système (ressources publiques, financements récurrents, financements sur projets nationaux et internationaux, entreprises, étudiants, mécénats)?
- Comment est valorisée et récompensée la qualité des activités de recherche et de formation (reconnaissance et accréditation d'équipes et de formations, soutiens financiers liés à la performance, primes individuelles, statuts privilégiés pour les acteurs)?

Ces interrogations n'épuisent bien évidemment pas les thèmes du débat qu'il faut conduire pour tracer une voie acceptée par tous d'évolution de notre système d'enseignement supérieur et de recherche. Des développements importants seraient nécessaires pour préciser ces questions et apporter des réponses qui soient à la mesure des perfectionnements nécessaires.

### **Commentaire sur l'*Autonomie des universités***

En préalable, il convient de rappeler que le système français d'enseignement supérieur et de recherche est presque exclusivement financé par des moyens publics et que les ressources privées des établissements sont très limitées, qu'elles proviennent d'entreprises, de fondations, de particuliers ou des usagers.

Quelques principes clés pour que les universités existent et fonctionnent bien

Comme opérateurs d'un service public de l'enseignement supérieur et de la recherche, les universités ne peuvent exister et fonctionner correctement qu'à la condition que l'État définisse une politique claire de développement de son dispositif national à court, moyen et long terme et précise sa mise en œuvre dans les territoires. L'autonomie des établissements s'exerce donc dans le cadre d'un contrat pluriannuel négocié avec l'État qui pourrait être étendu, pour certains aspects, à d'autres partenaires institutionnels territoriaux, régions notamment.

Dans ce contexte, les universités doivent assumer collectivement, et avec la plus grande efficacité, les missions que la nation leur confie. En cohérence avec l'intérêt général, le service doit être équitablement accessible à tous les citoyens, quelle que soit leur situation sociale ou géographique. Les parcours dans l'enseignement supérieur ne devraient dépendre que du talent, du travail et du projet de chacun, à toutes les périodes de sa vie.

Pour cela, il est nécessaire que chaque établissement entrant dans le dispositif national dispose des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions. La diversité des situations des universités suppose une répartition des moyens de l'État qui prenne en compte les spécificités.

Si tous les établissements partagent les mêmes missions, ces dernières peuvent se décliner différemment en fonction de la situation d'une université. Suivant sa taille, sa position géographique sur le territoire ou les contraintes et les richesses de son environnement socio-économique et culturel, une université peut choisir un profil particulier, adapté à l'accomplissement optimal de ses missions dans ce contexte.

D'autre part, la diversité des établissements est une condition nécessaire pour l'expérimentation de dispositifs originaux et une garantie pour accroître la capacité d'évolution du système. Certaines universités peuvent définir des missions complémentaires à celles fixées par l'État avec d'autant plus de liberté qu'elles disposent de moyens propres et que ces activités annexes n'altèrent pas l'efficacité des activités soutenues par la nation.

Pour accroître l'efficacité de la recherche et de la formation, les tâches autres que pédagogiques et scientifiques qui pèsent lourdement sur les chercheurs et les enseignants-chercheurs devraient être confiées à un plus grand nombre de personnels techniques et administratifs qualifiés (recherche de financements, dépôts de brevets, valorisation des activités scientifiques et pédagogiques, animation de partenariats et de fondations, communication).

Si les universités doivent occuper une position centrale au sein du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche, les évolutions de leur statut et de leurs missions devraient s'engager principalement dans les directions suivantes:

- intégrer dans les universités l'ensemble des formations supérieures (courtes, longues, élitistes, généralistes, professionnalisées), accessibles suivant des modalités diverses (notamment par sélection et/ou orientation),
- incorporer dans les universités les chercheurs des organismes associés dans un corps unique des enseignants-chercheurs ou de chercheurs-enseignants,
- accroître fortement la fluidité des échanges et des relations entre les différentes filières, entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur, entre l'université et la société (collectivités, institutions, milieux culturels, entreprises).

### L'autonomie des universités et ses limites

Après la loi Edgar Faure, l'autonomie est réaffirmée dans la loi Savary en 1984 et élargie par la loi LRU en 2007. S'agissant de services publics nationaux, l'enseignement supérieur et la recherche sont naturellement soumis à la politique définie par l'État.

