

L'autonomie des universités

L'âge de la stratégie

anRT
ASSOCIATION NATIONALE
RECHERCHE TECHNOLOGIE

 **FUTURIS**

NOVEMBRE / 2024

Rapport de synthèse

Président du groupe de travail : Bruno Jarry, président honoraire de l'Académie des technologies

Auteur : Pierre Bitard, directeur de projet

Avec la contribution de Pauline Armary, doctorante Cifre

Directrice de publication : Clarisse Angelier, déléguée générale

L'autonomie des universités

L'âge de la stratégie

Rapport de synthèse
Novembre 2024

Ces travaux sont soutenus financièrement par les souscripteurs FutuRIS :

AIR LIQUIDE - AMPIRIC-AIX-MARSEILLE UNIVERSITÉ - ANR - BERGER-LEVRULT - BNP PARIBAS
BOUYGUES - CEA - CNRS - DECATHLON - EDF - ENGIE - FRANCE UNIVERSITÉS - GENERAL ELECTRIC
INRIA - INSTITUT MINES TELECOM - INSTITUT PASTEUR - MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS - MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE
RÉGION PAYS DE LA LOIRE - RENAULT - SCHNEIDER ELECTRIC - SNCF - TOTAL ENERGIES - UDICE
VINCI

Le contenu n'engage que la responsabilité de l'ANRT en tant qu'auteur et non celle des institutions qui lui apportent leur soutien.



Life Is On



Sommaire



Introduction	1
01. À quels problèmes l'autonomie des universités françaises répond-elle ?	5
L'autonomie « solution interne »	5
L'autonomie « source de performance du SFRI »	6
02. Comment l'autonomie des universités françaises se compare-t-elle à celles d'autres pays ? ..	9
L'autonomie des universités, un concept tout en nuances	9
Les universités du Royaume-Uni, de Belgique, d'Espagne, d'Italie, et d'Allemagne comme profils de référence	11
03. Comment l'autonomie des universités est-elle perçue par les acteurs du SFRI ?	15
Autonomie académique	15
Autonomie organisationnelle	16
Autonomie financière	17
Autonomie de gestion des ressources humaines	17
04. L'autonomie représente-t-elle une piste de progrès pour les universités françaises et pour le SFRI ?	19
Annexe 1 : Liste des personnes auditionnées dans le cadre du groupe de travail SFRI de FutuRIS consacré à l'autonomie des universités	23
Annexe 2 : Mesures de mise en œuvre des « pilotes » de l'« acte II » de l'autonomie, classées par grandes dimensions de l'autonomie	24
Annexe 3 : Schéma de description de la gouvernance des universités en France	26

Introduction

En janvier 2023, le groupe de travail Système Français de Recherche et d'Innovation (SFRI) de l'ANRT FutuRIS relançait, sous la présidence de Bruno Jarry, membre de l'Académie des technologies, une réflexion sur le thème de l'autonomie des universités.

« Relançait », car cette thématique est en vérité consubstantielle à l'activité de FutuRIS¹. Ce pôle d'activités de l'ANRT a été créé, dans les années 2003-2004, pour contribuer à la préparation d'une réforme du système français de recherche et d'innovation (ou « SFRI », terminologie « inventée » à FutuRIS). Ces réflexions ont participé à la conception de l'emblématique loi relative aux libertés et responsabilités des universités (dite LRU, 2007), qui ambitionnait de renforcer le positionnement des universités au sein du système de recherche et d'enseignement supérieur (ESR)². Les pôles de compétitivité (2004), l'Agence Nationale pour la Recherche (2005) et l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (2006)³, pour ne citer qu'eux, font aussi partie des réalisations traduisant ce mouvement de transformations.

Les travaux de l'ANRT se distinguent par une approche systémique. Dans cette perspective, l'analyse et les politiques qui en découlent portent une attention particulière à la qualité des relations entre les différentes parties prenantes du système de recherche et d'innovation : universités, écoles, organismes publics de recherche, ministères, agences d'évaluation et de financement, ainsi que les entreprises. Les interactions entre ces acteurs, en particulier entre les entreprises et les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, sont au cœur de cette approche. Toute modification d'une composante du SFRI nécessite de prendre en compte les répercussions sur l'ensemble du système.

1 Attention dont atteste notamment la série d'ouvrages « La recherche et l'innovation en France », publiés chez Odile Jacob entre 2006 et 2016.

2 Le système d'enseignement supérieur et de recherche ou ESR comprend plus de 3500 établissements publics et privés dont 72 universités et 25 communautés d'universités et d'établissements (et 271 écoles doctorales). S'y ajoutent 227 écoles d'ingénieurs, 220 écoles de commerce et de management, 45 écoles supérieures d'art publiques, 22 écoles d'architecture et environ 3 000 écoles et instituts privés.

3 L'AERES est l'institution qui a précédé le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres) créé en 2014, en activité jusqu'à ce jour.

Contexte

En décembre 2022, la ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche Sylvie Retailleau chargeait Philippe Gillet, ancien vice-président de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, de piloter une mission pour identifier les moyens de renforcer l'écosystème de la recherche et de l'innovation, en considérant l'articulation entre les organismes publics de recherche et les établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Issu de ces travaux, le rapport « Mission sur l'écosystème de la recherche et de l'innovation » a été remis en juin 2023 à la ministre. L'autonomie et la responsabilité des établissements adossées à un engagement collectif sur les moyens pour renforcer la qualité de la recherche française (dont, explicitement, celle produite au sein des universités) sont affirmés comme principes structurant l'action politique.

Enfin, après l'allocution du président de la République du 7 décembre 2023 lançant « l'acte II de l'autonomie », la ministre, Mme Sylvie Retailleau, a exposé la feuille de route des transformations de l'ESR qui en découle⁴. L'un des axes concerne l'amélioration de la performance avec, comme moyens privilégiés, le renforcement de l'autonomie des universités, un pilotage ministériel consolidé et une réelle capacité de déploiement des stratégies particulières des établissements.

Ce contexte, au sein duquel nos travaux prennent place, correspond à un moment particulier de l'histoire des universités. Rendre compte de leur histoire au sein de l'ESR représente une tâche qui dépasse l'ambition de ce rapport. Les éléments suivants, qui caractérisent l'évolution des universités en France⁵, rappellent la dynamique de maturation du système.

Brève histoire des universités en France

Au Moyen-Âge, les premières universités se présentent comme des regroupements d'écoles sous

4 Discours à la Cité Internationale Universitaire de Paris, jeudi 26 mars 2024.

5 Ci-après à partir de : Bouquin Nadège, Rémi Barré et Violette Nemessany, 2011, Vers de nouvelles configurations universitaires ? in La recherche et l'innovation en France, Odile Jacob.

l'égide d'une corporation ecclésiastique⁶. Raison pour laquelle les 22 universités en fonctionnement à l'époque de la Révolution furent supprimées par la Convention nationale du 15 septembre 1793⁷. Moment important de leur histoire, Napoléon fonde « l'Université impériale » en 1806. C'est le début d'une relation non simple entre l'Etat et les universités. La volonté de contrôle de la part de l'Etat trouve ici son origine. Cette « congrégation laïque » englobe tout le « corps chargé exclusivement de l'enseignement et de de l'éducation publics dans tout l'Empire »⁸. Une séparation de fait est mise en place entre les « facultés » (aujourd'hui les universités) et les « grandes écoles » (Polytechnique, École normale supérieure, Museum national d'histoire naturelle) où est dispensé l'enseignement des sciences. L'ESR « napoléonien » qui combine centralisation (contrôle étatique) et spécialisation des universités et des grandes écoles s'impose durablement comme référence.

L'idée d'université disparaît lors de la Seconde République (1848 – 1852) pour ne réapparaître qu'en 1896 dans la loi relative à la constitution des universités, dite « loi Liard ». Le caractère généraliste des universités, compétentes pour former à des professions et pour mener des activités de recherche peine toutefois à s'ancrer véritablement ; les missions de recherche et de formation scientifique et technique, sauf la médecine, se développant à l'extérieur de l'université, au sein des grandes écoles et sociétés savantes. Les organismes publics de recherche (CNRS créé en 1939 et réorganisé en 1945 ; l'Institut National d'Hygiène en 1941 qui préfigurera l'INSERM en 1964 ; le CEA en 1945 ; l'INRA en 1946) se développent dans les années 1940, calibrés pour répondre aux grands défis scientifiques et techniques de l'époque. Ils ont entretenu et développé depuis lors des liens avec les universités, dont les unités mixtes de recherche sont une des traductions concrètes. Ultime jalon d'évolution dont il nous faut souligner l'importance : les années 1960, et les conséquences de « mai 1968 », qui ont vu s'initier la « longue marche inachevée [des universités] vers l'autonomie (et la pluridisciplinarité) »⁹. L'autonomie des universités est donc une idée relativement récente en France¹⁰. Cela nous a été rappelé lors des auditions.

Edgar Faure, ministre de l'Éducation nationale de juillet 1968 à juin 1969 a créé la fonction de « Président d'université » par la loi du 12 novembre 1968. En août 2007, a été promulguée la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (dite LRU),

loi qui précise leurs prérogatives. Au cours des quarante années qui séparent ces deux dates, nombre de changements incrémentaux embarquant une notion d'autonomie se sont produits, en interaction avec les transformations de l'environnement de l'université : de l'ESR au SFRI. On mettra en exergue la circulaire de 1989 qui introduit la contractualisation quadriennale entre l'Etat (représenté par le MESR) et les universités (représentées par leur président)¹¹. Texte clé qui incite les présidents d'université à développer une stratégie, à se positionner et à entrer en négociation sur les ressources de leur établissement. Et dont les actuels contrats d'objectifs, de moyens et de performance expérimentés depuis mars 2023 sont les « descendants ». Parallèlement, les unités mixtes entre organismes et universités se sont multipliées, des cursus communs ont été développés entre écoles et universités, entreprises et universités se sont aussi largement apprivoisées.

Depuis la LRU, le conseil d'administration (CA) de l'université comporte une trentaine de personnes, dont 7 ou 8 personnalités extérieures¹². Le CA élit le président pour un mandat de 4 ans, renouvelable une fois. Il existe des limites à l'autorité qu'il peut exercer. D'une part, c'est le CA¹³ qui approuve le contrat d'établissement et les conventions signées par le président, ou qui vote le budget. D'autre part, plusieurs instances auxquelles le président ne participe pas prennent des décisions qui concernent le fonctionnement de l'université. En particulier, malgré les avancées de la loi LRU, il n'a qu'une autorité limitée sur son principal levier d'action, la gestion des ressources humaines. Le recrutement et la rémunération des personnels ne sont pas entièrement sous sa responsabilité. Le Conseil National des Universités (CNU) est l'instance consultative et décisionnaire pour les enseignants-chercheurs. De plus, chaque corps électif défend ses propres intérêts (e.g. représentants des personnels ingénieurs, administratifs, techniques et des bibliothèques).

Le président est élu pour porter la stratégie de son établissement ; il existe, dans le cadre actuel, de réels espaces d'expression de celle-ci, comme les auditions que nous avons menées avec des présidents d'université le montrent. Leur capacité d'action stratégique pourrait se déployer mieux encore, c'est l'objet de la réforme en cours – dite Acte II de l'autonomie –, si certains progrès étaient accomplis en matière de gouvernance, d'organisation, de finances et de gestion des ressources humaines (GRH). Autant de dimensions qui caractérisent l'autonomie dans le cadre du tableau de bord de l'autonomie réalisé par

6 L'université de Paris, créée au milieu du XIII^e siècle, est généralement considérée comme la première université en France.

7 A quelques exceptions près comme le Collège de France, le Museum d'histoire naturel, l'Observatoire de Paris et les écoles spéciales (Ponts et chaussées, Mines).

8 Selon la loi du 10 mai 1806, citée par Bouquin et al. (ibid.).

9 Pour reprendre la formule utilisée en titre de paragraphe dans Bouquin et al. (ibid.).

10 Ce n'est pas le cas partout. L'Allemagne, au XIX^e siècle s'est engagé dans un modèle d'université fondée sur la transdisciplinarité (toutes sciences et techniques) et sur l'encouragement au travail personnel par des enseignants engagés dans les activités d'enseignement et de recherche.

