

LRU : « Les établissements se sont emparés de manière inégale des avancées » (Cytermann/Aimé)

Paris - Publié le jeudi 12 septembre 2019 à 16 h 59 - Analyse n° 155879

« Les établissements se sont emparés de manière inégale des avancées de la loi LRU. L'Igaenr a pu le constater clairement à plusieurs reprises dans ses travaux », écrivent les inspecteurs généraux [Jean-Richard Cytermann](#) et [Pascal Aimé](#), dans un article de la Revue française d'administration publique. Le numéro 169, publié le 02/09/2019, porte sur « les reconfigurations des universités françaises ».

« Dans le cadre d'un travail demandé par [Thierry Mandon](#) [alors secrétaire d'État à l'ESR], sur les simplifications à apporter au fonctionnement des universités et de leurs unités de recherche, plusieurs ont demandé des simplifications qui figuraient déjà dans la législation existante », illustrent-ils.

« De même, lors de son évaluation du recours aux contractuels dans le cadre de l'article L. 954-3 du code de l'éducation, il est apparu à l'Igaenr que peu d'universités s'étaient emparées de cette possibilité de recourir à ce type de contrats, permettant de payer "des talents internationaux à un niveau approprié", qui était pourtant clairement un objectif de la mesure. »

« Ce constat pose finalement la question de savoir si les enjeux qui animent aujourd'hui la poursuite de la construction de l'autonomie des établissements passent davantage par de nouvelles avancées législatives ou réglementaires ou par l'affirmation de la capacité de conduite du changement de leurs équipes de direction et par l'identification des facteurs clés du succès de la conduite de ce changement », indiquent-ils.

Dans leur article, Jean-Richard Cytermann et Pascal Aimé s'appuient sur les travaux de l'inspection réalisés depuis la loi LRU en 2007 pour pointer les enjeux, réussites et limites de l'autonomie.

« Il semblerait que le mécanisme de fusion ait, à travers la nécessaire professionnalisation de la gestion d'ensembles de plus grande taille, produit dans ce domaine des évolutions plus marquantes que la loi LRU », notent l'ancien chef de l'Igaenr et son adjoint, en appuyant les travaux en cours sur le bilan des premières fusions d'universités réalisés depuis 2009.

Les auteurs remarquent aussi que « les universités françaises et les organismes de recherche

restent très dépendants des financements de l'État » et estiment que « trois sujets n'ont connu aucune évolution significative depuis 2007 :

- le modèle de répartition des moyens entre les établissements,
- le circuit de financement des unités de recherche par les universités et les organismes de recherche,
- la part de la participation des usagers dans le financement de l'enseignement supérieur. »

Le contexte de la loi LRU

Si elle a pu apparaître comme « une rupture importante dans l'histoire du système d'enseignement supérieur et de recherche français », la loi LRU « intervient aussi dans une double continuité ».

- Elle se rattache d'une part aux principes du nouveau management public et au continuum de réformes allant de la Lolf aux dispositions de la loi de programme de 2006 pour la recherche.

« Le regroupement de l'ensemble des crédits aux universités, y compris ceux de la recherche universitaire, dans un unique programme de la Lolf (programme 150) et le recours à un plafond d'emplois global et non plus au niveau de chaque grade, mis en place en 2006, ont permis la globalisation des crédits et la liberté d'utilisation des emplois dans la limite du plafond accordé aux universités dans le cadre des compétences élargies de la loi LRU. »

- Elle s'inscrit d'autre part dans le mouvement plus ancien et d'inspiration plus progressiste, de la « longue marche » des universités vers plus d'autonomie et plus de responsabilités, symbolisée par diverses mesures prises dans la période 1990-2000.


« Certaines de ces mesures marquent une rupture significative. Tel est le cas du rôle plus important donné aux universités en matière de recrutement et de promotion des enseignants-chercheurs en 1992, inscription de l'architecture des diplômes dans un cadre européen et assouplissement des procédures d'habilitation lié à la mise en place du processus "licence, master, doctorat" et la fin des maquettes nationales des diplômes à compter de 2002.

Cette longue marche intègre également des évolutions plus progressives. Il en est ainsi du volet immobilier au travers, d'abord, de la création des contrats de plan État-région (...) puis du transfert des responsabilités du propriétaire aux universités en matière immobilière, à l'exception du droit d'aliénation, sans dévolution effective du patrimoine ; possibilité qui sera finalement ouverte par la loi LRU. »

L'impact de la loi LRU

« La loi LRU a entraîné à nos yeux des changements significatifs et positifs », écrivent Jean-Richard Cytermann et Pascal Aimé.

