

Le 18 Juin 2003

## **ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : DE L'AUTONOMIE À LA MODERNISATION !**

Le projet de loi soumis par le Ministre de l'Education Nationale relatif à l'autonomie des universités avait le mérite de la cohérence. Après moult concertations, il est finalement devenu un projet de loi de modernisation universitaire.

La discussion a été reportée en Septembre par le gouvernement. C'est une décision sage : à quoi bon susciter l'agitation autour d'un texte fortement édulcoré sur des points essentiels, et dont l'adoption ne conduirait qu'à la détérioration, voire même à une régression, du système universitaire actuel.

Nous livrons ici l'analyse de ce projet en regard des propositions de l'Institut Montaigne.

*Pour mémoire :*

### **PROPOSITIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE**

1. Création d'un Haut Conseil de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, garant de l'autonomie des établissements, en charge du calcul des dotations globales de fonctionnement et de l'évaluation des établissements à partir de leurs performances.
2. Autonomie financière. Allocation par l'Etat d'une subvention globale de fonctionnement incluant les masses salariales des personnels d'Etat (enseignants, IATOS).
3. Autonomie en matière de gestion des emplois et du personnel :
  - Gestion des emplois de fonctionnaires par l'établissement (création, suppression, etc.) ;
  - Possibilité d'attribuer au personnel fonctionnaire un indice d'établissement supérieur à l'indice national lié à l'exercice de responsabilités particulières ;
  - Maîtrise du recrutement de l'ensemble du personnel par l'établissement garantissant l'indépendance académique des enseignants du supérieur.
4. Gouvernement des universités : généralisation des conseils d'orientation qui se prononcent sur les choix stratégiques de l'établissement et sont parties prenantes dans la procédure de désignation du président.
5. Créations de Fondations académiques pour doter en capital nos établissements d'enseignement supérieur (grandes écoles et universités).

\* Rapports : « *Enseignement supérieur : Aborder la compétition mondiale à armes égales ?* » (Novembre 2001),  
« *L'articulation recherche – innovation* » (Septembre 2002)

**Daniel Laurent**

18, avenue Matignon – 75008 Paris

Tel. : +33 1 40 75 73 73 – Fax : +33 1 40 75 73 70 – E-mail : [info@institutmontaigne.org](mailto:info@institutmontaigne.org)

Dans les rapports « *Enseignement supérieur : aborder la compétition mondiale à armes égales* » et « *L'articulation Recherche - Innovation* », l'Institut Montaigne souligne que le triptyque « *Enseignement supérieur - Recherche - Innovation* » constitue le fer de lance de la compétition internationale.

Aujourd'hui, partout dans le monde, des pôles universitaires organisés autour de laboratoires de recherche performants cherchent à accueillir les meilleurs étudiants et les meilleurs enseignants. De fait, ils orientent les flux migratoires de personnel hautement qualifié.

Les performances de notre système d'enseignement supérieur et de recherche détermineront de plus en plus, à l'avenir, la capacité de la France à peser sur la scène internationale. Celle-ci résultera, en grande partie, de notre capacité à former en France des élites internationales et à valoriser notre potentiel intellectuel. Cette condition s'avère également indispensable à l'irrigation de tous les grands domaines d'activité (économie, défense, santé...etc.). Ces performances contribuent également à la cohésion sociale de notre pays, à la fois par l'amélioration du niveau de compétence du plus grand nombre, et par le renforcement de l'égalité des chances, essentielle au renouvellement des élites.

**C'est dans ce contexte que nous nous proposons d'analyser le projet de loi initial sur l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur, proposé par le Ministre de l'Education Nationale. Ce projet de loi constituait une réelle opportunité de mettre notre système universitaire en adéquation avec le système en vigueur dans la plupart des pays développés, mais également de le mettre en situation de relever le défi de la compétition internationale. Il est regrettable que le projet initial, devenu après concertation un projet de loi de modernisation, ait été dénaturé sur un point essentiel : celui de la responsabilité et de la gouvernance. Ce projet devra être amendé par le Parlement sur des points primordiaux, afin de répondre concrètement aux objectifs cités et de ne pas engendrer d'effets pervers susceptibles de dégrader davantage la situation actuelle.**

## 1. LE PROJET INITIAL CONSTITUAIT UNE RÉELLE OPPORTUNITÉ

Seuls les points essentiels, propres à faire évoluer notre système dans le bon sens, sont ici analysés.

### **A. L'autonomie :**

Le projet initial traduit une avancée considérable en matière d'autonomie financière avec, d'une part, l'attribution d'une dotation globale par l'Etat (intégrant les crédits de personnel de fonctionnement et de capital) et, d'autre part, la possibilité pour les grands organismes de recherche d'allouer des subventions de fonctionnement aux laboratoires et équipes de recherche, et non plus, seulement, d'ouvrir de nouveaux postes.

En cas de vacance d'un emploi, un établissement pourrait arbitrer entre recrutement immédiat et utilisation, sous une autre forme, des crédits afférents à cette masse salariale. La possibilité, pour les établissements qui le souhaitent, de devenir propriétaires de leurs locaux en lieu et place de l'Etat, est également une disposition pertinente qui contribue pleinement à l'obtention d'une réelle autonomie.

