



Gouvernance des Universités : Décryptage

(Partie 1) : un statut unique et flexible pour toutes les universités ?

Dépêche AEF 173977 du 08-11-2012

Quel statut pour les universités dans un contexte où des fusions d'établissements se préparent, notamment dans le cadre des idex ? Doit-il être unique ou le système doit-il permettre des statuts « à la carte » ? S'il est unique, doit-il être souple ou rigide ? Où placer le degré de flexibilité ? Telles sont quelques-unes des questions posées dans le cadre des assises de l'enseignement supérieur et de la recherche en vue de la réforme de la loi LRU voulue par la ministre, Geneviève Fioraso, en 2013. AEF revient, à travers une série de dépêches, sur les débats qui traversent la communauté de l'ESR concernant la gouvernance des universités.

À l'heure actuelle, deux possibilités s'offrent aux établissements qui souhaitent fusionner : l'université régie par la loi LRU ou le grand établissement. La première solution a été choisie par Strasbourg et Aix-Marseille, la seconde par la Lorraine. Bordeaux avait également envisagé de créer un grand établissement, mais a été invité par le nouveau gouvernement à revoir son projet. En effet, cette formule, si elle offre une certaine souplesse dans les règles de gouvernance et de structuration interne, permet aussi à l'établissement, comme l'a fait Dauphine, de fixer des droits d'inscription et d'instaurer une sélection - mais ce, uniquement pour ses diplômés d'établissement. Le statut de grand établissement fait donc polémique.

Statut dérogatoire ou pas ?

La plupart des organisations syndicales, ainsi que la CPU, s'opposent de ce fait au recours au statut de grand établissement. Parmi les acteurs qui n'y sont pas hostiles, l'association professionnelle QSF dit avoir « toujours été foncièrement opposée à tout ce qui est uniforme ». Pour Olivier Beaud, son président, un statut unique risque de « figer l'évolution des universités ». « La vraie question est de savoir qui accorde les dérogations au statut de droit commun. »

« Certains ont recours au grand établissement aujourd'hui pour pouvoir adapter leurs statuts aux situations locales et à leur projet, reconnaître par exemple la spécificité de certaines écoles externes », illustre Sophie Béjean, qui a présidé l'été dernier un groupe de travail sur la loi LRU à la CPU. « Mais il existe toujours le risque de recourir à ce statut dérogatoire pour de mauvaises raisons, comme la dérégulation des droits d'inscription, ce à quoi nous sommes totalement opposés ».

Vers des universités fédérales ?

Ainsi, d'autres acteurs estiment nécessaires d'inventer une nouvelle formule, appelée « université fédérale » ou « université unifiée » qui permettrait, en réunissant plusieurs établissements, de conserver l'identité de chacun et un certain degré d'autonomie. C'est le cas notamment de Lyon, Toulouse, Bourgogne Franche-Comté ou de Sorbonne Paris Cité. Cette demande de nouveau cadre institutionnel émerge également dans le cadre des assises territoriales. Lors d'un discours consacré au campus de Saclay, le 30 octobre dernier, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault a indiqué son souhait de voir émerger des assises des propositions permettant « de donner une forme adaptée à de tels regroupements entre universités, organismes de recherche et grandes écoles ».

En avril 2012 déjà, Jean-Yves Mérindol, alors président de l'ENS Cachan et aujourd'hui conseiller de François Hollande, écrivait dans un texte sur la « gouvernance des nouvelles universités » que « la création d'universités regroupant des établissements gardant leur personnalité morale, par exemple d'universités constituées sur la base d'une région ou d'un grand site, nécessite un système de gouvernance nouveau ». Il estimait en effet que « le mécanisme actuel, renforcé par la loi LRU, confiant au seul conseil d'administration la totalité des compétences, ne permet pas de traiter simultanément la question de la représentation des établissements fondateurs et celle de la prise en compte des avis des personnels et des étudiants, donc aussi de leur représentation ».

L'ancienne présidente de l'université de Bourgogne précise au nom de la CPU que « dans le cadre de la politique de site, il faudrait un statut d'université qui permette un fonctionnement fédéral, tout en garantissant une gouvernance collégiale et adaptable ». La CPU se prononce dès lors pour que, « de façon optionnelle, soit permis un niveau intermédiaire entre les composantes et l'université, avec un statut juridique ».

Le Sgen-CFDT se prononce lui aussi en faveur d'une « logique fédérale ». Le syndicat propose un modèle d'établissement (avec trois conseils, deux politiques et un académique), qui pourrait être reproduit au niveau du « supra-établissement » (PRES ou université fédérale) et au niveau de l' « infra-établissement » (UFR, écoles, instituts, pôles de recherche). « La souplesse de ce modèle lui permettrait de s'adapter à la très grande variété des situations locales et rendrait nettement plus faciles les fusions comme les recompositions des composantes d'une université ou d'un PRES », explique le syndicat. La souplesse, pour le Sgen-CFDT, implique que « tout ne doit pas passer par la loi ». « Les détails, comme la taille du CA (conseil d'administration), doit relever des statuts », précise Patrick Fridenson, secrétaire fédéral.

Pour une loi souple et flexible

Reste à définir le degré de flexibilité. Par exemple, Jean-Marc Rapp, ancien président de l'EUA et président du jury idex, estime sur ce sujet, qu'il faudrait « avoir une attitude scientifique », autrement dit « faire en sorte que la loi permette de tester plusieurs modèles, afin de voir ce qui marche le mieux et de décider en connaissance de cause ». Pour lui, « une certaine flexibilité permettrait de tenir compte des souhaits des principaux intéressés, qui peuvent varier d'un endroit à l'autre ». Il fait remarquer que « l'Allemagne est à ce titre un bon exemple, car c'est un pays dans lequel la gouvernance n'est pas forcément la même partout et personne ne s'en plaint ». Ainsi, la loi doit être « souple » pour éviter de « sortir du cadre légal actuel » pour créer une nouvelle université.