« C'est en matière budgétaire que les progrès ont été les plus nets. L'intégration de la masse salariale dans le budget des universités, laquelle a eu pour effet de doubler ou de tripler leur montant, a permis de regrouper la quasi-totalité des moyens dont dispose un établissement.

 *Mettre en évidence
ce que pèse
réellement une université*

Elle permet maintenant de mettre en évidence, vis-à-vis des partenaires locaux, ce que pèse réellement une université et donne à son conseil d'administration et à son équipe dirigeante des marges de manœuvre et des responsabilités accrues. »

Parallèlement, le caractère global de la subvention pour charge de service public reporte sur l'établissement un certain nombre d'arbitrages qui, auparavant, relevaient du ministère : arbitrages sur le nombre et le niveau des emplois, répartition des crédits entre activités de recherche et de formation, répartition de ces crédits "recherche" entre unités de recherche.

« Il faut insister sur ce dernier point, qui nous paraît fondamental en ce qu'il a permis aux universités de devenir de véritables interlocuteurs des organismes de recherche. »

« Les organismes de recherche, et notamment le CNRS, sous la présidence d'Alain Fuchs, ont su accompagner cette évolution et modifier la nature de leur partenariat avec les universités. Dans ce cadre, les universités sont devenues clairement des opérateurs de recherche à part entière, selon un rythme et une intensité qui, évidemment, varient d'un établissement à l'autre. »

« C'est certainement le triptyque nouvelles responsabilités et compétences élargies, fusion d'établissements dans les grands sites universitaires, et création des initiatives d'excellences dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir qui a permis cette émergence de grandes universités de recherche et s'affichant comme telles. »

Avancées et limites en matière de GRH

En matière de gestion des ressources humaines, « les avancées sont également non négligeables ».

- « L'université est maintenant maîtresse, dans la limite de son plafond d'emploi et de sa masse salariale, de la carte de ses emplois, de leur répartition par corps, grade, mais aussi par discipline, ce qui, là aussi, renforce ses capacités de dialogue avec les organismes de recherche. »
- Elle a acquis des souplesses en matière indemnitaire.
- Elle peut recruter des contractuels, en CDD ou CDI, y compris dans son cœur de métier, ce qui peut constituer un élément important d'une politique d'attractivité notamment vis-à-vis des post-doctorants (...).

« Les universités disposent maintenant, avec les compétences élargies, d'une grande partie des attributs d'un employeur. »

Cependant, « les universités n'ont pas acquis, ces dernières années, de pouvoirs significativement plus importants en matière de fixation des services d'enseignement ou dans la répartition des responsabilités, entre le niveau national et le niveau local, en matière de recrutements et de promotions des enseignants-chercheurs ».

« *Pourtant, la question d'une autonomie accrue pour favoriser des politiques d'attractivité était au cœur des interrogations du jury international qui a examiné les candidatures aux financements Idex et I-site », soulignent les deux auteurs.*

Autonomie pédagogique : « Des progrès plus rares »

« En matière d'autonomie pédagogique, les progrès sont plus rares qu'à l'époque où a été mis en œuvre le système licence-master-doctorat à partir de 2004, la fin du contrôle tatillon des habilitations et surtout l'introduction de la notion de grade distincte de celle de diplôme national (...). Cette introduction de la notion de grade atténuée de fait les différences entre diplôme national et diplôme d'établissement. »

« Notamment, les démarches de qualité et d'évaluation des enseignements peinent encore à se généraliser. L'arrêté du 30/07/2018 relatif au diplôme national de licence sur les nouvelles licences marque cependant une évolution dans la conception des formations (individualisation des parcours, création de passerelles, affichage de parcours de réussite, etc.).

Il inaugure une voie dans laquelle les textes réglementaires relatifs aux formations auront plus vocation à définir des objectifs à atteindre à travers des cahiers des charges qu'à définir des prescriptions normatives. »

La dévolution du patrimoine

« En matière immobilière, la dévolution du patrimoine s'inscrit, là aussi, dans la suite logique de la loi qui a attribué, en 1989, aux universités les droits et obligations du propriétaire. »

« *Le choix fait par certaines universités de bénéficier de cette dévolution, même dans un contexte qui ne prévoyait pas d'accompagnement budgétaire spécifique, est un marqueur puissant de la progression de l'idée même d'autonomie dans l'esprit et les actes des responsables d'établissements.* »

Les leçons des audits de l'Igaenr

Plus de dix ans après la promulgation de la loi LRU, l'Igaenr a réalisé plus de 120 audits d'établissements d'enseignement supérieur dans le cadre de la préparation de leur passage aux responsabilités et compétences élargies et des interventions dans les établissements qui rencontrent des difficultés financières.