### **B. La possibilité de fusion-acquisition :**

Le rapport de l'Institut Montaigne sur l'enseignement supérieur soulignait l'importance pour l'ensemble de nos établissements (grandes écoles et universités) d'engager des démarches de « fusion » et d' « acquisition », dans le but d'atteindre une taille critique à travers des fédérations d'établissements à la fois « visibles » et « lisibles ».

Le projet du Ministre de l'Education Nationale répond à ce vœu en donnant la possibilité aux universités et aux Ecoles - c'est une disposition majeure - de transférer certaines de leurs compétences à un « établissement public de coopération universitaire », avec la possibilité, à terme, d'opérer une fusion des établissements participants. Un point important mérite ici d'être souligné : cette disposition peut bénéficier aux établissements relevant du Ministère de l'Education Nationale, mais également aux établissements d'enseignements supérieur relevant d'autres Ministères, voire des établissements d'enseignement du supérieur privé . Il serait à la fois exemplaire et insolite de voir le projet de fusion entre l'Ecole des Mines et l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées être organisé sur la base d'une possibilité juridique ouverte par un texte concernant les universités !

### **C. La gouvernance des établissements :**

La création d'un conseil d'orientation stratégique est un point essentiel préconisé par l'Institut Montaigne, et mis en œuvre il y a une quinzaine d'années, sous l'impulsion de Claude Allègre - alors conseiller de Lionel Jospin - à l'occasion de la constitution des universités nouvelles. Ce conseil qui représente la « Cité » est composé dans le projet ministériel de personnalités, françaises ou étrangères, extérieures à l'établissement. Il comprend, outre le président de l'établissement, au maximum 16 personnalités désignées à part égale par le Recteur, le conseil d'administration de l'établissement, le Conseil Economique et Social régional, et les grands organismes scientifiques nationaux.

Dans le projet initial, il est prévu que ce conseil d'orientation stratégique peut faire toute proposition sur la politique générale de l'établissement. Il est, par ailleurs, consulté sur l'élaboration et la réalisation du contrat de l'établissement, ainsi que sur un point capital : « Il émet un avis motivé... sur les candidatures à la présidence de l'établissement ».

### **D. L'évaluation :**

Le projet initial prévoit :

*« L'évaluation des résultats de l'établissement et de la réalisation de ses engagements par le Comité National d'évaluation est rendu obligatoire, avant tout renouvellement du contrat pluriannuel avec l'Etat »*

C'est une disposition excellente car, comme nous l'analysons dans nos rapports, « l'autonomie a pour corollaire la responsabilité et l'évaluation ».

### **E. Mesure accessoire significative :**

◆ Evolution des universités de technologies ;

Les établissements formant des cadres du tertiaire pourront devenir des universités de technologie alors qu'aujourd'hui, seules les écoles d'ingénieurs en sont habilitées. De réelles possibilités sont ainsi offertes aux universités à dominantes économique, juridique, et de gestion. Elles pourront mieux assumer leur mission et, éventuellement, se fédérer avec des écoles relevant d'autres ministères, notamment les écoles consulaires, comme le texte en ouvre la voie.

## 2. LE PROJET APRÈS CONCERTATION :

**La très large autonomie financière (pour la France !) conférée aux établissements, doit impérativement s'accompagner d'un mode de gouvernance des universités garantissant légitimité, efficacité et responsabilité. Accroître l'autonomie des universités sans faire évoluer de façon concomitante leur gouvernance, ne fera, en effet, qu'amplifier les comportements erratiques de certains conseils d'administration. Les événements récents et la suspension du déroulement des examens, délivrée par les instances universitaires, en sont la preuve. Ces comportements risquent de rejallir sur l'image de l'ensemble des établissements, ce qui rendra de fait caduque les bonnes intentions affichées dans le projet gouvernemental et figera, pour de nombreuses années, l'évolution du triptyque « Enseignement supérieur – Recherche – Innovation », pourtant essentiel du point de vue de l'intérêt national. Or, à l'issue de la concertation, les mesures timides qui allaient dans le bon sens ont été soit supprimées, soit édulcorées.**

La disposition capitale « *le conseil d'orientation émet un avis motivé... sur les candidatures à la présidence de l'établissement* » n'apparaît plus. Par ailleurs, la commission permanente de la conférence des Présidents d'universités conteste le mode de désignation du conseil d'orientation stratégique. Selon cette commission, l'établissement devrait être maître en matière de désignation, ce qui change bien évidemment toute la philosophie de la proposition. Dans le projet modifié, après concertation, le mode de désignation a même été renvoyé à un décret !

Quant aux présidents d'Universités, le projet après concertation ne retient ni l'intervention du conseil d'orientation dans la désignation du Président, ni la possibilité de renouvellement de ce dernier. En outre, dans la dernière version du projet, le président n'est plus totalement maître de l'ordre du jour du conseil d'administration ! Une question nouvelle peut-être inscrite si au moins 25 % des membres en exercice le demande. Le conseil d'administration, quant à lui, peut-être convoqué sur un ordre du jour si 40 % au moins de ses membres en exercice le réclame.