Jean-Marc Schlenker, président du comité de suivi de la loi LRU, plaide également pour « un statut unique qui soit assez flexible pour s'adapter aux situations extrêmement diverses des universités ». De la même manière, l'Association des DGS, favorable à la « différenciation » entre établissements, préconise de « laisser la possibilité aux universités de choisir leur mode d'organisation interne. Elles devraient ainsi pouvoir choisir la taille et la composition de leurs conseils dans les statuts », écrit-elle dans sa contribution aux assises.

Pour un statut unique

En revanche, le Snesup-FSU, lui, souhaite « abroger immédiatement la loi LRU » et « ouvrir des négociations pour un tout autre cadre législatif limitant les statuts dérogatoires ». « Mais il nous faut un statut orthogonal à celui de la LRU », précise Stéphane Tassel, secrétaire général du Snesup-FSU. « Nous demandons une régulation nationale, avec des éléments de cadrage forts qui soient vecteurs d'égalité. Et la priorité pour nous est de revenir sur l'autonomie financière des établissements. » Une position similaire est défendue par la Ferc-Sup-CGT.

Côté étudiants, l'Unef et la Fage plaident également pour un statut unique. « Le statut de grand établissement ne doit être accordé qu'aux établissements dont la première mission n'est pas la formation des étudiants », précise l'Unef. « Il doit rester une exception », indique Julien Blanchet (Fage).

(Partie 2) : quelle réforme de la composition du conseil d'administration ?

Dépêche AEF 173978 du 09-11-2012

Faut-il faire évoluer le conseil d'administration des universités ? Si oui, dans quelle direction ? Que faut-il modifier ? Le bilan des auditions du comité de pilotage des assises de l'enseignement supérieur et de la recherche met en avant une attente en matière de démocratie et de collégialité dans la gouvernance des universités. Comment cela peut-il se traduire pour le conseil d'administration, dont la composition et les missions ont été revues par la loi LRU ? Cette question est liée à celle de la place et du rôle des personnalités extérieures, notamment dans l'élection du président, ainsi qu'à celle de l'articulation des différents conseils et du « sénat académique », sujets qui seront abordés dans deux autres dépêches, dans le cadre d'une série sur les problématiques de gouvernance des universités - la première traitant du statut de l'université -, et publiées à l'occasion des assises de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Le diagnostic posé par la récente étude de Christine Musselin (Sciences Po, CNRS) et Stéphanie Mignot-Gérard (Upec) sur la gouvernance des universités est celui d'une « centralisation de pouvoirs sur une équipe présidentielle resserrée » et un conseil d'administration restreint. La loi LRU a en effet réduit la taille du CA, qui est passé d'un nombre compris entre 30 et 60 membres à 30 maximum : 8 à 14 enseignants-chercheurs (répartis en deux collèges distincts), 3 à 5 étudiants, 2 ou 3 personnels Biatss et 7 ou 8 personnalités extérieures.

La loi a en outre accru les pouvoirs du CA, lui permettant par exemple de créer les UFR (unités de formation et de recherche), de définir les principes généraux de répartition des obligations de service des personnels ou encore de proposer la nomination des personnels, après avis du comité de sélection, dont la composition est aussi décidée par le CA.

Augmenter la taille du CA

Taille de l'établissement. Aujourd'hui, la taille et la composition du CA sont de nouveau remises dans le débat. Certaines organisations étaient déjà opposées, au moment de l'adoption de la loi LRU, à un CA à 30 et reviennent donc avec leurs revendications. Cette question se pose aussi au regard des fusions d'établissements, qui créent des universités à plus de 50 000 ou 70 000 étudiants. Ainsi, des syndicats plaident pour une « proportionnalité entre la taille du CA et la taille de l'établissement », ce qui pourrait le situer « entre 20 et 40 personnes » pour l'Unsa-Éducation, « jusqu'à 40 ou 50 » pour le Snesup-FSU, « entre 40 et 60 » pour SupAutonome. Du côté du Sgen-CFDT, on est également pour une légère augmentation de la taille du CA, mais « cela doit relever du statut des établissements et non de la loi, tant les situations sont diverses », indique Patrick Fridenson, secrétaire fédéral.

Représentation disciplinaire. Autre argument avancé pour justifier une augmentation de la taille du CA : une meilleure représentation des secteurs disciplinaires. Si cette question se pose déjà pour les universités pluridisciplinaires existantes, elle se pose d'autant plus pour les universités fusionnées. SupAutonome constate que « le CA n'est plus aujourd'hui un lieu de dialogue et ne représente pas toutes les disciplines. Or, il vaut mieux avoir les problèmes dans les conseils qu'en dehors », note son président Jean-Louis Charlet.

Sophie Béjean, ancienne présidente de l'université de Bourgogne, qui a présidé cet été à la CPU le groupe de travail sur la réforme de la LRU, propose de porter le CA à 40 membres, ce qui permettrait non seulement de l'« harmoniser avec la taille du CS et du Cevu » [20 à 40 membres], mais aussi « d'améliorer les procédures en matière de RH, en permettant une meilleure représentation de tous les secteurs dans les CA restreints », explique-t-elle. Pour le Snesup-FSU, la présence d'administrateurs plus nombreux « est le seul moyen d'assurer une proximité entre la communauté universitaire et ses élus, à même de travailler sereinement, avec le temps nécessaire pour faire remonter et redescendre les informations », explique Stéphane Tassel, son secrétaire général.