11 Circulaire du ministre de l'Éducation nationale, n° 89-079 du 24 mars 1989 : « Politique contractuelle », Bulletin officiel de l'Éducation nationale, n° 13, 30 mars 1989, p. 761-768.

12 Le lecteur intéressé trouvera en Annexe III, un schéma décrivant la gouvernance d'ensemble des universités.

13 Participent aussi au CA le recteur d'académie et le chancelier des universités ; le CA est complété par le conseil académique qui regroupe les membres de la commission de la recherche et de la commission de la formation et de la vie universitaire.

l'Association européenne des universités¹⁴, et que nous avons adopté comme grille de lecture.

Ce rappel historique a permis d'illustrer le caractère existentiel de l'autonomie pour les universités en France. D'une certaine façon, « réformer l'université » et « gagner en autonomie » sont, pour ces acteurs de l'ESR, des expressions synonymes. Ces formules véhiculent des idées de vitalité, de capacité d'action, voire d'émancipation d'une tutelle étatique jugée envahissante. Ce projet émancipateur vaut pour lui-même et s'accompagne du rêve d'une relation de confiance avec l'Etat. Ses traductions concrètes se déclinent alors en une longue liste de changements désirés. Face à cette quête d'autonomie, les représentants de l'Etat, ministre de l'ESR après ministre de l'ESR, cherchent la voie d'un dialogue apaisé.

Problématique, méthodologie, annonce du plan

Nous prenons un pas de recul à l'égard de cette « pression à l'autonomie », et renouons ainsi à creuser chaque aspect de la question, à documenter chaque enjeu associé à chaque option de changement. Est ici abordée une question plus ouverte : on se demande si une autonomie accrue permettrait au SFRI d'améliorer sa performance. Pour ce faire, nous adoptons des indicateurs sommaires de la performance du SFRI qui impliquent les universités, mobilisons une version multifacette de l'autonomie, qualifions le degré de l'autonomie en France en comparaison avec des universités européennes et exposons la perception de l'autonomie d'une sélection d'acteurs du SFRI.

Du point de vue de la méthodologie mise en œuvre, ont été combinées recherches documentaires (dont quelques recherches et traitements de données), l'emploi de l'approche et des enseignements de l'enquête 2023 de l'Association européenne des universités, complétés le cas échéant par les fiches CurieXplore¹⁵, et une série d'auditions d'acteurs du SFRI. Cinq présidents d'universités choisies pour leur représentativité, quatre hauts responsables d'organismes publics de recherche ou de grande école, quatre directeurs de la R&D ou des partenariats d'entreprises disposant d'une connaissance du monde académique, un responsable d'une association représentant les villes universitaires et deux personnes du Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères (MEAE) en charge des relations scientifiques internationales (cf. liste en Annexe 1) ont été entendus¹⁶. Ces auditions se sont étalées de mars 2023 à avril 2024.

Ce rapport s'articule autour de quatre parties. Dans un premier temps, nous nous demandons à quelles problématiques l'autonomie des universités françaises tente de répondre. Nous comparons ensuite le modèle d'autonomie des universités françaises à celui d'autres pays, afin de situer les spécificités nationales dans un contexte international. La troisième partie s'intéresse aux perceptions des acteurs du SFRI quant à l'autonomie des universités. Enfin, alors que les options pour une plus grande autonomie sont bien connues et que débute une phase d'expérimentation active, nous évaluons si cette autonomie constitue véritablement une voie d'amélioration pour le SFRI.

¹⁴ Association of European Universities, 2023, University Autonomy in Europe IV - Scoreboard 2023, mars.

¹⁵ <https://curiexplore.enseignementsup-recherche.gouv.fr/>
La plateforme d'exploration des systèmes d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation à l'international.

¹⁶ L'ANRT FutuRIS tient à exprimer des remerciements appuyés aux personnes auditionnées, dont la liste est proposée en Annexe I.

À quels problèmes l'autonomie des universités françaises répond-elle ?

Ce court chapitre d'ouverture vise à établir plusieurs éléments de constat préalable et à poser les bases de discussion.

La problématique de l'autonomie des universités françaises concerne d'abord la gouvernance et le management des universités : la capacité de son président à déployer la stratégie d'établissement pour laquelle il a été élu.

Selon une première approche, l'évolution de l'autonomie résulte des rapports de force entre parties prenantes du monde universitaire : les présidents d'université, le ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (ESR), le CNU, les syndicats représentant les différentes catégories de personnels ou d'étudiants. Ainsi conçu, le degré d'autonomie évoluerait selon une dynamique propre, interne. L'essentiel des forces de changement provient des universités elles-mêmes, qui entendent pouvoir disposer d'une meilleure maîtrise de leur destin. Les politiques étant alors sommés de participer à cette nécessaire évolution vers « plus et mieux » d'autonomie des universités.

Si la revendication d'autonomie est d'abord endogène, on peut s'interroger sur sa capacité à améliorer la performance du système de recherche et d'innovation (SFRI), via ses effets sur le système d'enseignement supérieur et de recherche (ESR)¹⁷. Du point de vue des politiques publiques, le sujet est celui d'un ESR qui contribue à la performance du système français de recherche et d'innovation (SFRI). Une autonomie accrue des universités représente une pressante option pour les politiques publiques.

Tout est bien là question de nuance et c'est bien en nuance que les prochains chapitres vont envisager

notre problématique. Mais pour commencer, ce premier chapitre brosse à grands traits le portrait des enjeux de l'autonomie. D'une part, en faisant de la comparaison un outil clé d'analyse – point de vue que nous continuerons à adopter tout au long du texte –, grâce à un regard porté sur l'autonomie de plusieurs pays de référence. D'autre part, en introduisant la question des relations entre les universités et les entreprises.

L'autonomie « solution interne »

Au fil des auditions, l'autonomie a été envisagée comme permettant de résoudre une série de problèmes inhérents au fonctionnement des universités françaises (cf. Annexe 1 pour la liste des personnes auditionnées). Nous en synthétisons quatre ci-dessous. Obtenir plus d'autonomie est envisagé comme « solution interne » : pour les universités, par les universités.

En matière organisationnelle, les universités françaises pâtissent de procédures administratives strictes et de règlements complexes. Cette rigidité peut induire une capacité contrainte à réagir avec assez de vitesse et de vigueur aux changements auxquels elles font face. Une plus grande autonomie offrirait aux universités la possibilité de prendre des décisions plus rapidement et de manière plus adaptée à leur contexte spécifique.

En matière de finances, plus de 80% des budgets des universités sont assurés par l'État, montants qui pour l'essentiel vont aux rémunérations des personnels titulaires¹⁸. Cela limite leur capacité à investir dans des domaines prioritaires avec la souplesse nécessaire, à développer de nouveaux programmes en fonction

17 Il n'est peut-être pas inutile de rappeler ici qu'une des missions de l'université est sa capacité à former, à répondre au besoin de compétences de l'État et des entreprises.

18 Dotée de ressources propres, l'université serait alors plus à même de déployer des partenariats avec le monde socio-économique notamment.

de leurs besoins nouveaux ou spécifiques. Une autonomie supérieure pourrait alors conduire les universités à diversifier leurs sources de financement : accès à des formes de crédit compatibles avec leur statut, partenariats avec des entreprises, modulation des frais de scolarité (ces derniers ne représentant en l'état qu'environ 5% de leurs ressources).

En matière académique, grâce à une plus grande autonomie, les universités seraient capables de mieux adapter leurs formations et leurs diplômes aux besoins du marché du travail, que ce soit à l'échelle régionale ou nationale. Développer des nouveaux partenariats avec les entreprises en ajustant les cursus pourrait s'avérer profitable pour toutes les parties impliquées, les formés, les formateurs et les employeurs privés.

Enfin, sur un plan organisationnel, une plus grande maîtrise des activités de recherche et d'innovation menées sous leur égide pourrait favoriser une fréquence accrue des interactions en recherche et en innovation avec les entreprises. Alors, si cela fait partie de leur stratégie, en collaborant plus étroitement avec les entreprises, les universités pourraient mieux valoriser les travaux de recherche menés en leur sein. Un souci d'efficacité pourrait les inciter à développer plus encore les modalités courantes de recherche partenariale comme les laboratoires communs et les chaires d'excellence. Et ainsi étendre encore les services rendus par les universités à l'ESR et à la société en général.

L'autonomie « source de performance du SFRI »

Les réformes du système d'Enseignement Supérieur et de Recherche (ESR) peuvent avoir pour objectif final d'améliorer la performance globale du SFRI. Au cours des dernières décennies, les gouvernements de nombreux pays ont considéré qu'accroître l'autonomie des universités permettrait d'atteindre cet objectif. La loi relative aux libertés et responsabilités des universités dite LRU illustre possiblement cette orientation en France.

Apprécier l'effet d'une politique qui augmente l'autonomie des universités ne va pas de soi. Tout dépend, d'abord, de l'indicateur de performance retenu ; lorsque la décision politique s'appuie sur un indicateur de performance. Ensuite, des politiques qui ne sont pas associées à la question de l'autonomie visent l'accroissement de la performance du SFRI qui concernent l'enseignement supérieur et la recherche. La littérature sur le sujet émanant de l'OCDE est abondante et met en évidence que les pays ont recours à des combinaisons d'instruments politiques variés, impliquant les différents acteurs de l'ESR (universités et équivalents, organismes de recherche, recherche public-privé)¹⁹. Sans les lister

de manière exhaustive, on peut citer le financement compétitif de la recherche (financement sur projets), le financement de la recherche collaborative, les stratégies nationales de recherche et d'innovation, le soutien aux infrastructures de recherche ou à la valorisation de la recherche. Une mesure unique de politique ne peut à elle seule améliorer la performance du système d'éducation supérieure et de recherche selon tous les critères. Certaines mesures ne sont efficaces que dans un contexte donné (qui lui-même résulte d'autres choix sur d'autres aspects clés du système).

Selon l'indicateur choisi, l'accroissement de l'autonomie n'induit pas nécessairement une meilleure performance. Le rapport d'Aghion *et al.* (2009)²⁰ a montré que la performance en recherche s'accroît avec la compétition entre universités permise par l'autonomie (comparaison Union Européenne vs Etats-Unis d'Amérique). Chez Braga (2012)²¹, le nombre d'années d'études complètes réalisées par les étudiants décroît lorsque le degré d'autonomie s'accroît, à l'échelle de 24 pays européens. Braga (*ibid.*) signale aussi que, dans Aghion (*ibid.*), l'effet de l'autonomie est loin d'être clair sur l'incitation individuelle à obtenir un diplôme.

Afin de clarifier notre questionnement dans ce chapitre d'ouverture, on s'interroge ci-après sur deux critères clés de performance du SFRI qui résultent des comportements des acteurs de l'ESR. Premièrement, l'amélioration du niveau de diplôme de la population contribue à inscrire la France dans l'économie de la connaissance, à l'accroissement de la productivité grâce à une R&D au service de l'innovation et de la création d'emploi et à la croissance. Deuxièmement, des relations d'excellence entre entreprises et universités sont essentielles à un écosystème industriel innovant et performant²². S'interrogeant sur ce qu'une autonomie accrue pourrait améliorer dans le SFRI, ce travail forme l'hypothèse que l'autonomie peut être envisagée comme facteur d'amélioration (1) du niveau de diplomation de l'enseignement supérieur (LMD) et (2) de renforcement des relations entre les établissements d'enseignement supérieur et de recherche et les entreprises²³.

Les données de l'European Innovation Survey, 2024²⁴ sont mobilisées pour caractériser la situation française au regard d'indicateurs de performance de l'ESR. Ces données manquent certes de finesse,

19 Cf. OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2023 https://www.oecd.org/en/publications/oecd-science-technology-and-innovation-outlook-2023_0b55736e-en.html

20 Aghion, Philippe, Mathias Dewatripont, Caroline M. Hoxby, Andreu Mas-Colell, et André Sapir, 2009, The Governance and Performance of Research Universities: Evidence from Europe and the U.S., NBER Working Paper No. 14851, Avril.