Rappelons qu'aujourd'hui, le Président de l'université est élu par une assemblée générale de fait, constituée pour l'occasion, qui peut comprendre plus d'une centaine de membres par la réunion des 3 conseils (conseil d'administration, conseil scientifique, conseil des études et de la vie universitaire).

### 3. LES AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR L'INSTITUT

Les amendements que suggère l'Institut Montaigne sont à la fois cohérents avec ses propres propositions et fidèles aux intentions du projet gouvernemental.

#### **A. Sur la gouvernance :**

- ◆ du Conseil d'orientation stratégique ;

Il convient de maintenir la désignation des membres, comme le prévoit le projet. Les membres désignés par le recteur pourrait même, éventuellement, être choisis par le Ministre lui-même. En outre, pourquoi ne pas prévoir, également, la participation d'anciens étudiants, dont l'apport pourrait être certain en matière d'orientation stratégique.

- ◆ des Présidents d'université ;

Nous préconisons de revenir au projet initial: le conseil d'orientation stratégique émet un avis motivé sur les candidatures à la présidence. C'est un point capital pour accroître la légitimité du Président vis à vis de la « Cité ».

L'Institut Montaigne propose d'aller plus loin et de prévoir l'élection du président de l'université par le conseil d'administration de l'établissement. Ce conseil devrait, à cette occasion, être allégé : pourquoi ne pas le limiter à 30 membres au lieu de 60, comme c'est le cas actuellement ? Le scrutin proportionnel établi sur la base des listes syndicales qui tient lieu de mode de désignation des représentants enseignants et les IATOS, devrait également être revu.

Sous réserve de la prise en considération de ces 2 amendements, il n'y aurait que des avantages à prévoir la possibilité de renouvellement des mandats des présidents et, pourquoi pas, pour le vice-président étudiant, de présider le Conseil des études et de la vie universitaire.

### **B. Fondation académique :**

Cette proposition de l'Institut Montaigne avait été reprise en octobre dernier par le Ministre de l'Education Nationale lors de sa conférence de presse de rentrée.

Rappelons qu'il existe un écart important dans le financement de l'enseignement supérieur en France par rapport aux Etats-Unis. Les pôles universitaires américains disposent, en effet, d'actifs importants qui génèrent des revenus. Ils représentent également une fraction significative des budgets des établissements et garantissent leur indépendance académique.

Le concept de fondation académique pourrait s'articuler judicieusement avec celui d'établissement public de coopération universitaire, prévue par le projet de loi. Une fondation académique reconnue d'utilité publique pourrait effectivement être adossée à un établissement public de coopération universitaire. Cette fondation pourrait recevoir, selon des modalités fiscales particulières, des dons et legs de particuliers, comme le préconise le rapport de l'Institut Montaigne (« 25 propositions pour développer les fondations en France»). Elle pourrait aussi être dotée par les entreprises, sous la forme de crédits d'impôt, au titre de l'impôt sur les sociétés (IS), ou de la taxe additionnelle à la Taxe professionnelle (TATP, perçue par les chambres de commerce).

### **C. Des universités technologiques aux universités de santé ?**

Compte tenu de la spécificité de la formation des professions de santé, et de la dispersion des facultés de médecines (11 facultés de médecine en Région Ile-de-France), le groupe de travail « *Hôpital* » de l'Institut Montaigne préconise la création d'« *universités de santé* », calquées sur le modèle des universités de technologie. Le projet de loi du Ministre de l'Education constitue une réelle opportunité pour donner la possibilité aux UFR de médecine, de pharmacie et d'odontologie, à la nébuleuse des formations paramédicales ainsi qu'aux formations et à la recherche dans le domaine du management de la santé, d'évoluer pour atteindre la taille critique nécessaire à un rayonnement européen et international.

### **D. Evaluation**

Enfin, il conviendrait, au-delà de la loi, de restructurer le Comité national d'évaluation voire de le fusionner avec le Comité national d'évaluation de la recherche, pour en faire une instance indiscutable d'évaluation de l'ensemble de notre dispositif d'enseignement supérieur et de recherche.

Afin de contribuer aux futurs débats parlementaires, nous citerons, en guise de conclusion, un extrait de la communication de la Commission européenne du 05/02/03 « *Le rôle des universités dans l'Europe de la connaissance* » :

*« Les universités doivent avoir un processus décisionnel efficace, une capacité de gestion administrative et financière développée et la possibilité d'aligner les rémunérations sur les performances. La gestion d'une université moderne est complexe et devrait être ouverte à des professionnels extérieurs à la tradition purement universitaire, pour autant que la confiance dans la gestion de l'université reste forte... Il est à noter que la liberté même de financement modifiera la culture financière d'une université mais qu'elle ne constituera pas en soi un facteur d'amélioration de la qualité de la gestion »*

Nous ouvrons le débat auprès de nos adhérents et attendons vos réactions.