Revoir la composition du CA

Place des étudiants. Augmenter la taille du CA pose la question de sa composition. Sur ce sujet, chaque organisation plaide globalement pour une « juste représentation » de ses mandants. Ainsi, pour l'Unef, les étudiants devraient représenter au moins 30 % des membres

contre 20 % aujourd'hui, et le nombre de personnalités extérieures devrait être diminué, le tout pour assurer « une représentation paritaire » des enseignants-chercheurs, des Biatss et des usagers. Par ailleurs, l'Unef estime qu' « il est nécessaire de distinguer les organisations qui animent la vie sur le campus (BDE...) et les organisations de représentation étudiante ». Emmanuel Zemmour demande ainsi qu' « à l'instar de ce qui se fait à l'IEP de Paris, il y ait des élections associatives distinctes des élections représentatives pour les conseils afin de cesser de confondre activités d'animation et de représentation. »

Julien Blanchet, président de la Fage, tient lui aussi à ce que l'on « change les proportions » en donnant par exemple sept sièges aux enseignants de rang A, sept aux enseignants de rang B, sept aux Biatss, sept aux étudiants et sept aux personnalités extérieures. « Quoi qu'il en soit, il faut un rééquilibrage en faveur des Biatss et des étudiants », affirme-t-il.

Règles des cinquièmes

A contrario, l'association professionnelle QSF (Qualité de la science française) est hostile à l'idée de revaloriser la représentation étudiante au CA. « Les étudiants sont des usagers transitoires, ils ont une vision partielle de l'université. Il faut évidemment que les étudiants soient représentés et qu'ils puissent exprimer leurs opinions, mais leurs élus ne doivent pas peser sur les décisions qui engagent l'avenir de l'université », estime Olivier Beaud, président de QSF, qui admet toutefois que « leur rôle est fondamental pour les questions de vie étudiante. » Il souhaite en revanche « donner plus de pouvoir aux enseignants afin d'éviter que ce soient les étudiants et les Biatss qui arbitrent le sort de l'élection présidentielle ».

L'Unsa-Éducation plaide, elle, pour une « règle des 'cinquièmes' : deux cinquièmes pour les enseignants-chercheurs et personnels assimilés (un pour le rang A, un pour le rang B) ; un cinquième pour les personnels Biatss ; un cinquième pour les étudiants ; un cinquième pour les personnalités extérieures (avec le maintien de sièges de droit pour les collectivités territoriales).

Autres questions qui sont pour l'instant peu posées : faut-il une représentation de l'État dans les conseils d'administration ? Faut-il augmenter la place des régions, alors que le gouvernement annonce un acte III de la décentralisation ?

Revoir la représentation des secteurs disciplinaires

Plusieurs voix s'élèvent par ailleurs en faveur d'une révision du mode de scrutin. Depuis la loi LRU, les listes pour les deux collèges enseignants doivent représenter tous les grands secteurs disciplinaires de l'université. En outre, la loi instaure, sur le modèle des élections municipales, une « prime majoritaire » pour la liste arrivée en tête, laquelle obtient ainsi la moitié des sièges du collège.

La CPU, le comité de suivi de la LRU, tout comme le Snesup-FSU et SupAutonome, demandent un assouplissement du principe de représentation des grands secteurs disciplinaires pour l'élection des enseignants-chercheurs. « C'est souvent le moyen pour un président qui tient un secteur de s'assurer qu'il n'y aura pas de liste concurrente », argumente Jean-Louis Charlet. Pour Sophie Béjean, il faut « introduire davantage de souplesse afin que ce soient par exemple les statuts des universités qui précisent la dénomination des secteurs devant être représentés ».

Supprimer la prime majoritaire

Le Snesup-FSU, le Sgen-CFDT, SupAutonome et la CPU demandent également la suppression de la prime majoritaire, qui devait permettre de dégager une majorité claire. Jean-Louis Charlet (SupAutonome) la qualifie d' « inique et inefficace ». Pour Sophie Béjean (CPU), elle « va à l'encontre de l'implication de toute la communauté universitaire, en pouvant donner la majorité à un groupe minoritaire et en écrasant toute expression des autres minorités ». Ce que constatait également Jean-Yves Mérindol, aujourd'hui conseiller de François Hollande à l'Élysée, dans son texte sur « la gouvernance des nouvelles universités » publié en avril 2012.

Stéphane Tassel (Snesup-FSU) déplore, de son côté, les « batailles de couloir » qui ont eu lieu lors des dernières élections universitaires, conséquence de résultats inversés en collèges A et B. Dans ce cas, ce sont les étudiants et les Biatss qui sont amenés à trancher, parfois contre des promesses « démagogiques » des candidats, regrette Olivier Beaud, président de QSF.

Quant au mode de scrutin, alors que la loi LRU prévoit un scrutin de liste à un tour avec représentation proportionnelle au plus fort reste (sans panachage), le Snesup-FSU plaide pour

« une proportionnelle sans panachage », SupAutonome et le Sgen-CFDT pour « un scrutin proportionnel au plus fort reste », l'Unsa-Éducation pour « un scrutin proportionnel à la plus forte moyenne ». QSF souhaite un « scrutin plurinominal à deux tours qui ne soit pas bloqué par des listes à dominante syndicale ». « L'idée est de choisir des personnes plutôt qu'un groupe », explique Olivier Beaud. « Il faut dépolitiser ces élections et élire des gens compétents. Ce n'est pas avec la rationalité démocratique qu'on gère correctement une université, mais à travers une collégialité académique. »

Fusion des collèges A et B ?

Enfin, reste la question de l'existence de deux collèges pour les enseignants-chercheurs, l'un pour les professeurs (rang A), l'autre pour les maîtres de conférences (rang B). Ces deux collèges pré-existaient à la loi LRU et sont imposés par le principe constitutionnel d'indépendance des professeurs d'université. Celui-ci suppose que les professeurs doivent bénéficier d'une « représentation propre et authentique » dans les conseils. Aujourd'hui, certains estiment que l'application de ce principe est poussée à l'extrême, comme Benoist Apparou, député UMP et rapporteur de la loi LRU en 2007, qui estime qu'il faudrait « voir comment on pourrait fusionner ces deux collèges ». D'autres pensent que la décision du Conseil constitutionnel d'août 2010 sur la loi LRU ouvre une brèche dans ce principe.