21 Braga, Michela, Daniele Checchi et Elena Meschi, 2012, Educational policies in a long run perspective, EIEF, WP.

22 Cf. Berger, Suzanne, 2016, Reforms in the French industrial ecosystem, Rapport à Monsieur le Secrétaire d'Etat à l'Enseignement Supérieur et à la Recherche et à Monsieur le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, Janvier.

23 Autant dans la capacité de l'ESR à former aux métiers de demain qu'en matière de recherche.

24 https://research-and-innovation.ec.europa.eu/statistics/performance-indicators/european-innovation-scoreboard_en

souffrent d'imperfection, et d'autres pourraient s'avérer pertinentes, mais elles sont récentes, officielles, et conçues pour des comparaisons internationales.

Le premier indicateur caractérise le niveau de diplôme dans la population, le second les relations public-privé en recherche :

- la population avec un diplôme universitaire ;
- les co-publications public-privé.

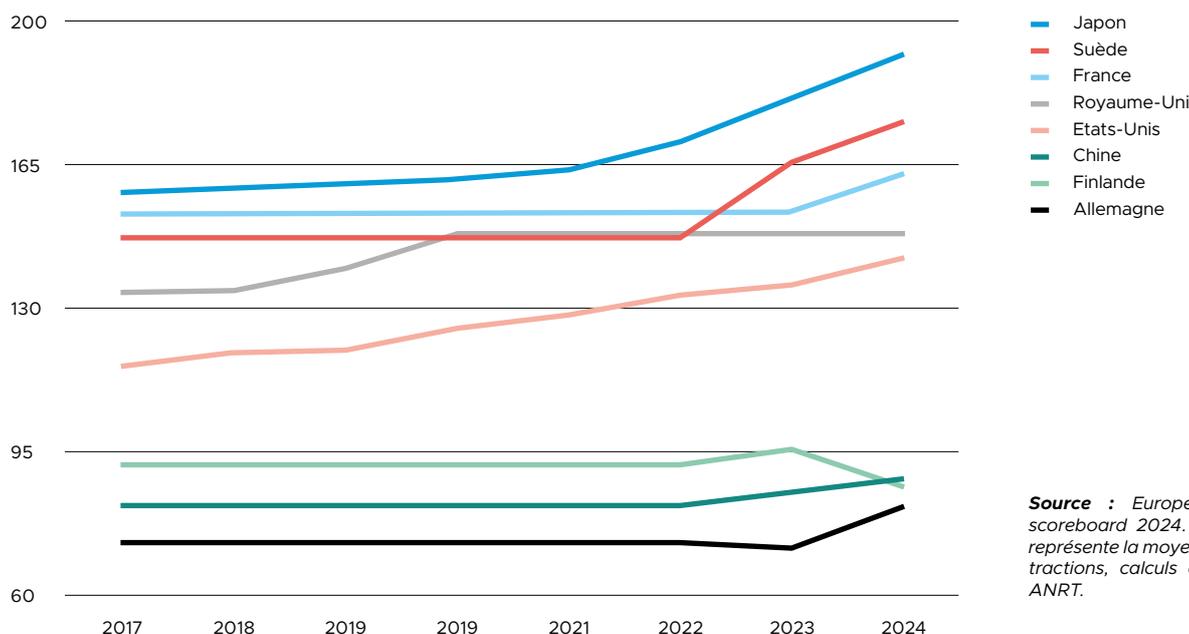
Les résultats de l'examen des indicateurs, en comparaison internationale, dressent un portrait simplifié de la performance du SFRI :

1. la France se place parmi les meilleurs en termes de population diplômée de l'université²⁵ (Figure 1);
2. mais le pays performe moins bien en termes de collaborations public-privé : dans les 3 derniers de notre échantillon, mais quasiment au niveau américain, et devant le Japon (Figure 2).

Cette performance comparée de l'ESR en matière de diplômes universitaires classe la France parmi les pays les plus performants.

Complétons cette mesure par le taux d'insertion dans l'emploi des diplômés de master. A l'aide des données publiques ouvertes les plus récentes²⁶, il est possible de calculer qu'en moyenne, 30 mois après l'obtention du Master, 93% des diplômés étaient en emploi (94% pour les disciplines scientifiques et techniques) ; après 18 mois, cette moyenne était de 90,5%. Bien que les durées ne soient pas toujours semblables, il est intéressant de disposer de points de comparaisons avec d'autres pays développés. Au Royaume-Uni, environ 88% des diplômés de master étaient en emploi 15 mois après l'obtention de leur diplôme (Cf. le rapport «Graduate Outcomes» de la Higher Education Statistics Agency (HESA) pour les diplômés de 2019/20). En Allemagne, 95 % des diplômés de master trouvent un emploi dans les 2 ans suivant l'obtention de leur diplôme (cf. les données du DZHW - Centre allemand pour la recherche sur

Figure 1. Population avec diplôme universitaire - Evolution 2017 - 2024



Source : European innovation scoreboard 2024. La valeur 100 représente la moyenne de l'EU. Extractions, calculs et présentation ANRT.

l'enseignement supérieur et les sciences). Aux États-Unis, 87 % des diplômés de master sont en emploi 12 mois après l'obtention de leur diplôme (cf. données du National Center for Education Statistics (NCES). Au Canada, 92 % des diplômés de master étaient en emploi deux ans après l'obtention de leur diplôme (cf. Statistique Canada). Pour ce que l'on peut donc en voir, l'insertion dans l'emploi des diplômés de master en France semble être du meilleur niveau mondial.

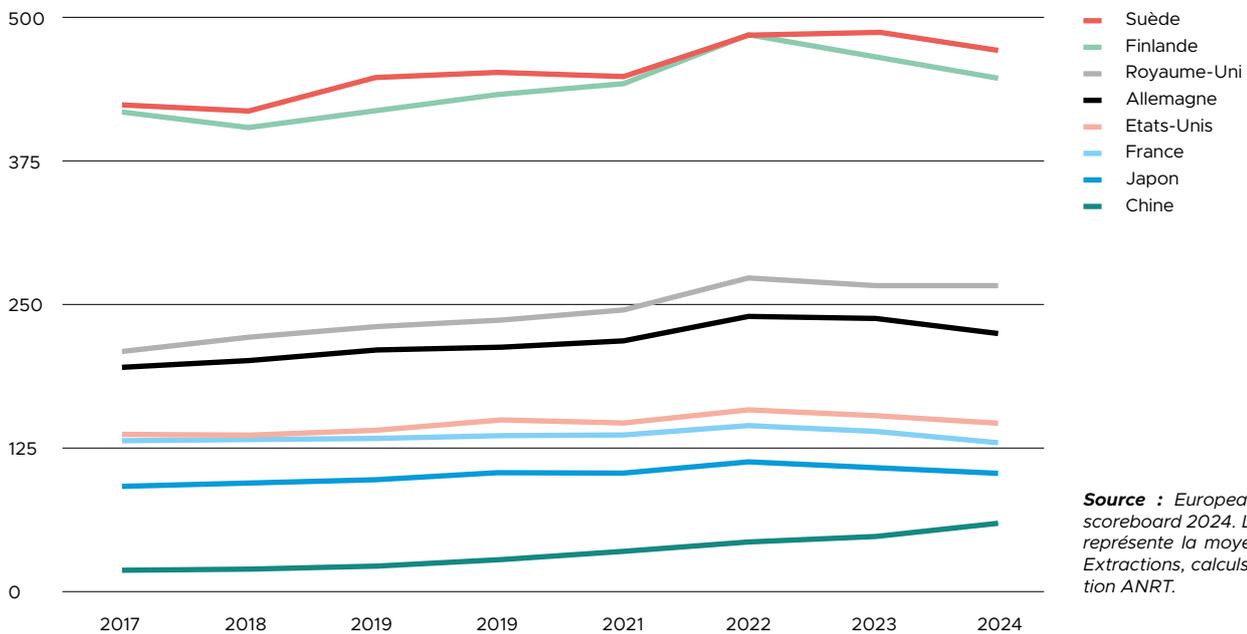
²⁵ Pour la France, les diplômés des « Ecoles » sont ici pris en compte ; il s'agit des diplômés de l'enseignement supérieur.

²⁶ <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/insertion-professionnelle-des-diplomes-de-master-en-universites-et-etablissements-assimil-O/#/ressources>. NB. : pour les calculs, utilisation des données concernant les diplômés de 2020.

Pour ce qui concerne la force des liens entre l'université et le monde de l'entreprise, la situation apparaît sensiblement différente (Figure 2). Le pays se trouve dans le groupe où la coproduction de connaissances entre entreprises et laboratoires universitaires est la plus basse²⁷.

Ces indications comparatives initiales mettent en perspective le sujet : à l'examen des indicateurs clés de la performance du SFRI qui concernent directement l'ESR, les relations public-privé se révèlent comme un point d'attention à privilégier par contraste avec la dimension de qualité de la formation dispensée. Du point de vue des politiques publiques, encourager la recherche partenariale, insuffisamment développée, est une opportunité à considérer.

Figure 2. Liens public-privé (co-publications) - Evolution 2017 -2024



Source : European innovation scoreboard 2024. La valeur 100 représente la moyenne de l'EU. Extractions, calculs et présentation ANRT.

²⁷ Le groupe de pays dont la France est la plus proche s'avère hétéroclite ; les raisons pour lesquelles les quatre pays en question copublicent peu diffèrent. Le Japon et la Chine étant deux cas polaires ; la R&D et donc les publications sont très largement le fait des entreprises au Japon, la R&D et les publications sont issues des laboratoires publics en Chine. C'est structurel, les deux mondes collaborent peu et donc copublicent peu.

Comment l'autonomie des universités françaises se compare-t-elle à celles d'autres pays ?

Comme l'ont rappelé Audrène Eloit et Dimitri Lévêque du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) lors de leur audition, la notion d'autonomie des universités revêt des sens et recouvre des réalités variées selon les pays. Que l'on évoque ici les cas indien ou singapourien où un contrôle strict de l'Etat peut s'accompagner d'une relative autonomie des universités. De même, récemment, *University World News*²⁸ s'inquiétait d'une prolifération de lois qui, aux Etats-Unis, dans plusieurs Etats (Kentucky, Wyoming ou Nebraska) tendent à réduire la liberté académique et l'autonomie institutionnelle des collèges et universités²⁹. Ils précisaient que « ensemble, ces projets de loi mettent l'enseignement supérieur américain en grave péril. ». Ils prônaient alors l'adoption du concept de « liberté académique » qui favoriserait l'autonomie des universités face aux ingérences politiques directes.

En France, la notion d'autonomie des universités est souvent assimilée à celle d'indépendance des enseignants-chercheurs, comme l'a relevé Yasmine Lakhnech lors de son audition. La valeur constitutionnelle de ce principe a finalement été reconnue par le Conseil constitutionnel en 1984³⁰. Une certaine prudence doit donc être de rigueur lorsque la notion d'autonomie est mobilisée, dans les discours, comme synonyme de celle d'indépendance.

L'autonomie des universités, un concept tout en nuances

Face à une telle variété d'appréhensions de l'autonomie, comparer les situations de plusieurs pays afin de mieux caractériser le système universitaire français n'a rien de trivial. Aussi avons-nous adopté la grille de lecture de l'Association européenne des universités (EUA, selon son sigle anglais)³¹, complétée le cas échéant par les informations issues des fiches *CurieXplore*³².

Plus encore que le classement lui-même, l'intérêt pour l'approche de l'UEA est méthodologique. L'autonomie est abordée directement, par ses dimensions principales. Cela favorise un examen systématique et neutre des situations variées des universités et s'avère propice à dégager quelques grands enseignements et à en inférer de possibles voies de progrès.

Sont retenues quatre composantes de l'autonomie :

- **l'autonomie organisationnelle** recouvre la capacité à choisir le dirigeant et les membres des organes de direction, le pouvoir de gérer la structure juridique de l'université ;
- **l'autonomie financière** concerne la forme et la nature des financements publics (le plus souvent des budgets récurrents), la capacité à décider

28 <https://www.universityworldnews.com/>

29 Cf. Jeremy C. Young et Jacqueline Allain, 2024, "Why Americans must speak up to defend university autonomy", *University world news*, 15 mars.