Professionnalisation des fonctions administratives et techniques

« Le premier constat qui peut être dressé est celui de la professionnalisation des fonctions administratives et techniques des établissements grâce au recrutement de cadres maîtrisant de nouvelles compétences et à l'exercice de nouvelles responsabilités (...).

La maîtrise de ces transformations s'est d'abord opérée dans les services centraux puis s'est diffusée plus ou moins rapidement et plus ou moins complètement vers les composantes. »

« *C'est donc d'abord en termes de transformation des processus techniques de gestion mais aussi des modèles managériaux internes (dialogue de gestion, contrats d'objectifs et de moyens) que la loi LRU s'est diffusée dans les établissements.* »

Un cadre assimilé...

« Le deuxième constat est qu'un nombre important d'établissements semblent avoir assimilé le nouveau cadre de fonctionnement créé par la loi LRU, hors la dévolution du patrimoine immobilier, encore peu répandue.

Ainsi, depuis leur passage aux responsabilités et compétences élargies, 90 % d'entre eux maîtrisent régulièrement leur équilibre budgétaire, parfois il est vrai au prix de décisions de gels d'emplois. Dans le domaine budgétaire, il n'est pas rare de trouver dans les établissements des compétences techniques égales, si ce n'est supérieures à celles qui existent à l'administration centrale et dans les services académiques en charge du contrôle budgétaire. »

... mais des difficultés financières

« *A contrario*, environ 10 % des établissements d'enseignement supérieur rencontrent des difficultés financières et peinent à équilibrer leurs activités dans un contexte d'autonomie financière accrue.

Ce pourcentage est relativement stable (2011-2017), même si les établissements concernés ne sont pas toujours les mêmes. »

- « Les établissements d'enseignement supérieur qui rencontrent des difficultés financières s'inscrivent dans une trajectoire de retour à l'équilibre sur deux ou trois années.
- Il n'existe pas, dans ces établissements, de situation de déficit endémique comme peuvent la connaître certains centres hospitaliers et universitaires. »

« *Il est même possible de considérer que l'État a trouvé, à travers le transfert de responsabilités à des opérateurs autonomes, une voie d'équilibre budgétaire plus facile à maîtriser que s'il avait dû prendre lui-même, par exemple, des décisions de réduction du nombre d'emplois.* »

Complexification des modes de gestion

« La loi LRU, en promouvant l'autonomie, a ouvert la voie à une complexification des modes de fonctionnement et de financement des établissements d'enseignement supérieur.

La gestion de la masse salariale, des financements sur projets, des opérations actées dans les plans "campus" ou dans les programmes d'investissement d'avenir successifs, la dévolution du patrimoine immobilier requièrent des compétences techniques et managériales plus importantes que celles qui étaient nécessaires pour gérer un établissement d'enseignement supérieur avant 2007. »

Le profil des présidents

« Parmi les attentes de la loi de 2007 figurait la volonté de faire émerger de nouveaux profils de présidents. De même, la création du statut de directeur général des services en remplacement de celui de secrétaire général d'établissement d'enseignement supérieur, sur le modèle de ce qui existe dans les collectivités territoriales, traduisait la volonté de faire monter en gamme les fonctions managériales et de revoir leur articulation et leur proximité avec les fonctions de direction.

Force est toutefois de constater que la loi de 2007 n'a pas significativement modifié le profil des présidents d'université. Rares sont ainsi les chercheurs des organismes de recherche à avoir souhaité exercer ce type de mandat. »

« L'exemple de l'élection d'Axel Kahn à la présidence de Paris Descartes, en 2007, est finalement resté isolé. »

Des équipes « encadrées »

« De même, si dans un premier temps la création du statut de DGS a correspondu à une meilleure reconnaissance par le monde académique d'une capacité technique à prendre en charge des opérations complexes telles que la gestion de la masse salariale, elle n'a pas modifié fondamentalement le rapport entre les présidents, vice-présidents et responsables administratifs au sein des établissements.