Dans le cadre d'un service public de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'autonomie des universités ne peut produire tous ses effets que si elle s'inscrit dans une politique globale de l'État visant à impulser et à coordonner les efforts de l'ensemble des opérateurs (il faut constituer un dispositif national qui ne peut être réduit à la juxtaposition des acteurs et de leurs stratégies individuelles).

A condition qu'ils disposent des informations et des moyens nécessaires à l'accomplissement des missions dévolues par l'État à l'enseignement supérieur et à la recherche, les personnels et les usagers d'une université, en liaison avec des représentants du monde socio-économique, sont les mieux

placés pour conduire démocratiquement et avec efficacité le développement des activités de leur établissement.

Pour une université, l'autonomie consiste à élaborer un projet stratégique s'inscrivant dans les objectifs de la politique nationale (éventuellement élargie au niveau européen) et à le mettre en œuvre avec la plus grande liberté. L'autonomie concerne aussi bien les aspects scientifiques et pédagogiques que la gestion des ressources financières, humaines et patrimoniales.

Le financement quasi exclusif des universités par des moyens publics a conduit l'État – malgré la possibilité donnée aux établissements d'accéder à des responsabilités et des compétences élargies – à fixer des contraintes qui limitent très fortement les marges de manœuvres :

- habilitation nationale des diplômés et accréditation par l'Etat des écoles doctorales,
- labellisation par le ministère des équipes de recherche,
- accès sans sélection en licence et en 1<sup>ère</sup> année de master,
- réglementation des droits d'inscription,
- affectation des moyens suivant des critères (notamment d'activité et de performance) qui peut avoir pour effets de favoriser une typologie particulière d'universités, de figer les disparités historiquement acquises, de réduire la diversité des établissements et de limiter l'autonomie des plus fragiles,
- encadrement des recrutements, de la gestion des ressources humaines et de la politique salariale,
- contrôle de la gestion comptable et limitation des règles financières.

L'ensemble de ces exigences constitue une entrave sévère à l'autonomie sans garantir un meilleur service pour les étudiants. Avec comme seul objectif d'améliorer la qualité de notre service public de l'enseignement supérieur et de la recherche, un dialogue approfondi sur ces différents aspects de l'autonomie des universités devrait permettre d'assouplir les contraintes tout en optimisant l'efficacité du dispositif et en assurant une équité d'accès pour tous les citoyens.

### **L'essentiel reste à faire**

Les comparaisons de notre système d'enseignement supérieur et de recherche à ceux des pays les plus développés sont souvent entachées de biais qui négligent nos spécificités et masquent la réelle efficacité d'une organisation soumise à des contraintes sévères (éclatement du dispositif entre universités et écoles, dispersion de la recherche entre universités et organismes, accès sélectif aux filières prestigieuses ou spécialisées et accueil sans sélection de tous les bacheliers à l'université, soutien limité à l'enseignement supérieur et à la recherche et sous financement des filières universitaires, objectifs contradictoires fixés aux établissements, statuts des chercheurs et des enseignants-chercheurs). Il conviendrait d'effectuer une évaluation objective et non dogmatique des performances de notre système et d'en tirer les enseignements pour permettre sa réorganisation et en accroître l'efficience.

L'autonomie accordée aux universités est certainement un levier déterminant pour améliorer les performances de l'enseignement supérieur et de la recherche, mais il est nécessaire que ce processus d'évolution mobilise

toutes les énergies des acteurs et que les objectifs de cette nouvelle organisation soient clairement exposés et partagés de manière consensuelle. Si des priorités peuvent être dégagées pour rapidement accroître l'efficacité de notre système, il est indispensable qu'à long terme les effets bénéfiques concernent aussi bien l'économie que la vie sociale et culturelle.

L'ambition de la nation pour son système d'enseignement supérieur et de recherche doit être soutenue par des moyens adaptés aux objectifs qui lui sont assignés. De plus, chaque citoyen, à toute période de sa vie, doit pouvoir tirer le meilleur profit du dispositif national dont le coût de fonctionnement constitue un investissement commun.