30 <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1984/83165DC.htm>

31 *University Autonomy in Europe IV: the Scoreboard 2023*, 2023, European Universities Association, mars. <https://www.eua.eu/publications/reports/university-autonomy-in-europe-iv-the-scorecard-2023.html>

32 <https://curiexplore.enseignementsup-recherche.gouv.fr/> ; La plateforme d'exploration des systèmes d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation à l'international.

des allocations budgétaires, le rythme annuel ou pluriannuel, la capacité à emprunter et à définir les frais d'inscription des étudiants nationaux et internationaux ;

- **l'autonomie de gestion des ressources humaines (GRH)** traite de la gestion du personnel en termes de salaires, de recrutement et de licenciement ou de promotion ;
- **l'autonomie académique** concerne la gestion des parcours étudiants, la capacité à définir le nombre d'étudiants, le choix des filières et les critères de sélection.

Chacune de ces dimensions est précisée par 4 à 7 caractéristiques distinctives (cf. Figure 4) qui, pondérées, permettent d'établir des profils des universités pays par pays.

La France est classée parmi les pays dont les universités disposent de la plus faible autonomie, figurant toujours dans le groupe de pays à « autonomie faible à moyenne ». Sur 35 pays, les universités françaises se situent en 24^e position pour l'autonomie organisationnelle, en 29^e pour l'autonomie financière, 31^e pour l'autonomie de GRH et 32^e pour l'autonomie académique. Sur ces deux derniers axes, le rapport note une légère amélioration de l'autonomie des universités françaises.

Le tableau ci-dessous compile les niveaux d'autonomie de 6 pays, et spécifie le montant de leurs dépenses de R&D ainsi que leur rang en matière de publications.

Figure 4. Composantes de l'autonomie – Rapport EUA 2023

<p>Autonomie organisationnelle</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procédure de sélection du dirigeant • Critères de sélection du directeur de cabinet • Licenciement du dirigeant • Durée du mandat du dirigeant • Inclusion et sélection de membres externes dans les organes directeurs • Capacité à décider des structures académiques • Capacité à créer des entités juridiques 	<p>Autonomie financière</p> <ul style="list-style-type: none"> • Durée et type de financement public • Capacité à conserver les excédents • Capacité à emprunter de l'argent • Possibilité de posséder des bâtiments • Possibilité de facturer des frais de scolarité pour les étudiants nationaux/européens • Possibilité de facturer des frais de scolarité pour les étudiants non européens
<p>Autonomie de gestion des ressources humaines</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacité à décider des procédures de recrutement (cadres universitaires supérieurs/personnel administratif supérieur) • Capacité à décider des salaires (personnel universitaire supérieur/personnel administratif supérieur) • Capacité à décider des licenciements (cadres universitaires supérieurs/personnel administratif supérieur) • Capacité à décider des promotions (cadre universitaire supérieur/personnel administratif supérieur) 	<p>Autonomie académique</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacité à décider du nombre total d'étudiants • Possibilité de sélectionner les étudiants • Capacité à introduire des programmes • Possibilité de mettre fin aux programmes • Possibilité de choisir la langue d'enseignement • Capacité à sélectionner les mécanismes et les fournisseurs d'assurance qualité • Capacité à concevoir le contenu des programmes d'études

Source : *University Autonomy in Europe IV: the Scoreboard 2023, European Universities Association, 2023. p.19. Traduction ANRT, avec l'aide de Google traduction.*

Tableau 1. Dépenses de R&D, classement en termes de publications, et degrés d'autonomie

	France	R.-U.	Allemagne	Italie	Espagne	Belgique Wallonie - Flandre
Dépenses de R&D (en milliards d'euros)	56	77	121	21	19	19
Publications classement Nature Index 2023	6	4	3	12	13	21
Autonomie organisationnelle	57 %	100 %	68-77 %	65 %	55 %	90-70 %
Autonomie financière	44 %	89 %	43-44 %	70 %	52 %	54-74 %
Autonomie de GRH	44 %	96 %	58-63 %	49 %	50 %	49-76 %
Autonomie académique	42 %	89 %	87-88 %	56 %	57 %	26-53 %

Source : *University Autonomy in Europe IV: the Scoreboard 2023, European Universities Association, 2023; les dépenses de R&D sont issues des bureaux de statistiques officielles des différents pays ; le rang mondial des pays publications provient du classement Nature Index ; les indicateurs d'autonomie pour l'Allemagne concerne les 3 Länder suivants : Brandebourg ; Hesse et Rhénanie du Nord-Westphalie.*

Les niveaux d'autonomie des universités du Royaume-Uni sur chacun des critères sont les plus élevés, ses dépenses de R&D sont sensiblement plus basses que celles de l'Allemagne et la performance de son ESR apprécié par les publications se situe un rang en-dessous de l'Allemagne (dont les dépenses de R&D sont pourtant 1,6 fois plus élevées).

Le lecteur intéressé pourra se reporter à Atherton *et al.* (2024)³³ pour l'analyse détaillée de l'ESR britannique. En conclusion, les auteurs soulignent la bonne performance de l'ESR du Royaume-Uni : les universités y jouissent d'un degré d'autonomie élevé, les taux de réussite des étudiants au niveau du premier cycle sont les plus élevés de l'OCDE et les approches fondées sur les résultats pour améliorer l'accès et la participation apparaissent très bien fonctionner. Comme les universités les plus renommées du Royaume-Uni³⁴ obtiennent de bons résultats en termes de recherche, elles sont aussi très bien classées dans les classements internationaux comme le classement de Shanghai. C'est donc à ce titre que le système universitaire britannique est parfois considéré comme un modèle, en particulier en matière d'autonomie.

Il est donc utile, pour mieux qualifier le degré d'autonomie des universités françaises, d'examiner, selon chaque facette, le contenu concret de l'autonomie de pays de référence.

Les universités du Royaume-Uni, de Belgique, d'Espagne, d'Italie, et d'Allemagne comme profils de référence

Autonomie organisationnelle

L'autonomie organisationnelle mesure la capacité de l'université à définir son modèle de leadership, la composition et la structure de sa gouvernance, les structures académiques internes et la possibilité de créer des entités juridiques. A cette aune, parmi les 5 pays de référence choisis, seules les universités espagnoles ont un niveau d'autonomie comparable à celui des françaises. L'autonomie organisationnelle est haute au Royaume-Uni et en Wallonie, et moyenne à haute en Allemagne (dans les trois länder considérés) et en Italie.

Le Royaume-Uni se distingue par le plus haut niveau d'autonomie organisationnelle. Les universités choisissent leur statut, entreprise ou association. Elles décident des membres de leur conseils d'administration et organes de directions sans aucune intervention extérieure ni restriction concernant le statut ou la carrière des personnes. Les directeurs peuvent ainsi être recrutés dans le secteur privé, ou hors du monde de la recherche, ou à l'étranger.

En Belgique wallonne, il existe une différence significative entre les universités libres et celles gérées par la fédération. Si les universités libres de Wallonie et de Bruxelles ont une grande autonomie organisationnelle (statuts, élection des membres de

33 Atherton, Graeme, Joe Lewis et Paul Bolton, 2024, Higher education around the world: Comparing international approaches and performance with the UK, Commons Library Research Briefing, 30 avril.

34 Le « Russel Group », groupe des 24 universités britanniques intensives en recherche.

direction), les universités gérées par la fédération requièrent une validation externe pour les statuts et exigent que le candidat à la gouvernance soit un professeur issu de l'université. Certaines sont dirigées par un recteur nommé par la Fédération. Toutes répondent néanmoins à des exigences communes sur la représentation des étudiants (i.e. 20 %), des syndicats, et du gouvernement (pour la vérification a posteriori de la bonne gestion de l'université) au conseil d'administration.

En Espagne, l'autonomie organisationnelle des universités dépend des régions et de la législation nationale. Les statuts doivent être acceptés par les instances régionales, le directeur général (recteur) est élu mais doit respecter des conditions de sélection stricte (un professeur de l'université avec le plus haut statut de fonctionnaire). La gouvernance repose sur trois instances : le conseil d'administration, le comité de direction et le conseil social qui gère les aspects budgétaires. Ces contraintes organisationnelles ont été en partie assouplies par la loi de 2023.

En Italie, le processus de Bologne (1999) a favorisé une autonomie organisationnelle supérieure des universités. Elles peuvent ainsi rédiger leurs statuts. La durée du mandat du Président à 8 ans, le minimum de 40 % de membres extérieurs à l'université dans le conseil d'administration font partie des règles communes. Le poste de directeur général responsable des choix d'administration et de gestion a été mis en place.

En Allemagne, l'enseignement supérieur relève de la responsabilité des régions (Länder), et on observe une certaine hétérogénéité de traitement entre elles³⁵. « Dans chaque Land, les lois régionales sur l'enseignement supérieur (les Landeshochschulgesetze, LHG) en fournissent le cadre législatif (établissements, personnels, conditions d'admissions à l'université, obligations de service des enseignants etc.). [...] Les établissements d'enseignement supérieur sont autonomes à l'intérieur du cadre fixé par les LHG du Land dont ils dépendent. »³⁶

Autonomie financière

La plus ou moins grande maîtrise dont dispose un établissement d'ESR pour gérer ses ressources financières constitue un aspect central de son autonomie. Les universités wallonnes, espagnoles, allemandes (sauf la région Hesse, niveau le plus bas) jouissent du même niveau d'autonomie que les universités françaises. Au Royaume-Uni, elles disposent d'une très grande autonomie. Les universités italiennes appartiennent au groupe « forte à moyenne autonomie ».

35 La comparaison repose sur les informations fournies à propos de l'Allemagne par le rapport de l'Association européenne des universités, qui concernent uniquement trois Länder, deux de l'Est et un de l'Ouest (Hesse, Rhénanie du Nord-Westphalie, Brandebourg). Les données pour la Bavière, la Rhénanie-Palatinat, Berlin ou le Bade-Wurtemberg ne sont pas disponibles.

Les universités britanniques disposent d'une grande autonomie financière. Elles décident du montant des frais d'inscription pour les étudiants, nationaux et internationaux, pour l'ensemble des diplômes (Bachelor, Master, Doctorat)³⁷. Un seuil est défini pour les diplômes de Bachelor (licence) pour les étudiants nationaux, selon des grilles de catégorie d'établissement. Les universités peuvent conserver les surplus des financements, et emprunter librement les fonds nécessaires à leurs investissements.

Les universités de Wallonie reçoivent un budget annuel dont la répartition est définie par la loi, les salaires en représentant 80 %. Elles peuvent conserver les surplus d'une année sur l'autre, mais sont limitées dans leur possibilité d'emprunt. Les frais d'inscription sont définis par les autorités publiques pour les étudiants nationaux et européens, et les frais pour les étrangers sont plafonnés.

En Espagne, les régions autonomes définissent les budgets des universités sur leur territoire. Les allocations budgétaires reçues annuellement sont gérées à discrétion par les universités. La loi de 2023 encourage la pluri-annualisation budgétaire. Les universités peuvent conserver les surplus d'une année sur l'autre, mais doivent veiller à utiliser ces fonds pour réduire leur dette. Les frais d'inscription sont décidés par les gouvernements régionaux pour les étudiants nationaux et européens, et régulés par un plafond pour les étudiants étrangers. Les frais d'inscription varient grandement d'une région à l'autre, la loi de 2023 tente d'introduire une harmonisation et une baisse progressive des frais d'inscription.

Les universités italiennes sont majoritairement financées par des dotations annuelles versées par le ministère de l'Instruction, de l'Université et de la Recherche (MIUR). Le processus de Bologne a introduit un cadre comptable et budgétaire commun à toutes les universités italiennes, et a encouragé une culture de l'évaluation et de la performance, une partie de la dotation budgétaire étant allouée sous conditions de résultats. Les frais d'inscription sont définis par l'université sur la base d'un droit d'inscription minimum par région (« taxe régionale à la vie étudiante »), et peuvent être modulés selon les filières ou le niveau. Les frais d'inscription des universités peuvent varier fortement du Nord et du Sud, selon leur prestige et selon qu'il s'agisse d'universités publiques ou privées (catholiques).