Un nombre significatif de DGS continuent de voir leurs équipes administratives et techniques encadrées plus ou moins étroitement par des vice-présidents fonctionnels ou se résignent à ne pas intervenir dans certains champs d'activité dans lesquels on ne leur reconnaît aucune légitimité. C'est notamment le cas de la recherche. »

« Cette situation n'est pas adaptée aux effets de la loi LRU et des réformes qui l'ont suivie. »

Le rôle de l'État

« Tout comme les collectivités territoriales, les universités ont également dû apprendre à conjuguer leur nouvelle autonomie avec la volonté de régulation des services publics par l'État.

La loi de 2007 a ainsi ajouté au contrôle de légalité déjà exercé par le recteur chancelier des universités un contrôle budgétaire exercé par cette même autorité, et qui s'est progressivement professionnalisé au rythme de la complexification de la gestion des établissements d'enseignement supérieur.

Dans le cadre de la longue marche des universités vers l'autonomie, on assiste aujourd'hui à une deuxième phase de réaffirmation du rôle de régulateur de l'État qui se positionne comme garant des droits des étudiants. »

« Les réformes de l'accès en master puis de l'accès en premier cycle en sont la démonstration éclatante. La volonté ministérielle actuelle de construire un véritable dialogue de gestion plutôt qu'un modèle d'allocation des moyens très détaillé en est une autre illustration. »

L'enjeu des moyens

« Au-delà du débat sur le degré d'autonomie relative des universités françaises, une des questions principales, cruciale pour l'avenir des établissements d'enseignement supérieur qui se pose aujourd'hui, reste celle de l'adaptation de leur modèle économique à leurs besoins et aux missions qui leur sont confiées », soulignent-ils par ailleurs.

Et de rappeler que « l'effort financier en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche, mesuré par rapport au produit intérieur brut et par rapport au coût à l'étudiant pour l'enseignement supérieur se situe, en France, à la moyenne de l'OCDE mais en deçà des pays les plus innovants ».

Jean-Richard Cytermann



Date de naissance : 30/08/1952

Parcours	Depuis	Jusqu'à
Ined Président du conseil d'administration	Juillet 2016	Aujourd'hui
Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation Chef du service de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche	Février 2014	Mai 2019
Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation Directeur adjoint du cabinet de Geneviève Fioraso	Mai 2012	Février 2014
Direction générale pour la recherche et l'innovation Directeur adjoint	Octobre 2007	Mai 2012
Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation Directeur de la programmation et du développement,	2000	2002
Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation directeur adjoint du cabinet du ministre de l'Education nationale, de la Recherche et de la Technologie, Claude Allègre	Novembre 1997	Mars 2000
Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation Conseiller pour l'administration et le personnel du ministre Claude Allègre	Juillet 1997	Novembre 1997
Direction générale des enseignements supérieurs Chef du Service des établissements	1996	1996
Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation Chef du service de l'emploi scientifique, de la formation et de l'organisation de la recherche	1992	1993
Premier Ministre - Hôtel de Matignon Conseiller du Premier ministre Edith Cresson	Mai 1991	Avril 1992
MENESR Direction de la recherche Sous-directeur de la politique générale	1982	1985
Inspection générale des affaires sociales Inspecteur	1980	1980
Établissement & diplôme	Année(s)	
École Nationale d'Administration Diplômé - Promotion Guernica	1976	1974
HEC Paris Diplômé	1974	1971

Fiche n° 8267, créée le 12/01/15 à 10:21 - MàJ le 27/05/19 à 10:22

Pascal Aimé



Parcours	Depuis	Jusqu'à
Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche Adjoint au chef de service	Avril 2018	Aujourd'hui
GIP "Fun-Mooc" Commissaire du gouvernement	Juin 2016	Aujourd'hui
Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation Inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (1ère classe)	Octobre 2014	Aujourd'hui
Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation Coordinateur du groupe « enseignement supérieur- recherche » au sein de l'Igaenr	Mars 2014	Aujourd'hui
Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation Inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (2ème classe)	2007	Octobre 2014
Centre National de la Recherche Scientifique Délégué régional pour la région Centre Est	Janvier 2004	Janvier 2007
Université Louis Pasteur de Strasbourg Secrétaire général	Janvier 1998	Janvier 2004

Fiche n° 6611, créée le 14/10/14 à 10:58 - MàJ le 03/05/18 à 12:58

© News Tank 2019 - Code de la propriété intellectuelle : « La contrefaçon (...) est punie de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende. Est (...) un délit de contrefaçon toute reproduction, représentation ou diffusion, par quelque moyen que ce soit, d'une oeuvre de l'esprit en violation des droits de l'auteur. »