

# LES *notes* D'HORIZONS

*Cette note a pour objectif de poser le cadre d'une réflexion de fond et son contenu ne constitue en rien une prise de position d'Horizons.*

## L'AUTONOMIE *des Universités*

*Édito*

Marie Curie, Alexandre Grothendieck, Pierre Vidal-Naquet, Gisèle Halimi, Raymond Queneau... En France, derrière chaque découverte scientifique, chaque innovation économique, chaque avancée académique ou littéraire, il y a des femmes et des hommes qui, pour la plupart, ont acquis et développé des compétences au sein d'un établissement d'enseignement supérieur. Et souvent, cet établissement, c'est une université.

Formation, recherche, diffusion des savoirs : cette vocation millénaire, qui en France remonte au milieu du XII<sup>e</sup> siècle, doit se perpétuer aujourd'hui. Et j'oserais même, l'ambition n'est pas exclue, s'amplifier.

Car, si ce sont sur les bancs de l'université française que s'est écrite notre histoire, ce sont sur ces mêmes bancs que se pense et se prépare notre avenir.

À commencer par l'avenir de nos étudiants et de nos étudiantes. En France, près de 65 % des étudiants passent dans l'enseignement supérieur à un moment de leur parcours. L'occasion pour eux de se former bien sûr, mais aussi de tisser des amitiés, de s'émanciper du nid familial ou d'un milieu social, de passer de l'adolescence à l'âge adulte. Sur-tout, à la fin de leurs cursus, le diplôme qu'ils obtiennent constitue le meilleur atout pour débiter sa vie professionnelle et trouver un emploi.

Mais c'est aussi l'avenir de notre pays qui se joue à l'université. Et, chez Horizons, il n'y a pas un sujet qui nous intéresse plus que l'avenir du pays.

Pour rester une grande puissance qui innove et rayonne dans le monde, à travers notamment ses grandes villes étudiantes - je suis bien placé pour le savoir - la France doit concentrer ses efforts sur la qualité de sa formation universitaire. Encore plus à un moment où l'attractivité de l'enseignement supérieur public semble durablement diminuer au profit du privé.

Parmi toutes les pistes les plus prometteuses, qu'il faut regarder sans préjugés, il y a l'autonomie de nos universités. On en parle depuis longtemps avec, avouons-le, de belles phrases, mais malheureusement pas suffisamment d'actes concrets. Il suffit de regarder ce qui se fait à l'étranger - la compétition académique est mondiale ! - pour se convaincre que nous devons accélérer. Plus les universités d'un pays ont les mains libres sur leurs finances, sur leurs ressources humaines, sur leur offre de formations et sur leur mode de gouvernance, plus elles sont performantes, et plus elles sont reconnues. Et cette reconnaissance est un capital inestimable.

La question de cette note est donc très simple : comment renforcer l'autonomie des universités françaises ? Les réponses à y apporter, en revanche, sont loin d'être évidentes. Alors, prenons le temps de nous y attarder avec autant de sérieux que d'ambition. Cherchons, comme Georges Pompidou le faisait dans son *Nœud Gordien*, à « tracer les grandes lignes de l'Université future telle que [nous] l'imagin[ons] » en gardant à l'esprit que « si cela doit se faire, cela ne sera pas sans à-coups, ni sans difficultés ».

Réfléchissez-y seuls, entre amis ou entre adhérents au sein de vos comités et faites-nous part de vos retours. L'université française a besoin de notre intelligence collective !

**ÉDOUARD  
PHILIPPE**

Président d'HORIZONS



*Édouard Philippe*

# L'AUTONOMIE *des Universités*

La question de l'autonomie des universités est au cœur du débat public relatif à l'enseignement supérieur depuis le début des années 2000. Souvent plébiscitée comme moteur du changement par les présidents d'université et directeurs d'établissement d'enseignement supérieur, elle a pu être décriée par certains, signant le désengagement de l'État de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Alors que la France doit se préparer aux grandes transitions énergétique, agricole, environnementale et numérique tout en affirmant sa souveraineté technologique, il est nécessaire de réfléchir au rôle que l'enseignement supérieur et la recherche doivent jouer dans cet effort, et de préciser la place que l'Université doit y occuper alors que près de deux tiers des étudiants passent, à un moment de leur parcours dans l'enseignement supérieur, dans l'un des 73 établissements français.