Les universités allemandes sont dans le quart inférieur en termes d'autonomie financière. Les frais

37 Les frais d'inscription sont jugés élevés par les étudiants mais, comme ils représentent la principale source de financement des universités, nombre de ces dernières souffrent de leur blocage à un montant inférieur à celui qui leur permettraient de ne pas s'enfoncer dans le déficit. Les universités d'Angleterre, d'Irlande du Nord et d'Écosse facturent aux étudiants britanniques jusqu'à 9 250€ (10 800 euros) par an pour les frais de scolarité du premier cycle ; pour les non-britanniques, selon les universités, cela varie généralement entre 9 900€ (11 600 euros) et 30 000€ (35 000 euros) par an. Voire plus, une année de licence de médecine à l'université de Cambridge s'élève à 67 000 livres. A noter : sujet politique d'une dépendance jugée trop importante du budget de certaines grandes universités britanniques aux frais d'inscription d'étudiants étrangers.

de scolarité sont pris en charge majoritairement par l'État, les établissements publics ne demandant qu'une participation aux frais d'immatriculation « de 50 à 70 euros par semestre et n'existent pas dans 5 des 16 Länder »³⁸. Les frais de scolarité pour les étudiants étrangers hors-UE sont définis au niveau du Land, ou au niveau de l'université (comme en Saxe) en fonction de la législation propre à chaque région.

Autonomie de gestion des ressources humaines

Avec l'autonomie financière, cette dimension de l'autonomie est celle qui est jugée la plus cruciale et la plus délicate par les dirigeants d'universités françaises. Apprécier le niveau de cette autonomie dans différents pays est un exercice particulièrement difficile, au-delà de la distinction entre les systèmes d'ESR avec une majorité de fonctionnaires et ceux où ils sont tout à fait minoritaires. C'est un domaine réglementaire par excellence où s'exerce le droit du travail sur des catégories variées de personnels. Recruter, rémunérer, licencier, promouvoir sont les actes clés de gestion et de direction qui s'inscrivent dans un contexte légal.

Les universités wallonnes, espagnoles et italiennes se classent dans le même groupe « faible à moyenne autonomie » que les françaises, quoique bénéficiant d'un degré supérieur. Au Royaume-Uni, l'autonomie de GRH est complète. La situation est contrastée en Allemagne, avec les universités de deux Länder sur trois appartenant au groupe « moyenne à haute », et un (Brandebourg) au même groupe que la France.

Les universités britanniques sont autonomes en matière de GRH. Elles peuvent recruter (et licencier) leurs personnels enseignants et non-enseignants. Elles respectent une grille de salaire nationale pour la majorité des personnels, mais peuvent décider de leurs politiques internes selon cette grille. Un comité de rémunération détermine les rémunérations des personnels les plus seniors, sans plafond légal pour le dirigeant de l'université.

En Belgique wallonne, le statut des personnels est encadré : les enseignants sont fonctionnaires, les personnels administratifs fonctionnaires ou contractuels. Le recrutement des personnels est libre sous des conditions de quotas pour certaines catégories. Les salaires sont définis par une grille nationale, mais certaines augmentations peuvent être décidées sur le budget de l'université. Les promotions sont limitées, le nombre de postes de professeurs étant définis par la loi. De même, les licenciements de personnels fonctionnaires sont contraints légalement.

En Espagne, la plupart des personnels d'universités sont des fonctionnaires avec un statut encadré et le recrutement s'effectue par un concours annoncé publiquement. Une évolution prévue de la loi de 2023 est la création de comités extérieurs composés d'experts pour le recrutement des personnels en-

seignants. L'université ne peut embaucher d'enseignants-chercheurs ayant effectué leur doctorat au sein de l'université. Les salaires des personnels sont définis nationalement, mais la loi de 2023 introduit la possibilité de rémunération complémentaire liée au mérite, après vérification par l'Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA). Les progressions de carrière sont aussi sous la responsabilité de l'ANECA, qui effectue des évaluations régulières.

Les universités italiennes font partie, en matière de GRH, du groupe des pays dont l'autonomie est basse ou moyenne. Le recrutement des personnels fait l'objet d'un encadrement, des contraintes étant définies sur le nombre de postes à pourvoir et sur les règles de recrutement pour tous les personnels universitaires. Depuis la crise du Covid, un effort budgétaire a été initié pour recruter, en particulier des enseignants. Les rémunérations et promotions sont limitées, le licenciement est rare, en particulier pour les fonctionnaires.

Les universités des Länder allemands se situent dans la moyenne haute pour l'autonomie de GRH, avec la possibilité de définir les procédures de promotions et recrutement en interne, même si les salaires peuvent être régulés par les réglementations spécifiques aux Länder.

Autonomie académique

La notion d'autonomie académique porte sur les activités éducatives des universités. Est apprécié la capacité des universités à maîtriser l'admission des étudiants, l'introduction des programmes, la langue d'enseignement, l'assurance qualité ou encore la conception des programmes d'études. Les universités françaises disposent d'une autonomie comparable à celles des universités espagnoles et italiennes. Les universités allemandes et britanniques sont dans le groupe de forte autonomie académique alors que les wallonnes sont celui où elle est la plus faible.

L'autonomie académique des **universités du Royaume-Uni** est grande ; elles décident du nombre d'étudiants et des critères d'admission pour l'ensemble des cursus (Bachelor, Master). Elles peuvent créer et supprimer des programmes, sans procédure d'évaluation externe. L'établissement peut choisir librement la langue d'instruction. La Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA), agence indépendante évalue la qualité des programmes d'enseignement des universités britanniques, sauf pour l'Angleterre où ce rôle a été confié à l'Office pour les étudiants (Office for Students). La progression des étudiants est suivie de près, notamment pour surveiller la qualité des parcours, et peut conduire à des redressements en cas de déclin. Néanmoins, chaque université définit les contenus et méthodes d'enseignement qu'elle souhaite adopter.

Les universités de Wallonie disposent d'une autonomie très limitée en matière académique ; celles de Flandres se situent au même niveau que les françaises. Elles ne décident pas du nombre d'élèves, dont les entrées sont libres pour tous les cursus sauf ceux soumis à *numerus clausus* ; les critères d'admissions sont définis par la loi, avec la possibilité pour les universités d'ajouter des critères pour les masters spécialisés. Les programmes doivent être approuvés par l'ARES (Académie de Recherche et d'Enseignement supérieur). Certains domaines de spécialité peuvent être librement définis par les universités. L'ARES reste toutefois garante de la cohérence d'ensemble des programmes.

Les universités espagnoles négocient leur autonomie académique avec les autorités externes, que ce soit pour le nombre d'étudiants ou les critères d'admission. Les programmes d'enseignements sont évalués différemment selon qu'il s'agisse de diplômes d'État ou de diplômes d'établissements (le plus souvent des diplômes professionnalisant). Les premiers doivent être accrédités par l'ANECA alors que les seconds sont définis uniquement au sein de l'université. La supervision de l'ensemble des programmes n'est pas à la discrétion de l'université mais relève soit de l'agence régionale d'accréditation soit de l'ANECA au niveau national.

Les universités italiennes disposent d'une autonomie académique moyenne ; le processus de Bologne a contribué à une harmonisation des domaines scientifiques et à la mise en place d'une validation nationale des formations.

Les Länder allemands³⁹ se distinguent par une forte autonomie académique, proche du niveau britannique. Les universités décident de leurs programmes des études. Les Länder se sont dotés d'une conférence permanente des ministres de l'Éducation qui coordonne les positions en matière d'enseignement supérieur et de recherche et de garantir une qualité uniforme des diplômes au sein de l'Allemagne et envers les partenaires étrangers.

En synthèse, le portrait-robot des universités françaises en matière d'autonomie emprunte donc aux universités espagnoles pour l'autonomie organisationnelle, aux universités wallonnes, espagnoles ou allemandes pour l'autonomie financière, aux wallonnes, espagnoles ou italiennes pour l'autonomie de GHR, et aux espagnoles et aux italiennes pour l'autonomie académique. Si les yeux se tournent vers les universités anglaises comme modèles d'autonomie, il est bon de rappeler qu'elles s'insèrent dans un contexte politique, légal et culturel qui diffère sensiblement. Le modèle espagnol s'avère proche et peut être un point de comparaison adapté au niveau actuel d'autonomie des universités françaises.

Comment l'autonomie des universités est-elle perçue par les acteurs du SFRI ?

L'autonomie fait partie des sujets d'intérêt naturels pour les présidents d'université, qui mesurent spontanément les conséquences d'un accroissement de celle-ci, dans ses multiples dimensions. Il est toutefois important de souligner que pour les présidents auditionnés, chacun raisonnait d'abord à « iso-autonomie » pour défendre la stratégie qu'il a souhaité prolonger ou infléchir. Chacun d'eux a visé avec conviction l'amélioration de la performance de son université – selon des critères choisis et qui dépendent des caractéristiques de l'université même, de son positionnement, de sa taille –, dans le cadre d'autonomie actuel. Cette attitude implique aussi que toutes les opportunités pour agir et rendre l'université qu'ils président « meilleure » au cours de leur(s) mandat(s) soient bien évidemment saisies : plan Campus, Idex et Equipex du Plan investissement d'Avenir, pôles universitaires d'innovation (PUI), et encore plus récemment « pilotes » dans le cadre de « l'Acte II de l'autonomie », etc.

Les représentants des entreprises, des organismes de recherche, des « grandes écoles » ou des communes hôtes auditionnés disposaient d'une connaissance technique fine de la question des relations avec les universités. Pour autant, le sujet « autonomie » n'est apparu qu'au second plan de leurs préoccupations.

Pour les représentants des quatre entreprises auditionnées – Airbus, Berger-Levrault, Danone, et Michelin –, le périmètre principal de relation avec les universités françaises concerne la recherche et l'innovation. Logique, compte tenu du profil des personnes en question, issues du secteur de la R&D, laissant le sujet de la formation et son impact sur le recrutement en retrait. On peut classer en deux catégories les freins les plus couramment désignés par les entreprises qui affectent l'établissement de plus fructueuses relations en recherche et innovation

avec les universités. D'un côté, sont mises en avant des différences de « valeurs », de conceptions distinctes de la recherche. Ces différences ont des traductions concrètes par exemple en matière d'usages des résultats des recherches. De l'autre, sont citées des différences d'organisation. Ces dernières se traduiraient principalement par un manque de fluidité, de réactivité des universités. Une illustration commune de ceci concerne le foisonnement d'équipes de recherche sur le territoire qui s'accompagne, pour les entreprises, par la difficulté à identifier le bon interlocuteur. L'organisation diffère aussi grandement lorsque les aspects financements interviennent.

La déclinaison de la grille d'analyse de l'EUA (autonomie organisationnelle, financière, GRH, académique) permet une synthèse des perceptions de l'autonomie. Les réponses fournies par les présidents d'université explicitent en quoi les facettes de l'autonomie interfèrent dans les relations avec les entreprises.

Autonomie académique

Compte tenu de leurs missions, les universités développent leurs stratégies dans les domaines académiques de l'édification des savoirs des étudiants, de la recherche et de la valorisation des savoirs au service de la société. Dans ces domaines, en tirant le meilleur parti de leurs capacités de transformation dans le cadre actuel de l'autonomie, les présidents des universités auditionnées ont fait preuve de créativité.

Selon son président, l'université d'Avignon a ainsi « élaboré au cours des 25 dernières années une stratégie de différenciation, autour de 2 axes de recherche transversaux : d'un côté, les agrosociétés, de l'autre, le mariage des humanités et du numérique autour de la culture, du patrimoine et des sociétés

numériques ». « Cette orientation forte s'est accompagnée d'un effort spécifique de soutien à la valorisation et aux activités de recherche dans les deux axes définis : en termes de politique RH, de formations nouvellement créées, de financements et maintenance de thèse, 90 % de l'activité s'est concentrée sur les 2 axes définis. »

Ce choix a mené à un succès que retranscrivent des indicateurs de performance : « l'évaluation HCERES en termes de publications (11^e sur 28), la multiplication par 2 voire 3 des sources de recettes et du nombre de contrats de recherche et d'innovation, ou encore dans le classement de Shanghai où l'université se positionne dans la tranche 150-200 sur les spécialisations en agrosociences ». Le président de l'université souligne qu'une telle stratégie impose des renoncements, comme « certains cursus généralistes (comme le Droit), qui peuvent être aisément portés par les grandes universités de la région et qui n'offrent pas de débouchés directs sur le territoire ».