Si la CPU n'a pas de proposition concrète pour le moment, Sophie Béjean estime que, sans aller jusqu'à la fusion des deux collèges A et B, « des solutions techniques sont à trouver avec des juristes pour par exemple solidariser les listes sur les deux collèges ». Le Sgen-CFDT est sur la même ligne, pensant que « la décision du Conseil d'État de juillet 2010 relative au pouvoir du président en matière de recrutement, peut, si l'interprétation s'impose à tous, ouvrir la porte à une liste commune ».

(Partie 3) : le débat sur le rôle des personnalités extérieures et sur l'élection du président

Dépêche AEF 173980 du 09-11-2012

L'un des points de clivage entre acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche sur la réforme de la gouvernance des universités, qui s'était déjà fait jour lors de la rédaction de la loi LRU en 2007, concerne la place des personnalités extérieures dans les conseils d'administration, et en particulier leur participation ou non à l'élection du président. La ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Geneviève Fioraso, s'est récemment déclarée favorable à leur participation. Mais le député UMP Benoist Apparou, rapporteur de la loi LRU en 2007, rappelle que « personne n'a trouvé la solution technique satisfaisante » pour pouvoir le faire. En effet, « si c'est le sortant qui les nomme, cela revient à ce qu'il désigne son électorat ; si elles sont nommées par une commission de désignation ou par l'État, on risque de créer une usine à gaz. » AEF revient donc sur l'élection du président et sur ce débat qui resurgit à l'occasion des assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, dans le cadre d'une série de dépêches sur la gouvernance des universités. Les précédentes portaient sur le statut des universités et sur la réforme de la composition du conseil d'administration.

La loi LRU, qui a augmenté le poids des personnalités extérieures au CA en fixant leur nombre entre 7 et 8, ne prévoit pas qu'elles participent à l'élection du président d'université, puisque c'est ce dernier qui les propose au conseil d'administration (hors représentants des collectivités locales). Elles participent à toutes les autres délibérations. Elles pèsent ainsi 24 % à 38 % du conseil d'administration contre 20 à 30 % avant la LRU. Par ailleurs, depuis 2007, le président est élu à la majorité absolue par les membres élus du CA (enseignants-chercheurs, étudiants et Biatss), soit entre 13 et 22 personnes, alors qu'il l'était par l'assemblée des trois conseils auparavant (entre 70 et 140 personnes).

Quel mode de désignation des personnalités extérieures ?

Le comité de suivi de la loi LRU, tout comme SupAutonome et le Sgen-CFDT, sont favorables à la participation des personnalités extérieures à l'élection du président. De même que

la Cdefi, pour qui les personnalités extérieures devraient représenter 50 % du CA. Reste à savoir comment on les désigne. Il existe plusieurs possibilités, explique Jean-Marc Schlenker, président du comité de suivi de la loi LRU : elles peuvent être « proposées par des institutions extérieures », « cooptées », « nommées par les institutions finançant l'université », « choisies au sein d'un 'pool' de membres possibles, nommées par des institutions compétentes ». Pour SupAutonome, « il est scandaleux que ce soit le président qui propose les personnalités extérieures ». Le syndicat veut « que les statuts des établissements prévoient des catégories d'organismes pouvant fournir un vivier de personnalités extérieures. Ce serait ensuite l'organisme qui désignerait la personne mandatée pour le représenter. »

Côté CPU, si l'on s'accorde à dire qu'il faut « changer le système qui ne satisfait personne aujourd'hui », le groupe de travail sur la gouvernance n'est pas parvenu pour le moment à dégager une position commune sur cette question tant « l'expérience varie d'un site à l'autre ». En outre, « tout dépend des personnes », explique Sophie Béjean, ancienne présidente de l'université de Bourgogne, animatrice de ce groupe de travail. « Nous pensons qu'il faut associer les personnalités extérieures aux décisions stratégiques, ce qui suppose de toiletter les compétences du CA pour le rendre plus attractif. Une possibilité serait d'organiser plusieurs CA, certains sur la gestion, d'autres sur le pilotage stratégique et budgétaire », indique Sophie Béjean.

En revanche, QSF, le Snesup-FSU et l'Unsa-Éducation sont opposés à la participation des personnalités extérieures à l'élection du président. Côté étudiants, si l'Unef n'y est pas formellement opposée, elle souhaite en revanche limiter leur nombre et « ouvrir le système de désignation ». Même s'il faut des représentants du tissu local, le syndicat les juge trop nombreux et souhaite qu'il y ait plus de représentants d'organismes nationaux. Le Mét (Uni) « applaudit la ministre » quand elle approuve la participation des personnalités extérieures à l'élection du président, selon son président Antoine Diers, car il juge que « c'est comme ça qu'on approfondira la relation des universités avec le monde économique ». La Fage n'a « pas de solution arrêtée sur l'élection du président ». S'agissant des personnalités extérieures, qui « doivent être nommées par les conseils », il « faut qu'elles s'investissent davantage », estime Julien Blanchet.

Une élection du président au suffrage universel des personnels ?

Au-delà de la place et du rôle des personnalités extérieures se pose la question du collège électoral pour l'élection du président. L'Unsa-Éducation estime que « le président doit être élu par les membres des trois conseils, lors d'une seule session, à trois tours maximum avec une élection à la majorité absolue pour les deux premiers tours et majorité relative pour le troisième ». « Cela permettra de renforcer sa légitimité dans la communauté universitaire », indique Luc Bentz, secrétaire fédéral.

Vincent Berger, rapporteur du comité de pilotage des assises, avance quant à lui l'idée d'une « élection au suffrage universel des personnels sans collège, avec en plus un poids donné à un collège étudiant ». « Cela permettrait de passer de l'aristocratie actuelle à une vraie démocratie. Il est normal, eu égard au poids du président sur la vie des personnels (attribution des primes, recrutements de contractuels, veto sur les recrutements d'enseignants...), que chacun ait droit de vote », explique le président de Paris-Diderot.