## 1 - L'affirmation de l'autonomie des universités

### 1.1 L'autonomie, moteur du changement, mais à quelles fins ?

Si l'idée de donner plus d'autonomie aux universités et aux établissements d'enseignement supérieur s'est imposée, c'est parce qu'elle apparaissait comme la meilleure réponse à un double défi : la massification des besoins de formation supérieure partout sur le territoire d'une part et le maintien du rang de la France dans la compétition scientifique internationale d'autre part.

L'intuition sous-jacente a été, à juste titre, de considérer que les réponses à ce double défi ne pouvaient pas être efficacement définies de manière centralisée et uniforme et que le rôle de l'État était d'apporter aux universités des clés pour y parvenir et non de décider pour elles.

L'autonomie permet de créer des établissements plus ancrés dans leur territoire et portant leur propre stratégie à l'échelle locale ou nationale, voire européenne et internationale pour certains d'entre eux. Avec plus de liberté, les universités déterminent leur stratégie avec une plus grande latitude et peuvent ainsi établir des partenariats stratégiques et scientifiques avec d'autres établissements ou avec des entreprises, lancer des projets plus innovants, développer des spécialisations en recherche propre à leurs territoires et, de manière générale, optimiser l'utilisation des ressources qui leur sont allouées.

Le système anglo-saxon – et notamment nord-américain – entérine ce constat. Historiquement, l'autonomie des universités, qui disposent de modes de gouvernance et de stratégies propres, a eu pour conséquence le développement d'établissements d'élite, reconnus dans le monde entier.

### 1.2 La marche vers davantage d'autonomie en France : une histoire en pointillés

En France, la loi « Libertés et responsabilités des universités » (LRU) de 2007 est une avancée majeure vers une plus grande autonomie des universités. Grâce à elle, l'organisation universitaire est moins segmentée, comme c'était le cas lorsque cela fonctionnait par facultés, et regroupe dans une même communauté l'ensemble des personnels, enseignants-chercheurs, chercheurs, enseignants, personnels administratifs et étudiants.

La loi LRU a notamment donné plus de liberté aux universités en matière de gestion financière et des ressources humaines et une ouverture vers une plus grande maîtrise de son patrimoine immobilier. Plus d'autonomie c'est aussi une gouvernance plus affirmée : la loi LRU modernise les instances décisionnaires au sein des universités en cherchant un équilibre entre l'autorité du président

d'université dont les pouvoirs sont renforcés, et ses conseils qui mettent en œuvre le caractère collégial de la vie des campus. Enfin, c'est l'établissement d'un principe clair dans les relations avec l'État : la contractualisation des objectifs et des missions et l'évaluation indépendante des résultats, par le Haut Conseil pour l'évaluation de l'enseignement supérieur et de la recherche (HCERES).

L'autonomie s'est rapidement prolongée sur le plan territorial par une incitation forte de l'État aux rapprochements et fusions entre universités. Ce mouvement a ainsi permis la constitution de certains des établissements les plus dynamiques et visibles aujourd'hui : Sorbonne Université, Aix-Marseille Université, l'Université de Bordeaux, Paris Sciences & Lettres, l'Université Paris Cité, l'Université de Montpellier...

L'État, via le « Programme d'investissements d'avenir », a accompagné la modernisation des universités et des établissements d'enseignement supérieur en encourageant notamment les rapprochements universités-écoles autour de programmes communs, mais aussi et surtout, avec les organismes nationaux de recherche sur le volet scientifique et technologique.

En matière de formation, les universités se sont vues reconnaître de plus grandes prérogatives dans le choix de leurs étudiants. D'abord au niveau du Master via le principe de la sélection à l'entrée du deuxième cycle universitaire décidé en 2016. Puis en 2018, en permettant pour la première fois aux universités de connaître leurs étudiants de premier cycle dès leur admission afin de mieux répondre à leurs besoins. Ce dernier changement a engendré en quatre ans, grâce à l'engagement des universités, un recul de cinq points de l'échec en licence.

Enfin, la loi de programmation pluriannuelle pour la recherche de 2020 a donné lieu à des avancées aussi bien dans la gestion que dans la reconnaissance des missions des établissements, en leur permettant par exemple de recruter plus facilement les personnels enseignants.