Le président de l'université de La Rochelle a mis en place une innovation pédagogique à l'échelle de l'établissement, en réorganisant les cursus « pour décloisonner les parcours et ouvrir les perspectives des étudiants au-delà de leur choix disciplinaire. », comme le précise son président. Ce nouveau parcours à la carte est composé de trois unités d'enseignement (UE) majeures disciplinaires, d'une UE transversale et d'une UE mineure avec une grande diversité pour permettre l'ouverture sur d'autres champs de connaissance. Les mineures disciplinaires permettent une spécialisation par le croisement de 2 disciplines (mineure numérique pour une filière droit pour toucher aux aspects d'éthique du numérique ou des enjeux de transformation), ou l'ouverture sur des métiers par le partenariat avec le port Atlantis de La Rochelle, de nouvelles langues (indonésien, coréen), ou l'intégration au sein de l'alliance européenne EU-Conexus⁴⁰ pour une ouverture européenne.

Le président de l'université de Strasbourg formalise de la manière suivante cette « révolution académique » qu'ont menée certaines universités françaises au cours des dernières années : « le plébiscite des formations d'excellence sélectives par les étudiants semble témoigner d'une envie de formations prestigieuses et exigeantes. Des projets porteurs, fondés sur la sélection des étudiants, n'entrent pas nécessairement en contradiction avec l'idée d'une université ouverte à tous, mais permettent au contraire d'enrichir les « parcours de réussite » construits par les étudiants et la structure qui les accueille. »

Autonomie organisationnelle

Les intervenants rappellent le caractère politique de la gouvernance d'une université. La capacité d'exécution de l'orientation stratégique qu'a choisie le président, et pour laquelle il a été élu, peut être ré-

duite. En effet, c'est bien le Conseil d'Administration (CA) qui conduit la politique de l'université, comme l'approbation du contrat d'établissement, le vote du budget, l'approbation des accords et conventions signés par le président, les délibérations sur les acquisitions immobilières, etc.

Le CA a bien élu le président sur son projet, mais ensuite, les corps électifs défendent les intérêts qui leur sont propres : les enseignants-chercheurs ; les étudiants et des personnes bénéficiant de la formation continue ; les représentants des personnels ingénieurs, administratifs, techniques et des bibliothèques ; auxquels se joignent huit personnalités extérieures à l'établissement. Plus le recteur d'académie, chancelier des universités, qui scrute les décisions à caractère réglementaire.

Le CA est complété par le conseil académique qui regroupe les membres de la commission de la recherche et de la commission de la formation et de la vie universitaire. Ainsi, « la multiplication d'instances intermédiaires, dans lesquelles il ne siège pas toujours, limite de fait l'autorité du président », analyse le directeur de l'école CentraleSupélec. Le Président de l'université de La Rochelle indique que « le Conseil d'Administration, avec des représentants assez corporatistes dans leur vision plutôt que des administrateurs avec un mandat d'ensemble sur la gestion de l'université » nécessite d'être géré avec doigté mais fermeté : le président est élu pour mener à bien son projet.

Pour mettre en œuvre une stratégie, à l'université comme dans les autres organisations, il n'est pas possible de faire l'impasse sur une phase de conviction. « Il est indispensable de convaincre les personnels du bien-fondé de la transformation visée », rappelle le président de l'université de Strasbourg. Et lorsque la transformation est cœur de la stratégie, elle peut impliquer une évolution des statuts de certains personnels de l'équipe dirigeante. A l'université de La Rochelle ont été créés des directeurs d'établissement ; « ils sont proposés par le président avant d'être élus en conseil académique, selon le modèle du Premier Ministre nommé par le Président. Cela permet une meilleure cohérence de l'équipe de direction pour mener à bien le projet universitaire dans son ensemble ».

Dans le cadre actuel d'autonomie, certaines universités parviennent à innover en matière de structure organisationnelle. Pour mener à bien la transformation de l'université de La Rochelle, son président a « fusionné l'ensemble de ses facultés en deux structures pluridisciplinaires : le Pôle Collegium pour les études de licence et l'Institut LUDI⁴¹ pour les formations du Master au Doctorat ». « Cela rapproche l'université des standards internationaux et notamment anglo-saxons », précise son Président. L'évolution de l'université d'Avignon illustre aussi cette trajectoire, par sa structuration autour de deux axes de recherche principaux, les agrosociences et les humanités numériques.

Autonomie financière

Malgré certaines avancées, le budget de l'université demeure contraint par ses organismes financeurs et organismes de gestion. Faisant écho à un point d'attention relevé par les représentants d'entreprises auditionnés (cf. plus haut), le directeur de CentraleSupélec analyse le rôle des institutions de financement de la recherche : « *les appels à projets de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et les financements européens, tels que ceux de l'European Research Council (ERC), orientent les ressources financières vers des thématiques spécifiques, choisies hors des universités. En outre, la nature de ces financements, qui suivent les chercheurs, et non les laboratoires ou les universités auxquels sont adossés le projet peut entraîner des variations dans les financements des établissements en cas de mobilité du chercheur. De plus, le fonctionnement des unités mixtes de recherche fait une grande place aux organismes nationaux de recherche (ONR), dont la politique peut déborder sur celle des universités. Leur double statut d'agence de moyen et d'opérateur contribue à une forme de confusion et de déséquilibre.* »

Les entreprises ont aussi noté la fragilité des systèmes de financement grâce auxquels les universités développent des projets de recherche partenariale. C'est une préoccupation récurrente citée par les présidents d'université. Par exemple, le président de l'université de la Rochelle signale « *la tutelle très prudentielle du rectorat au niveau budgétaire, qui limite les capacités d'investissement, notamment avec un fond de trésorerie qui pourrait être mieux utilisé, et la fragilité de certains programmes soutenus par les Plans d'Investissement d'Avenir, qui pourraient se retrouver en grande difficulté avec la fin de ces financements* ».

En revanche, certains dispositifs comme les PUI et les fédérations de recherche offrent des perspectives intéressantes qui font gagner en pouvoir d'action. Ainsi, comme le décrit le président de l'Université de Strasbourg, « *l'inscription de l'université dans un pôle universitaire d'innovation (PUI) lui fournit les moyens de construire sa stratégie en lien avec les entreprises. Strasbourg compte parmi les pilotes de cette expérimentation positive.* » « *Label PUI et parcours de réussite représentent des relais efficaces dans la construction d'un dialogue entre l'entreprise et l'université pour le bien des étudiants.* »

Sous l'égide de son président, l'université d'Avignon a créé « *deux fédérations de recherche, Tersys pour l'axe agrosociétés et Agorantic pour l'axe humanités numériques ; celles-ci ont permis d'organiser les acteurs sur des projets clairs, avec des choix d'investissement important. Ainsi, une plateforme d'équipement 3A labellisée par le CNRS et l'INRAe a pu être financée par les différents partenaires[...]. Cette plateforme a créé une dynamique spécifique de l'université dans le territoire, en tant que centre de R&D de la majorité des entreprises locales* ». Ce positionnement lui a permis de devenir un référent local et de mener à bien des réponses à appels à projets en

fédérant les différents acteurs locaux déjà réunis autour de ces objectifs de recherche.

Dans les cas cités ci-dessus, une partie des réorganisations mises en place par les universités se sont appuyées sur des partenariats structurants avec des entreprises (Strasbourg, Avignon, La Rochelle).

Autonomie de gestion des ressources humaines

L'insuffisante « maîtrise hiérarchique » des personnels placés sous sa responsabilité constitue un domaine sensible pour les présidents d'universités. La liberté totale dont bénéficie les universités britanniques, certes toutes de statut privé même si elles bénéficient aussi de subventions publiques, représente parfois un horizon enviable. On notera toutefois qu'en Europe, bon nombre d'universités sont, comme en France, dotées de personnels dont certains avec un statut de fonctionnaire. C'est dans ce cadre que doivent alors être trouvées des marges de manœuvre qui permettent de recruter des chercheurs-stars par exemple à des tarifs compétitifs, à encourager financièrement des cadres performants, etc.

« *Les personnels administratifs ne peuvent pas ou difficilement être valorisés en termes de salaires par le chef d'établissement. Certains postes administratifs stratégiques comme le directeur général des services (DGS) perdent ainsi en attractivité* », déplore le directeur de CentraleSupélec. Le président de l'université de Strasbourg identifie néanmoins « *la RCE (Responsabilités et Compétences élargies), acte administratif de transfert de masse salariale, comme un progrès important vers l'autonomie dans un cadre administratif et politique particulièrement centralisateur* ».

La grande diversité des statuts des personnels restreint donc aussi les marges d'action des présidents d'université : « *personnels CNRS hébergés, personnels ATIOS, etc., : l'université ne peut gérer les carrières, les évolutions ou les rémunérations ; elle subit économiquement les décisions de l'extérieur, comme celle du CNU pour la promotion des enseignants-chercheurs* », regrette le Président de l'université de Strasbourg. Le rôle du CNU dans la carrière d'un enseignant-chercheur peut parfois limiter la fluidité dans les relations entre l'université et le monde économique et industriel explique le directeur de CentraleSupélec : « *le CNU privilégie la recherche académique et les publications dans la carrière des enseignants-chercheurs, les incitant peu à consacrer du temps pour préparer leurs enseignements ou à s'impliquer dans des activités de recherche collaborative. Cela limite l'intérêt des universitaires pour le privé et constitue un obstacle dans les ambitions partenariales des établissements en matière de contrats industriels* ». Aussi, le Président de l'Université de Strasbourg appelle de ses vœux la création « *d'un statut d'enseignant-chercheur travaillant à mi-temps dans l'entreprise et à mi-temps*

dans l'université. Ce lien entre l'entreprise et l'université est parfois décrié, mais il correspond à des besoins politiques, stratégiques et financiers de cette dernière et pourrait mériter un travail de réflexion en propre ». Une suggestion similaire a été faite par les représentants d'entreprises, comme le directeur de la recherche et de l'innovation de Berger-Levrault.

L'autonomie représente-t-elle une piste de progrès pour les universités françaises et pour le SFRI ?

A ce stade de la réflexion, il convient de faire le point sur l'état du dialogue entre les universités et l'Etat à propos des mesures prises et à prendre vers plus d'autonomie. Quelles sont-elles et surtout qu'est-ce qui les motive ? Sur la base de quels argumentaires les visées sont-elles traduites en objectifs ?

Dix ans après (les premières universités autonomes post-LRU)

A l'issue de son colloque annuel de 2019, intitulé « Autonomie des universités ? », la Conférence des Présidents d'Université (CPU)⁴² a recommandé une « approche proactive de l'autonomie »⁴³. Depuis 2019, l'initiative récente dite « acte II de l'autonomie », en cours en juillet 2024, au moment où s'écrivent ces lignes, a eu pour objectif d'infléchir directement la trajectoire des universités françaises en matière d'autonomie. L'analyse et les recommandations d'alors restent pertinentes.

Gilles Roussel, Président de la CPU en 2019, répertorie six grands motifs de réforme, qui tous se rapportent à une autonomie accrue. Quand les universités s'expriment, aucun des grands défis de l'université ne peuvent être relevés sans que plus d'autonomie ne soit acquise. En synthèse, ces motifs sont les suivants :

- Répondre aux besoins des étudiants en renforçant la logique de parcours personnalisés ;
- Attirer les chercheurs et enseignants-chercheurs

du meilleur niveau en favorisant leur progression de carrière, ce qui nécessite une plus grande liberté en matière de GRH ;

- Accroître les moyens des universités pour leur fonctionnement et leurs investissements, dans un cadre où la responsabilité est la contrepartie d'une confiance renouvelée de l'Etat ;
- Améliorer le respect des critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG), et participer ainsi à la création de territoires apprenants et responsables ;
- Assouplir le pilotage des projets scientifiques universitaires ;
- Mieux associer les collectivités territoriales, les entreprises et le tissu associatif aux universités, pour renforcer leur ancrage territorial.