Un président responsable devant les trois conseils

Une solution contre laquelle s'élève le Sgen-CFDT car « cela exclurait les personnalités extérieures - ce qui n'est pas opportun au moment où les collectivités territoriales injectent de l'argent dans l'ESR -, et cela renforcerait les pouvoirs du président qui aurait ainsi une légitimité absolue », indique Patrick Fridenson, soulignant que le Sgen-CFDT est contre l'élargissement du collège électoral.

Le Snesup-FSU souhaite lui aussi que le président reste élu par le CA et non par les trois conseils. Pour le syndicat, qui demande que le mandat de président ne soit pas reconductible, il est en outre indispensable de les rendre « responsables devant le CA ». Idée partagée par la Cdefi, qui ajoute que le président ne devrait ni présider le CA, ni en être membre.

L'Unsa-Éducation souhaite rendre le président responsable devant l'assemblée des trois conseils : « Une fois par an, le président présenterait son rapport annuel d'activité qui devrait être approuvé par l'assemblée avec une majorité relative des deux tiers. Le sénat aurait la possibilité de mettre en minorité le président (mesure dite d'"impeachment") », détaille l'organisation dans sa contribution.

(Partie 4) : quelle articulation entre les conseils centraux ? Vers un « sénat académique »

Dépêche AEF 173979 du 12-11-2012

Comment rééquilibrer les rôles entre les trois conseils centraux des universités, CA (conseil d'administration), CS (conseil scientifique) et Cevu (conseil des études et de la vie universitaire) ? Faut-il fusionner le CS et le Cevu ? Les rendre décisionnaires ? Faut-il créer un « sénat académique » ? Autant de questions qui se posent aux acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche dans le cadre des assises, en vue de la future loi que la ministre Geneviève Fioraso annonce pour le premier trimestre 2013, visant notamment à corriger la loi LRU sur son volet « gouvernance ». Après avoir décrit les enjeux et les positions des différents acteurs sur le statut des universités, sur la composition du CA et sur la place des personnalités extérieures, AEF revient ici sur les missions et prérogatives des différents conseils.

La loi LRU n'a pas créé de nouveau conseil, excepté le CTP (comité technique paritaire), aujourd'hui devenu CTE (comité technique d'établissement). Elle a en revanche resserré le CA et lui a donné davantage de prérogatives, notamment en matière de recrutement et de promotion des enseignants-chercheurs. À côté du CA, le CS et le Cevu délibèrent sur les sujets « recherche » et « formation », mais leur avis n'est que consultatif, sauf si le CA leur a formellement délégué des compétences. Ainsi, un certain nombre d'acteurs jugent la gouvernance actuelle déséquilibrée au profit du CA et au détriment d'un Cevu qui peine à trouver sa place, quand le CS semble mieux positionné sur les questions scientifiques, notamment parce qu'il est consulté sur la composition des comités de sélection.

Parallèlement, alors que la volonté du législateur en 2007 était de faire du CA une instance stratégique à laquelle les personnalités extérieures prendraient toute leur part, il semble que souvent, le CA soit resté une instance de gestion que les personnalités extérieures continuent de désertir. Ainsi, derrière la question de « l'équilibre des pouvoirs », se pose celle du recentrage ou non du CA sur les sujets stratégiques et budgétaires, laissant l'académique et le scientifique aux CS et Cevu ou à un « sénat académique ».

La notion de « sénat académique », qui était déjà apparue au moment des discussions sur la loi LRU, revient dans les débats sur la gouvernance des universités mais tout le monde ne lui donne pas la même signification. Si certains l'entendent comme un contre-pouvoir au CA réunissant les actuels CS et Cevu, d'autres y voient une nouvelle instance stratégique, siégeant en plus du CS et du Cevu. Et si certains plaident pour un sénat académique dans chaque université, d'autres l'imaginent simplement au niveau des PRES ou des universités fusionnées. Toujours est-il que le débat autour de cette nouvelle instance traduit la nécessité de redéfinir les rôles de chaque conseil. Plusieurs scénarios se dessinent autour d'une idée commune : renforcer le poids des instances en charge de la recherche et de la formation, quel que soit leur nom.

« Surprenant » de séparer Formation et Recherche dans deux conseils

L'idée du « sénat académique » est inspirée de ce qui se pratique dans certaines universités américaines. Philippe Aghion, professeur d'économie à Harvard, explique que ces établissements fonctionnent selon une « organisation bicéphale : d'un côté, un sénat académique dominé par les enseignants-chercheurs, qui gouverne avec le président, et de l'autre un conseil d'administration, composé majoritairement de personnalités extérieures, qui supervise le budget et la stratégie ». Cela permet selon lui de limiter le pouvoir du président et celui du CA, ce dernier ne pouvant pas agir « sans un accord minimum du sénat académique ».

Après Yannick Vallée, ancien président de la CPU, qui imaginait en 2010 « des sénats académiques à la française », Jean-Yves Mérimol, ancien président de l'ENS Cachan et aujourd'hui conseiller de François Hollande à l'Élysée, jugeait « surprenant », dans un texte sur la « gouvernance des nouvelles universités » publié en avril 2012, que « les questions de recherche et de formation soient traitées dans deux conseils différents, alors même que l'un des piliers des universités est le couplage formation / recherche ». Il y proposait que le Code de l'éducation permette aux établissements d'adopter « deux variantes dans leur mode d'organisation interne. » Dans la première, qualifiée d'« aménagement de la situation actuelle », il voit un CA majoritairement composé d'élus représentant les personnels et les étudiants, et, « soit, comme aujourd'hui, un CS et un Cevu ; soit un seul conseil regroupant les missions du CS et du Cevu ».