## **2 - Où en est-on aujourd'hui, après quinze années de marche vers l'autonomie ?**

### **2.1 Des avancées indéniables grâce à une meilleure autonomie...**

Les universités disposent aujourd'hui de différents leviers pour développer leurs ressources propres : création de fondations, facilitation des projets en commun avec les entreprises, formation continue, apprentissage. Si toutes ne se sont pas encore saisies de la pleine palette des possibilités ouvertes par la loi, la dynamique est bien lancée.

Cette marche vers davantage d'autonomie a pu accompagner l'évolution de la démographie étudiante et faciliter l'accueil des nouveaux étudiants de premier cycle sans rien enlever à la créativité dans le développement de nouveaux programmes de formation. Par exemple, les universités de La Rochelle et de La Réunion ont pu construire des parcours de formation portant sur l'économie bleue articulés sur leur environnement social et économique.

La France est aujourd'hui le sixième pays avec le plus d'établissements présents dans le classement de Shanghai. Paris-Saclay est par exemple l'université la mieux classée de l'Union européenne. Sorbonne Université, Paris Sciences & Lettres, l'Université de Montpellier et l'Université Paris Cité figurent également dans le classement. La qualité de notre recherche scientifique universitaire est reconnue dans plusieurs disciplines : les mathématiques, l'écologie ou encore l'océanographie.

## 2.2 ... qui reste en deçà de nos voisins européens

Malgré ces progrès indéniables, de nombreuses questions posées depuis plus de vingt ans demeurent. Au-delà des frontières de notre Hexagone, on observe une corrélation frappante entre réussite scientifique, technologique et économique d'un pays et autonomie de ses universités.

Selon l'European University Association, l'autonomie de l'université est le résultat de la combinaison de quatre facteurs :

- **L'autonomie institutionnelle** qui confère aux universités le pouvoir de décider de leurs structures de gouvernance en fonction de leurs ambitions, de leurs spécificités ou de leur environnement.
- **L'autonomie académique**, c'est-à-dire la liberté reconnue aux universités pour proposer les formations de leur choix, accueillir leur public et déterminer leur politique scientifique et leurs programmes de recherche.
- **L'autonomie financière**, soit la possibilité de percevoir des ressources propres, de les développer et de dépenser leur budget en fonction de leurs objectifs de politique publique. C'est aussi le droit de contracter des emprunts et de faire évoluer son modèle de financement.
- **L'autonomie en matière de ressources humaines** notamment via le droit de recruter et de rémunérer librement les personnels de l'établissement, dans le cadre d'une politique RH autonome.

Les universités françaises semblent très en retard par rapport à leurs voisines européennes. Notre pays est le 24<sup>e</sup> en termes d'autonomie institutionnelle, 27<sup>e</sup> en matière d'autonomie financière et 31<sup>e</sup> s'agissant du pilotage et de la gestion des ressources humaines. La Cour des Comptes évoque même, en 2022, une autonomie « en trompe-l'œil, que ce soit dans les domaines de la gestion des ressources humaines, du patrimoine, de l'organisation interne, ou encore de la bonne administration de la recherche au sein des universités ».

## 2.3 Les obstacles qui sont toujours devant nous

Les universités ne sont pas encore de véritables employeurs publics :

- Elles ne décident pas librement de leurs recrutements et disposent de peu de marges de manœuvre en matière de rémunération du personnel académique et administratif. La sélection d'un maître de conférences est par exemple encore subordonnée à la qualification par le Conseil national des universités.
- L'évolution des rémunérations et des carrières n'est plus assez attractive et génère un sentiment de déclassement. On constate un écart de près de 40 % dans les rémunérations entre la France et les pays de l'OCDE. Nous restons très loin des niveaux de rémunération possibles dans les universités anglo-saxonnes et encore plus loin de ceux possibles dans le secteur privé.
- Les marges de manœuvre managériales sont limitées pour les agents travaillant à l'université mais sous tutelle d'un autre ministère (professeurs de l'enseignement secondaires, agents administratifs...) et pour les corps de fonctionnaires du ministère de l'Enseignement supérieur dont les conditions d'exercice de leur activité sont régies par leur statut.

La gouvernance des universités est encore trop fragile :

- Les présidents d'université ne disposent pas encore d'une pleine compétence dans la vie de leurs établissements. Les conseils d'administration sont parfois encore trop fragiles et le mode d'élection universitaire ne permet parfois pas de dégager des majorités claires dans les listes, ce qui fragilise la gouvernance des établissements.