Les deux derniers de ces « défis », qui sont autant de motifs de transformation des universités françaises vers plus d'autonomie, s'inscrivent dans la logique d'un progrès de la performance du SFRI, telle que nous l'avons approchée dans la première partie. C'est ici un point essentiel. On peut alors regretter qu'aucune des deux ne trouvent de traduction concrète lorsque la CPU formule ses recommandations, dont voici la liste (ibid., p.17) :

1. Repenser l'organisation de l'État, au niveau central et en région, dans l'exercice de sa mission de régulation de l'ESR ;
2. Reconnaître à toutes les universités le droit à l'expérimentation pour qu'elles puissent développer des initiatives utiles à leurs missions et en cohérence avec leur projet de développement ;
3. Donner à l'université l'autonomie de recrutement et de gestion des carrières de ses personnels ;

42 Rebaptisée France Universités depuis 2022.

43 In *Autonomie des universités ?*, 2019, Cahier spécial réalisé dans le cadre du colloque annuel de la CPU. <https://franceuniversites.fr/wp-content/uploads/2019/09/Sans-titre-1-1.pdf>

4. Mettre en place de nouveaux instruments juridiques et financiers pour les établissements afin qu'ils engagent une politique de rénovation énergétique et fonctionnelle de leur patrimoine immobilier ;
5. Mettre en place des contrats d'objectifs, de moyens (« significatifs ») et de performance (COMP) au service d'une stratégie pluriannuelle des établissements.

Ces cinq recommandations, du fait de leur pertinence structurelle, restent valables aujourd'hui. « Ayant fait leur chemin », trois d'entre elles font l'objet d'une mise en œuvre en 2024.

Cinq ans plus tard, l'autonomie Phase II

C'est tout d'abord le cas de la cinquième recommandation, importante en insistant sur la dimension « moyens », mise en application par le MESR depuis mars 2023. Les COMP, qui permettent une programmation pluriannuelle (3 ans) prennent ainsi le relais du Dialogue stratégique de gestion pour les 34 établissements qui les expérimentent. Cent-quarante (140) établissements sont éligibles aux COMP, dont la mise en pratique est programmée en trois vagues successives sur 18 mois. Sous réserve de vérification d'atteinte du niveau de « performance contractuelle », les COMP s'inscrivent dans une logique de programmation budgétaire pluriannuelle et assurent un complément de financement à la réalisation d'objectifs négociés entre les universités et le MESR. Par la responsabilisation des établissements, ils doivent leur apporter plus d'autonomie.

Les recommandations 2 (expérimentation) et 3 (autonomie de GRH) sont reprises dans l'exécution de l'Acte II. En mai 2024, le SNESUP-FSU⁴⁴ rend public un document intitulé « Autonomie Phase 2 » qui décline les mesures de transformation incluses dans l'acte II ainsi que des commentaires sur leur mise en œuvre⁴⁵. Ce document compile 23 orientations auxquelles les établissements d'ESR pilotes de l'expérimentation « acte II » peuvent se conformer⁴⁶. L'approche est exhaustive et les quatre domaines classiques de l'autonomie des universités tels que distingués par l'EUA sont concernés : ressources humaines, finances (dont budget et patrimoine immobilier), gouvernance, offre de formation et pédagogie.

Le syndicat critique « l'absence de concertation préalable » pour des mesures qui « pulvérisent les cadres

réglementaires et instituent la mise en concurrence et la généralisation des inégalités de gestion entre établissements sur le territoire. » Les mesures sont précises, et, dans le détail, les deux suivantes sont jugées parmi les plus problématiques par le syndicat :

- « permettre le recrutement de maîtres de conférence (MCF) sans qualification par le Conseil National des Universités (CNU) » : le CNU⁴⁷, instance nationale représentative des enseignants-chercheurs qui délivre lesdites « qualifications » s'oppose au recrutement de MCF sans qualification.
- « faciliter la modulation des services d'enseignants-chercheurs et lever la référence aux 192h » : pour les mêmes raisons que ci-dessus, le CNU s'oppose à la généralisation de la modulation des services des enseignant(e)s-chercheur(se)s.

Ces deux mesures suggérées « remettent en cause le statut national d'enseignant-chercheur », ce que le CNU « refuse ». On relèvera que la première est immédiatement assortie, dans « Autonomie Phase 2 », d'une possibilité de « décontingenter les recrutements des enseignants chercheurs », non commentée par le CNU. Sur le fond, certaines des personnes auditionnées dans le cadre de nos travaux ont jugé illogique et anachronique qu'un doctorat, diplômé le plus élevé de l'ESR et « pur produit de l'université » ne soit pas reconnu suffisant par l'université elle-même pour que son détenteur puisse y être employé. Comme si l'université doutait de la qualité des diplômés qu'elle délivre⁴⁸. La fin du système de qualification pourrait être remplacé, comme cela se pratique en Espagne, par une interdiction de recrutement du docteur comme enseignant-chercheur dans l'université qui lui a délivré le diplôme.

En établissant ce parallèle entre les besoins d'autonomie exprimés par la communauté universitaire et les réponses actuelles fournies par le politique, apparaît clairement une focalisation sur des « solutions internes ». L'autonomie est bien ici l'autre nom de la réforme de l'université. Et ce, par contraste avec une ambition d'amélioration de la performance du SFRI dans son ensemble. Les pistes d'évolution retenues – COMP, expérimentation, GRH – sont les fruits de consensus, longs à obtenir et à être traduits concrètement, entre le décideur politique, le plus souvent issu du monde universitaire, et le représentant élu des universités, leur président. Font l'objet de l'attention la plus poussée et donc des mesures les plus nombreuses, les facettes « finances » et « GRH » de l'autonomie.

Sans qu'il y soit fait référence de manière explicite, cette quête d'autonomie pour elle-même pourra affecter, à moyen terme, la performance du SFRI. En effet, ces trois ensembles de mesures peuvent conduire à une augmentation de la capacité de différenciation des universités selon leur projet straté-

44 Le Syndicat national de l'enseignement supérieur (SNESUP-FSU) est l'un des syndicats nationaux qui regroupe les enseignants du supérieur.

45 In Lettre Flash n°94 – « Acte II de l'autonomie, un programme explosif bien gardé », Mai. <https://www.snesup.fr/article/acte-ii-de-lautonomie-un-programme-explosif-bien-garde-lettre-flash-ndeg94-du-21-mai-2024>; et <https://snesup.fr/article/experimentation-acte-2-le-programme>. L'Annexe 2 reprend ces « nouvelles marges de manœuvre à prévoir » et les classe par dimension de l'autonomie.

46 Pour rappel, il s'agit des universités d'Aix-Marseille, de Pau et Pays de l'Adour, de Bordeaux, d'Haute-Alsace, de Rennes, de Perpignan, de Paris-Panthéon-Assas, de Sorbonne université et de l'École centrale de Lyon.

47 Cf. la Motion votée par la Commission Permanente de la CNU, 2024, « Acte 2 de l'autonomie des universités » 12 juin.

48 Ce constat est conforme à ce qui a été relevé dans le rapport « Pour un grand plan national pour le doctorat », ANRT, Octobre 2023.

gique académique. Les illustrations présentées plus haut (cf. III.) en font la démonstration : sous l'égide de présidents volontaires, guidés par un projet fort, dotés de compétences et d'équipes proches solides, les conditions légales et administratives peuvent représenter des opportunités de transformation. Le processus de différenciation entre établissements encourage des comportements agiles qui nécessitent un haut niveau de compétences des présidents, vice-présidents et de l'équipe d'administrateurs qui les entourent. Si certains y parviennent nécessairement mieux que d'autres, le besoin a pu être exprimé pour des formations permettant d'acquérir les compétences spécifiques sous-jacentes. A l'instar d'un institut des hautes études dédié, comme il en existe dans plusieurs domaines, la défense, la science et la technologie ou d'aménagement des territoires, qui pourrait être monté à cette fin : un institut des hautes études de la gouvernance et de l'administration des établissements d'enseignement supérieur et de recherche ?⁴⁹

Une différenciation accrue entre établissements, sur la base de leurs choix stratégiques et traduits en indicateurs de performance, devrait aider le principal intéressé, l'étudiant. Celui-ci y gagnera en lisibilité, et saura mieux vers quel avenir professionnel son cursus universitaire en France est susceptible de l'embarquer. Il est possible alors que le SFRI renforcé par cette qualité acquise par la formation universitaire, par une meilleure adéquation avec les enjeux locaux d'emploi.

Des universités au service de la performance du SFRI ?

L'objectif majuscule des universités consiste aujourd'hui à produire des parcours d'études individualisés et professionnalisants, visant la meilleure insertion des diplômés dans la société et l'emploi. Et, conformément à leurs missions⁵⁰, elles s'attachent à continuer à produire une recherche d'excellence ; le contexte national et international les y pousse plus que jamais. Dès 1971, Paul Ricoeur alertait sur le risque encouru par ce modèle d'université généraliste : « (...) on peut parfaitement concevoir une institution à double finalité ; une institution vouée pour quelques-uns à la recherche libre et pour tous les autres à la formation professionnelle⁵¹. Ces deux finalités ont été satisfaites plus ou moins par la même institution jusqu'à ces dernières années. (...) cette

tension est devenue aujourd'hui une menace d'explosion. En effet, la seconde fonction tend de plus en plus à contredire la première. » (p.49)⁵². Cette tension est patente dans l'approche retenue par les chercheurs issus de l'université Jiao-tong de Shanghai promoteurs du classement où la « qualité de l'enseignement » est appréciée par le nombre de prix Nobel et de médailles Fields parmi les anciens élèves. Les taux d'insertion des diplômés ne sont pas pris en compte dans ce classement destiné à inciter les universités à se transformer vers la norme des grandes universités américaines. Dans ce modèle, la qualité d'une université « de classe mondiale » découle uniquement de la renommée acquise sur sa mission recherche, indicateur ultime de performance des universités dans la compétition internationale.

A l'issue de ce travail, et compte tenu du point de vue et du rôle qui est le nôtre, une voie de progrès consiste à promouvoir un changement de prisme d'analyse quand il s'agit de réformer l'ESR. Les personnes auditionnées qui n'étaient pas présidents d'université envisageaient d'indispensables et urgentes transformations des universités françaises. Elles inscrivait les évolutions prônées dans la perspective de rendre les écosystèmes de recherche et d'innovation plus performants, par un accroissement des interactions science-société. Hors mesures associées à la phase II de l'autonomie, la loi de programmation de la recherche (LPR)⁵³ promeut des dispositifs visant à « créer davantage de ponts avec les entreprises », à l'instar des Pôles universitaires d'innovation (PUI)⁵⁴. Ces mesures ne procèdent pas d'une quête d'autonomie mais encouragent une dynamique de différenciation des établissements d'enseignement supérieur pour une meilleure performance du SFRI.

Si la réforme implique à la fois « d'assouplir le pilotage des projets scientifiques universitaires » et de « mieux associer les collectivités territoriales, les entreprises et le tissu associatif aux universités, pour renforcer leur ancrage territorial », et qu'il s'agit là d'une autonomie accrue pour les universités, alors un large consensus des acteurs du SFRI existe. Dont il convient de se prévaloir pour contribuer, chacun à sa place, à le promouvoir.

49 Cette formulation, en termes « d'institut de hautes études », doit beaucoup à des échanges avec Emmanuel Basset, directeur délégué en charge de la stratégie et du développement de l'ENS.

50 Depuis juillet 2013, le Code de l'éducation confie cinq missions à l'enseignement supérieur : la formation initiale et continue tout au long de la vie ; la recherche scientifique et technologique, la diffusion et la valorisation de ses résultats au service de la société ; l'orientation, la promotion sociale et l'insertion professionnelle ; la diffusion de la culture humaniste, en particulier à travers le développement des sciences humaines et sociales, et de la culture scientifique, technique et industrielle ; la participation à la construction de l'Espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche ; la coopération internationale.