(...); soit deux conseils ou commissions traitant pour l'un des questions scientifiques et pédagogiques, pour l'autre des questions de vie étudiante ».

Dans la deuxième variante, « plus novatrice » et « s'inspirant de la 'shared governance' [gouvernance partagée] et de l'intercommunalité (...) », la gouvernance est basée sur un CA de « 15 à 30 membres » délibérant sur « les décisions essentielles » et sur un sénat académique de « 50 à 100 membres » qui ferait « des propositions sur les sujets académiques ». Dans ce cas, « le CA ne pourrait prendre (...) une décision contraire à ces propositions ». Le sénat académique aurait ici « l'essentiel des champs d'intervention du Cevu et du CS réunis, mais avec un pouvoir plus grand que ces deux instances puisque d'une part, il pourrait forcer le CA à une négociation et à la reprise des textes proposés avant la décision finale et que d'autre part, il serait consulté sur des points qui échappent au Cevu et au CS ».

Séparer pilotage stratégique et académique

Une première position, partagée par le président du comité de suivi de la loi LRU, l'ADGS (Association des directeurs généraux des services) ou encore le syndicat SupAutonome, consiste à séparer le pilotage politique et stratégique du pilotage académique. On verrait ainsi l'émergence de deux instances : un CA stratège face à un « sénat » ou un « conseil académique » qui réunirait les actuels CS et Cevu.

Jean-Marc Schlenker, président du comité de suivi LRU, estime que « séparer Cevu et CS est une bêtise typiquement française ». Il plaide pour « trois types d'instances : un CA avec un rôle de pilotage stratégique, un sénat académique sur les questions de recherche et de formation, composé d'élus à forte compétence scientifique, et un comité technique, qui est l'instance de dialogue social et de concertation, avec un rôle consultatif ». Mais pour lui, c'est le CA qui doit rester seul décisionnaire, « même s'il y a validation systématique de l'avis du sénat ».

Un CA qui se réunirait deux à trois fois l'an et un bureau exécutif

L'ADGS se prononce, elle, pour un CA « chargé d'examiner les aspects les plus importants de la gestion d'une université : adoption du budget, approbation du compte financier, recrutement des enseignants-chercheurs, adoption du contrat pluriannuel, examen des avis du comité d'audit, recherche de fonds, sélection et élection du président ». Ce CA, qui « devrait également faire une place beaucoup plus importante aux représentants de la société civile et donc aux personnalités extérieures ainsi qu'aux collectivités locales », n'aurait « pas vocation à se réunir mensuellement mais seulement deux à trois fois par an », précisent les DGS, sachant qu'un « comité/bureau exécutif viendrait compléter le dispositif pour les aspects plus quotidiens de la gestion ». « En contrepartie de cette ouverture vers la société civile, le pilotage académique (formation et recherche) serait confié à un autre organe (sénat ou conseil académique) au sein duquel ne siègeraient que des représentants des enseignants, au sens large, et doté de véritables pouvoirs propres », poursuivent-ils.

Le syndicat SupAutonome demande lui aussi la création d'un « 'conseil académique' avec de réels pouvoirs sur les questions pédagogiques et scientifiques (répartition des crédits, organisation de la recherche, définition des orientations scientifiques...), qui soit un vrai lieu de contre-pouvoir au CA », lequel assumerait « un rôle de gestion, avec une vraie représentation des personnalités extérieures ».

La CPU pour la « co-construction » plutôt que pour un contre pouvoir

Si le groupe de travail de la CPU sur la loi LRU penche lui aussi pour une réunion du CS et du Cevu – il n'a pas encore tranché pour savoir s'il fallait les fusionner ou non –, il ne le conçoit pas comme un lieu de « contre-pouvoir » mais plutôt de « co-construction de la politique d'établissement », explique Sophie Béjean, ancienne présidente de l'université de Bourgogne et animatrice de ce groupe de travail. Celui-ci ne serait pas hostile à leur donner « un rôle décisionnel – et non plus consultatif – ce qui permettrait de mieux articuler formation et recherche » et de décharger le CA en le repositionnant sur « une fonction de stratégie ». Concrètement, ce nouveau conseil pourrait par exemple décider des « changements de modalités d'évaluation d'un diplôme » et surtout s'emparer pleinement du suivi de carrière des enseignants-chercheurs (recrutements, promotions, primes...). Le groupe de travail de la CPU n'est en revanche pas séduit par « la notion de 'sénat académique', polysémique, et renvoyant trop aux universités anglo-saxonnes dont le fonctionnement est complètement différent du nôtre », indique Sophie Béjean.

Enfin, il s'interroge sur la nécessité de créer en plus un « conseil de la vie universitaire » qui traiterait des questions de patrimoine, d'environnement, de vie étudiante ou encore d'action sociale et culturelle. « Soit on en fait un troisième conseil à côté du CS et du Cevu, au risque d'alourdir les choses, soit on en fait un deuxième à côté de la fusion des deux autres. Il faut peser les avantages des deux solutions », indique Sophie Béjean.

Quant à la Cdefi, elle propose un CA qui n'exerce des fonctions « qu'exclusivement politiques », un pouvoir académique et un pouvoir exécutif séparés de manière « renforcée » et un sénat académique « force de proposition pour la politique scientifique et pédagogique » et consulté pour la désignation du président et des VP

SGEN-CFDT : deux conseils politiques et un sénat académique

Le Sgen-CFDT, lui, plaide pour « trois conseils : deux conseils politiques – l'un composé par les élus directs des personnels et étudiants, l'autre réunissant des représentants des composantes d'enseignement et de recherche – et un 'sénat académique' compris au sens de 'conseil d'orientation, d'étude, de réflexion stratégique, d'analyse et d'évaluation des programmes de recherche et de formation' ». Le syndicat justifie les deux conseils politiques : « L'obligation d'avoir à s'accorder, à travers un jeu de navette, évite les abus de pouvoirs majoritaires, selon la logique bicamérale des États fédéraux. »

Pour le Sgen-CFDT, le sénat académique « pourrait être issu de la réunion du Cevu et du CS, avec un fonctionnement centré sur des commissions spécialisées, à même d'examiner les dossiers et de les traiter. Ces commissions instruisent les dossiers, préparent et proposent les décisions des deux conseils politiques : une validation par vote en assemblée plénière (nécessairement rares compte tenu du nombre d'élus qu'il est nécessaire de mobiliser pour l'ensemble de ces tâches d'instruction et d'analyse) permet de renforcer le poids de ces avis, rendus au nom d'une communauté large ». Le syndicat précise que « les conseils politiques sont tenus de motiver explicitement leurs refus de les suivre ».