- La relation avec l'État fondée sur la contractualisation et sanctionnée par l'évaluation est restée un mythe. Les contrats ne sont ni assez précis ni assez différenciants sur le plan du financement, y compris dans leur forme de contrat d'objectifs et de moyens.
- Les universités sont encore loin de l'autonomie financière : les transferts de l'État représentent encore plus de 90 % des ressources des universités. Les leviers à disposition des universités pour dégager des revenus autonomes sont trop peu exploités : le développement de programmes d'apprentissage et de formation continue est limité et les relations avec les entreprises et les programmes communs universités-entreprises se font encore rares.

#### Les difficultés à répondre aux attentes des étudiants et doctorants :

- L'offre de formation ne répond pas suffisamment aux attentes du public étudiant : plus de 70 % des vœux formulés sur Parcoursup se tournent vers des formations sélectives, privées, non universitaires. La licence à l'université n'est plus la formation privilégiée par les étudiants. En 2022, les universités connaissent une croissance de 0.5 % de leurs effectifs contre 2.5 % dans le privé.
- Sur le plan pédagogique, les universités rencontrent des obstacles pour expérimenter de nouvelles modalités d'enseignement, du fait des lourdeurs administratives et d'un système d'enseignement jugé rigide. À titre illustratif en 2022, moins de 10 % des universités ont mis en place des formations en ligne ou hybrides.
- S'agissant de la vie étudiante, les universités peinent à animer la vie extra-académique en particulier du fait du manque de ressources et des lourdeurs administratives. En outre, le système d'aide sociale étudiant est souvent perçu comme complexe.
- S'agissant des doctorants, si leur apport dans la vie des laboratoires et l'importance de leurs contributions sont salués par les encadrants, le système actuel présente des lacunes significatives. La satisfaction des doctorants, initialement élevée, chute après trois ans de thèse, affectée par des conditions de travail difficiles : stress, isolement, manque de sensibilisation aux questions du bien-être au travail, risques psycho-sociaux...

## 3 - Initier un acte II de l'autonomie des Universités

L'ensemble de ces éléments doit mener à une prise de conscience : il est nécessaire de renforcer l'autonomie des universités en France. Les questions aujourd'hui posées par les acteurs eux-mêmes sont finalement assez proches de celles qui étaient versées au débat public s'agissant des collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation. Si des mesures sont nécessaires à court-terme afin de donner plus de marges d'action aux universités, c'est un véritable acte II de l'autonomie qui s'impose afin de donner à chaque université, la latitude de réorganiser sa gouvernance, préciser ses missions, ses projets et ses objectifs, et développer les moyens humains et financiers nécessaires.

### 3.1 À court-terme, finaliser l'acte I de l'autonomie

L'autonomie lancée en 2007 a encore besoin d'être complétée par plusieurs mesures qui ne sont que le prolongement de cette loi fondatrice. À court-terme, et sans bousculer le modèle actuel, des mesures pourraient donc être mises en place :

- En matière de gouvernance, il semble pertinent d'ouvrir à tous les établissements la possibilité de déterminer librement ses instances selon son projet et son identité scientifique et territoriale. Par exemple, la gouvernance pourrait être assurée par deux instances distinctes qui auraient chacune des rôles différenciés. La première consisterait en un comité de gestion de l'université

dans ses affaires courantes et la seconde en un comité de pilotage stratégique qui se chargerait notamment de questions pédagogiques et de recherche.

- **En matière de gestion opérationnelle**, l'État doit réformer son dispositif d'allocation des moyens avec des contrats d'objectifs et de performance globaux et spécifiques à chaque université. Ces nouveaux contrats doivent être alignés avec les mandats des présidents d'université et engager l'État comme ses opérateurs. La vérification de ces engagements devrait avoir lieu *a posteriori* et non pas de manière trop invasive, avec des indicateurs définis en amont.
- **En matière de gestion financière**, les universités devraient être encouragées à développer des ressources propres pour réduire les contraintes de financement et la tension sur la masse salariale. Ces fonds générés devraient être libres d'utilisation par les universités et non plus fléchés avec trop de rigidité. L'État doit par ailleurs donner plus de liberté dans la gestion immobilière des établissements.
- **En termes de gestion RH**, il devient primordial de simplifier les procédures, en particulier en matière de recrutement, et de gagner en autonomie sur la gestion des carrières. Le renforcement de l'attractivité des carrières universitaires doit être une priorité, avec des leviers comme la revalorisation des salaires, la hausse des promotions, des mobilités internationales ou dans des entreprises et des démarches pour les chercheurs étrangers. L'intrapreneuriat universitaire devrait également être plus développé comme cela est le cas dans de nombreux pays européens (Allemagne, Royaume-Uni).