51 A comprendre ici dans le sens de formation à un ensemble de connaissances et de compétences applicables à une profession, à un métier.

52 Ricoeur, Paul, 1971, « L'avenir de l'Université », in : Dion, Léon, Edward F. Sheffield et Paul Ricoeur, 1971, L'enseignement supérieur : bilans et prospective. Textes des conférences prononcées sous les auspices de l'Association des professeurs d'éducation des universités du Québec, dans le cadre des « Conférences Perras sur l'éducation ».

53 LOI n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

54 Vingt-neuf (29) Pôles sont financés à hauteur de 165 millions d'euros depuis juillet 2023 par France 2030, qui accompagnent et structurent la coordination des acteurs locaux de l'innovation dans l'écosystème des universités labellisées.

Annexe 1

Liste des personnes auditionnées dans le cadre du groupe de travail SFRI de FutuRIS consacré à l'autonomie des universités

Eric BERTON, président, Aix-Marseille Université

Emmanuel CUSTODERO, directeur scientifique, Michelin

Michel DENEKEN, président, Université de Strasbourg

Hervé DESVAUX, directeur des programmes, CEA

Mustapha DERRAS, directeur de la technologie, de la recherche et de l'innovation, Berger-Levrault

Eric DUGRE, directeur du Centre Research & Innovation Global, Danone

Philippe ELLERKAMP, président, Université d'Avignon

Audrène ELOIT, cheffe des partenariats scientifiques et académiques, Europe, Amérique du Nord, Asie, Océanie, Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Philippe FREYSSINET, directeur de la stratégie et de la recherche, BRGM

Yassine LAKHNECH, président, Université Grenoble-Alpes

Dimitri LEVÊQUE, rédacteur à la sous-direction des relations scientifiques, Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Jean-Marc OGIER, président, Université de la Rochelle

Pierre PASSOT, responsable des partenariats R&T, Airbus

Antoine PETIT, président-directeur général, CNRS

Valérie REINER, directrice affaires publiques, Berger-Levrault

François RIO, délégué général, Association des villes universitaires de France

Romain SOUBEYRAN, directeur, CentraleSupélec, membre de la Conférence des Grandes Ecoles

Mesures de mise en œuvre des « pilotes » de l'« acte II » de l'autonomie, classées par grandes dimensions de l'autonomie

[cf. diffusion par le SNESUP-FSU]

Autonomie organisationnelle

- 17 - Offrir la possibilité aux EPSCP [...] d'adopter des statuts à façon, et de moduler leur gouvernance.
- 18 - Supprimer les règles spécifiques qui régissent le fonctionnement des instituts et des écoles, ainsi que les services communs.
- 19 - Lever les mesures qui freinent le quotidien des établissements
 - Supprimer la mention législative de services communs
 - Supprimer des dispositions relatives aux services communs universitaires et interuniversitaires des étudiants étrangers
 - Supprimer la mention législative du bureau pour l'inscrire dans les statuts des établissements qui le souhaitent
 - Supprimer le rapport triennal sur notamment la mise en œuvre des contrats avec les établissements »

Autonomie financière

- 4 - Viser une attribution pluriannuelle des crédits adossés à des objectifs contractualisés (COMP, contrats d'objectifs, de moyens et de performance)
- 5 - Optimiser l'allocation de la SCSP (subvention pour charges de service public) annuelle pour atteindre sa part la plus élevée possible en début d'année. Globaliser sur l'ensemble des crédits de la SCSP
- 6 - Donner aux universités ayant obtenu la dévolution la possibilité d'emprunter dans le cadre de la rénovation immobilière
- 7 - Réguler la répartition des moyens de la SCSP sur la base d'un système d'allocation « socle à l'activité + financement à la performance
- 8 - Desserrer les contraintes sur l'utilisation des fonds de roulement. Patrimoine
- 9 - Renforcer la liberté offerte aux établissements ayant obtenu la dévolution.
- 10 - Simplifier le processus de dévolution du patrimoine.
- 11 - Donner la possibilité de transfert à titre gratuit du patrimoine des collectivités vers les établissements
- 12 - Donner aux EPSCP (Etablissements Publics à Caractère Scientifique, Culturel et Professionnel ; 52 établissements ont cette forme) propriétaires de leur patrimoine la possibilité d'établir directement des contrats pluriannuels avec les régions et les autres collectivités
- 13 - Supprimer l'avis du préfet et la validation par la DIE (Direction de l'Immobilier de l'Etat) relatifs aux SPSI (Schéma Pluriannuel de Stratégie Immobilière) des établissements.
- 14 - Réduire les financements sur AAP : reprendre le modèle des plans campus mettant en avant une vision globale des projets.
- 15 - Engager une rénovation des campus visant à l'optimisation des surfaces dans une logique de valorisation et dans une dynamique partenariale territoriale, et de prise en compte de la performance énergétique.
- 24 16 - Autonomiser les établissements dans le déploiement de leur SPSI

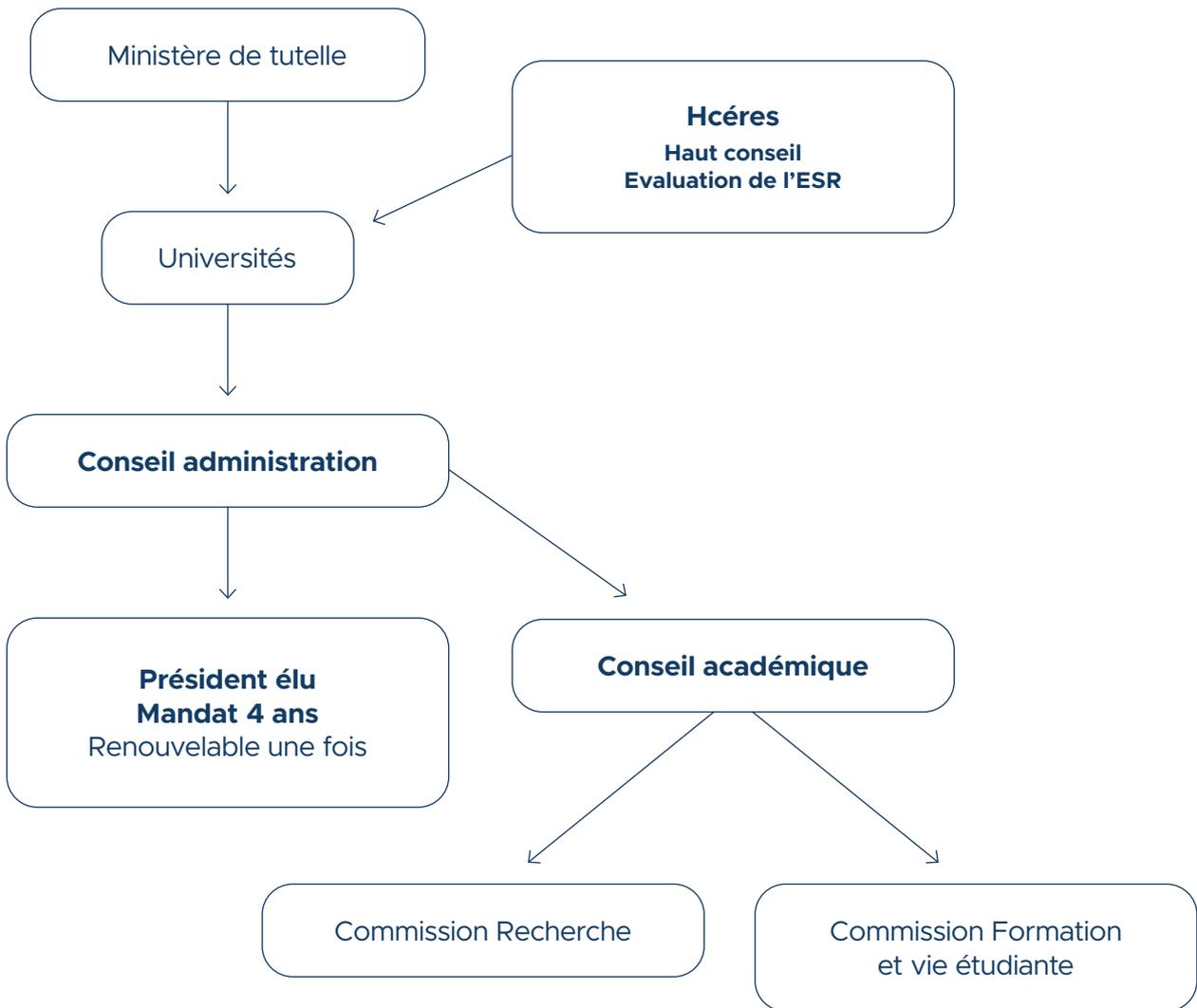
Autonomie de gestion des ressources humaines

- 1 - Enseignants-chercheurs : moderniser le modèle de recrutement et la gestion des carrières.
 - Permettre le recrutement de MCF sans qualification par le CNU
 - Décontingenter les recrutements d'enseignants-chercheurs
 - Offrir la possibilité de créer des listes complémentaires valables deux ans pour les recrutements
 - Faciliter la modulation des services enseignants-chercheurs et lever la référence aux 192h
 - Adapter le statut pour préciser les missions, mettre en place un outil d'évaluation de la trajectoire professionnelle, assouplir le cadre des missions et de la comptabilisation de leurs activités
 - Élargir l'expérimentation des contrats de pré-titularisation (CPJ et extension à d'autres corps) tout en simplifiant l'ensemble du dispositif (en particulier la procédure de recrutement)
 - Rendre les établissements maîtres de l'arbitrage des congés pour recherche ou conversion thématique, ainsi que de leur volume de congés pour projet pédagogique
 - Simplification des modalités de gestion de la composante individuelle du RIPEC (Régime Indemnitaire Des Personnels Enseignants Et Chercheurs) (C3)
- 2 - Gestion RH des personnels BIATSS (Bibliothécaires, Administratifs Techniques Sociaux et de Santé). : offrir de nouvelles marges de manœuvre aux établissements
 - Déconcentrer leur gestion (liste d'aptitude et tableau d'avancement, pouvoir disciplinaire)
 - Rénover les procédures de recrutement des ITRF (Ingénieurs et personnels Techniques de Recherche et de Formation) en s'inspirant de la fonction publique territoriale
 - Alléger les modalités d'affectation des personnels des filières AENES (Administration De L'éducation Nationale Et De L'enseignement Supérieur) et BIB
 - Autonomiser les établissements sur la procédure de recrutement des DGS
- 3 - Permettre aux établissements un recours simplifié à l'ensemble des autres personnels participants aux missions d'enseignement
 - Déconcentrer la gestion des ESAS (Enseignants du Second Degré Affectés dans le Supérieur) à l'EPSCP pendant la durée de leur affectation, lever la référence aux 384h
 - Assouplir les règles de recrutement des ATER et des enseignants vacataires
 - Faciliter le recrutement de chercheurs ONR pour réaliser les missions d'enseignement
 - Déconcentrer la nomination des professeurs associés

Autonomie Académique

- 20 - Permettre aux établissements de fixer leurs capacités d'accueil dans un objectif d'amélioration du service public rendu.
- 21 - Offrir la possibilité aux établissements de conditionner la réinscription dans une même mention de licence à l'obtention d'un nombre minimum d'ECTS (à voir pour boursier)
- 22 - Rendre possible la création de nouvelles formations au fil de l'eau, et réaliser leur évaluation a posteriori.
- 23 - Développer les marges de manœuvre des établissements dans le champ de la formation et de la coopération universitaire.
 - Supprimer la référence à l'avis de la CTI et de la CEFDG dans l'accréditation pour délivrer le titre d'ingénieur.
 - Supprimer la déclaration préalable pour délivrer un diplôme en partenariat international
 - Supprimer l'obligation de soumission préalable au MESR des conventions internationales, sauf exceptions.

Schéma de description de la gouvernance des universités en France





33, RUE RENNEQUIN - 75017 PARIS
TÉL. : 01 55 35 25 50
WWW.ANRT.ASSO.FR