UNSA : « faisons fonctionner les instances qui existent »

L'Unsa-Éducation défend pour sa part une position un peu différente : si elle est aussi favorable à donner « plus d'autorité » au CS et au Cevu, elle n'est pas favorable à l'idée de les fusionner. « Sinon, les problèmes de vie étudiante et de scolarité vont passer au second plan », explique Luc Bentz, secrétaire fédéral, rejoint sur cette analyse par Stéphane Tassel (Snesup-FSU). S'agissant de l'idée de « sénat académique », l'Unsa-Éducation dit ne pas y être opposée mais « ne le revendique pas » : « Faisons déjà fonctionner les instances qui existent », ajoute Luc Bentz. « Si une telle instance est créée, elle ne doit ni être une simple chambre d'enregistrement, ni constituer une nouvelle strate permettant de contourner ou de neutraliser les conseils élus », met-il en garde. L'Unsa la verrait plutôt comme « l'assemblée des conseils centraux ».

Le Snesup-FSU et l'Unef plaident eux aussi pour conserver les trois conseils actuels. Mais si le Snesup-FSU « n'a pas encore tranché pour savoir s'il fallait ou non rendre les CS et Cevu décisionnaires », l'Unef souhaiterait que le Cevu le soit « sur toutes les questions pédagogiques (maquettes de diplômes, expérimentations pédagogiques, modalités d'évaluation...) ».

La FAGE et l'UNEF contre le sénat académique

L'organisation étudiante est en revanche « complètement opposée à la notion de sénat académique » : « Les conseils trop larges sont toujours des usines à gaz », explique Emmanuel Zemmour, qui craint par ailleurs une « mauvaise représentation des personnels Biatss et des étudiants ». Il suffit donc pour lui de « réinsuffler de la vie démocratique dans les conseils existants » et non de « tout remettre en chantier ».

Du côté de la Fage, Julien Blanchet indique « ne pas écarter » l'idée d'une fusion entre CS et Cevu, mais précise que le plus important est aujourd'hui de donner au Cevu un rôle décisionnaire (sur la question des modalités de contrôle des connaissances par exemple). Il se méfie également de la notion polysémique de « sénat académique », craignant que ça ne devienne « un lieu de grand messe où est dilué le pouvoir des étudiants ». « Le seul sénat académique que je connais se trouve à l'université de Lorraine. Or, les étudiants ont perdu un siège au CA », regrette Julien Blanchet.

QSF veut renforcer le CS sur les carrières

L'association professionnelle QSF (Qualité de la science française) veut pour sa part « renforcer les pouvoirs du CS, notamment pour les carrières », afin qu'il puisse décider des promotions et primes – sur la base des supports financiers qui lui sont accordés – et donner son avis sur le recrutement. Olivier Beaud, son président, est favorable à l'idée d'un sénat académique, non pas comme une fusion du CS et du Cevu, mais comme une instance chargée de la réflexion sur les stratégies d'établissement, sur les grandes orientations, tandis que le CS s'occuperait plutôt des carrières et des projets de recherche. En revanche, les questions relevant de la vie universitaire ne devraient pas être du ressort de ce sénat, précise QSF.

(Partie 5) : quel rôle et quelle place pour les composantes ?

Dépêche AEF 172537 du 15-11-2012

« Le plus urgent [dans la réforme de la loi LRU] est de revoir le rôle des doyens et des directeurs de composante ou, à tout le moins, de repenser l'organisation interne des universités. » C'est le constat que dressent les chercheuses Stéphanie Mignot-Gérard (Upec) et Christine Musselin (Sciences Po-CNRS) dans une étude sur la gouvernance des universités. Dans cette optique, quels seraient alors les pouvoirs à transférer aux composantes universitaires ? Quel mode d'organisation adopter ? Après avoir abordé les questions du statut des universités, de la réforme du conseil d'administration, de la place des personnalités extérieures, et de l'articulation des différents conseils et la notion de « sénat académique », AEF s'intéresse, dans cette dernière dépêche de sa série sur la gouvernance des universités, au rôle et à la place des composantes.

La loi LRU a davantage modifié le fonctionnement des organes centraux (CA, CS, Cevu, président...) que celui des composantes. En revanche, ces dernières ont été touchées indirectement par la centralisation du pouvoir sur le conseil d'administration et l'équipe présidentielle, et par la mise en oeuvre des RCE transférant à l'université la responsabilité de répartir le budget et les ressources humaines. Les premiers effets ont été ressentis dans les composantes les plus autonomes et bénéficiant, avant les RCE, de crédits fléchés : les IUT et les écoles internes. Résultat, après de nombreuses négociations, les universités se sont vues dans l'obligation de signer des COM (contrats d'objectifs et de moyens) avec leurs IUT. Et ce concept semble désormais se généraliser à d'autres composantes dans beaucoup d'universités, dans le cadre du « dialogue de gestion ». Celui-ci pourrait permettre d'éviter les écueils du centralisme d'un côté et du système facultaire de l'autre.

Créer un niveau intermédiaire avec des collegiums?