### 3.2 Sur le long-terme, lancer un chantier national, ancré localement dans les territoires, pour déterminer le modèle de l'Université de demain

À long-terme, repenser en profondeur l'Université pour améliorer son attractivité par rapport au secteur privé et résoudre ses problèmes d'efficacité est indispensable. L'autonomie ne peut être décrétée dans une loi ou un texte comme la France a trop souvent tendance à le faire.

Ce chantier doit inclure l'ensemble des parties prenantes des universités : État, présidents d'université, enseignants, chercheurs, étudiants, entreprises... Il doit aussi être réalisé en collaboration entre le niveau national et le niveau local, en impliquant chacun des établissements pour déterminer leur propre modèle d'autonomie et leur plan d'actions.

Plusieurs pistes se dessinent :

- **Penser l'Université comme une ville de taille moyenne** en renforçant le rôle des élus (notamment le président) pour permettre une autonomie *de facto* des universités. Ce nouveau fonctionnement peut être encouragé en favorisant une meilleure territorialisation des universités qui répondront ainsi mieux aux besoins locaux. Cette régionalisation doit passer par un droit à l'expérimentation plus fort notamment en matière pédagogique.
- **Transformer le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche en un ministère stratège** en alignant mieux les politiques nationales d'innovation, de recherche et de formation avec les politiques européennes. Le ministère et les universités doivent construire une relation de confiance mutuelle pour réaliser l'autonomie réelle.
- **Établir les universités comme l'acteur central en matière de formation, de vie étudiante et d'innovation**, notamment avec le rapprochement des CROUS, du CNOUS et des universités au niveau local.
- **Poursuivre le transfert du patrimoine immobilier de l'État aux universités** pour les laisser décider librement des politiques de rénovation et de valorisation de leurs établissements.
- **Structurer l'ouverture avec le monde économique** avec la nomination plus régulière d'acteurs des entreprises dans les instances universitaires.

## 4 – Ouvrons le débat

La question de l'autonomie des universités est un sujet majeur pour l'enseignement supérieur et la recherche. Comme vous le savez, chez Horizons, nous voulons voir loin pour faire bien. Nous vous proposons de poursuivre les échanges dans vos comités municipaux et de nous adresser vos idées et vos remarques à l'adresse suivante : [idees-comites@horizonsleparti.fr](mailto:idees-comites@horizonsleparti.fr).

Voici quelques axes qui méritent notre attention et nos réflexions:

1. Quels sont, selon vous, le rôle et la mission de l'université aux niveaux local et national ?
2. Comment rendre plus attractives nos universités ?
3. Pensez-vous qu'il faille accroître davantage l'autonomie des universités à l'échelle nationale ?
4. Existe-t-il près de chez vous des initiatives menées par des universités qui vous semblent efficaces pour permettre leur attractivité et leur autonomie ?

## 5 – Pour aller plus loin

Ce sujet vous intéresse ? Voici quelques rapports et articles qui vous permettent d'aller plus loin et de nourrir votre réflexion :

1. Reconstruire l'université, Louis Vogel, Puf (Janvier 2024)
2. Rapport sur les Universités à l'Horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités de la Cour des Comptes (Octobre 2021)
3. Rapport de la European University Association sur l'autonomie des universités par pays (Mars 2023)
4. Rapport intitulé « Libérer l'Université - Maximiser l'autonomie pour restaurer son attractivité » de Génération Libre (Septembre 2021)
5. Article publié par l'Institut National du Service Public intitulé « la loi LRU : origines, apports et bilan de la mise en oeuvre » (2019)
6. Pommier, S. et al. Le doctorat en France. Regards croisés des doctorants et de leurs encadrants : Une enquête du réseau national des collèges doctoraux, dans les écoles doctorales françaises, auprès des doctorants inscrits en doctorat en 2022-2023 et auprès de leurs encadrants. Réseau National Des Collèges Doctoraux (RNCD); Université Paris-Saclay. 2023