Outre cet aspect de gestion et de transfert ou non de compétences, se pose aussi la question de la structuration interne des universités en composantes : quel périmètre ? Faut-il conserver des « unités de formation et de recherche » ou aller vers des « unités de formation » ? Dans ce cas, quelle articulation avec les laboratoires ? Faut-il créer un niveau intermédiaire dans les universités fusionnées, ce qu'a fait Strasbourg avec ses « collégiums », mais pas Aix-Marseille ? C'est en tout cas une idée qui séduit la CPU, laquelle est favorable à un statut d'université « souple » permettant de « prévoir de manière optionnelle, en fonction de la taille des universités et du nombre de leurs composantes, la reconnaissance de structures de niveaux intermédiaires (pôles, collèges ou collégiums) entre le niveau central et les composantes ».

Le groupe de travail de la CPU sur la loi LRU animé par Sophie Béjean s'est dit favorable, cet été, à « redéfinir le rôle, la composition et la taille des composantes, des UFR et la place des laboratoires ». « Plusieurs types de solution » sont envisagés : « sortir les laboratoires des UFR et instituer un lien direct avec la gouvernance centrale », « prévoir une organisation matricielle avec une horizontale 'formation' et une verticale 'recherche', un laboratoire pluridisciplinaire pouvant par exemple être rattaché à plusieurs UFR », « établir un tableau de subsidiarité pour dire qui est responsable de quoi » ou encore « créer des pôles, collégiums ou collèges, à l'image de ce qui se fait dans les universités fusionnées sans que cela corresponde à quelque chose de réglementaire aujourd'hui ». Mais Sophie Béjean insiste sur le fait que si l'on crée une « couche intermédiaire », il faut lui donner « un vrai statut qui garantisse la démocratie universitaire ».

Une « chambre des composantes » ?

Le Sgen-CFDT, qui est favorable à une « logique fédérale et de subsidiarité », prône lui aussi une décentralisation d'une partie des pouvoirs de l'établissement en direction de leurs composantes, lesquels seraient listés dans une « charte à valeur réglementaire nationale ». Le syndicat avance en outre l'idée d'une « chambre des composantes », qu'il décrit comme un deuxième conseil politique siégeant en plus du conseil d'administration. Le pouvoir au sein de l'université serait ainsi partagé entre ces deux conseils politiques et un conseil d'orientation ou « sénat académique » issu de la réunion du CS et du Cevu. Il n'est en revanche « pas question de toucher aux IUT et écoles internes et à la logique de COM (contrat d'objectifs et de moyens) qui les accompagne, avec une subsidiarité bien pensée », indique Patrick Fridenson, secrétaire fédéral du Sgen-CFDT.

Le syndicaliste plaide en outre pour « des composantes plus proches des gens ». Il estime qu'il faut « supprimer les UFR », qui sont « de gros machins qui jouent un rôle hétéroclite », et les remplacer par des « unités de formation » et des « unités de recherche », « plus légères ».

Élire des directeurs d'UFR sur proposition du président

Du côté des acteurs favorables à un transfert de pouvoir aux composantes, on compte aussi l'Association des DGS, pour qui « les relations avec les composantes, volet totalement occulté par la loi LRU, devraient être modifiées ». L'association est « favorable à un nouveau mode de désignation des directeurs d'UFR » : ils seraient « élus par le conseil d'UFR mais sur proposition du président d'université, à l'instar des vice-présidents des conseils centraux. Toujours élus, donc avec une réelle légitimité, les directeurs d'UFR seraient ainsi pleinement porteurs de la politique d'établissement », écrit-elle.

Le syndicat SupAutonome est lui aussi pour « augmenter le rôle des composantes en leur octroyant notamment plus d'autonomie financière, avec un contrôle a posteriori ». « Il n'est pas normal de mettre plus de six semaines à obtenir un ordre de mission, ce qui est aujourd'hui mon cas à l'université d'Aix-Marseille », s'insurge Jean-Louis Charlet, président du syndicat. Il pourrait également être prévu de leur donner « un rôle déterminant dans la définition des profils des postes à pourvoir ».

Olivier Beaud, président de l'association professionnelle QSF (Qualité de la science française), déplore, lui, le « terme horrible » de composante. Pour l'association, « la difficulté réside dans le fait de trouver un équilibre entre une trop forte centralisation et une trop grande décentralisation ». QSF se demande à ce titre si la LRU n'est pas allée « trop loin » dans la centralisation. « Ainsi, un CA peut aujourd'hui décider seul de supprimer une composante, ce qui est probablement excessif », note Olivier Beaud.

Contre le retour au système facultaire

À l'Unsa-Éducation, où l'on se reconnaît « un peu jacobin », on est « contre le retour au système facultaire ». « Nous ne voulons pas que soit donné du pouvoir aux collégioms qui existent en dehors de tout contrôle démocratique. Ce serait la porte ouverte à des abus administratifs », explique Luc Bentz. Du côté du Snesup-FSU, on « constate » également que « les expérimentations menées jusqu'à aujourd'hui, comme les collégioms, ont pour élément commun d'affaiblir la voix des personnels et des étudiants ». Stéphane Tassel insiste enfin sur le fait qu'il faut « revoir le décret financier qui rend possibles des UFR sans budget et donc sans vie ». « Il est urgent que les collègues puissent décider, s'emparer du débat. Cela commence par assurer aux UFR la maîtrise de leur budget. »

Du côté étudiant, l'Unef est contre le transfert de pouvoir aux UFR, expliquant que « l'UFR est une interface importante et intéressante » mais « doit rester un facilitateur qui met en oeuvre les décisions du Cevu », et ce, afin de « ne pas creuser les inégalités de formation entre UFR ». La Fage estime qu'il est « nécessaire de transférer un certain pouvoir de gestion aux composantes, sans pour autant entraver la capacité d'un établissement à mener sa politique ». « Il faudra donc trouver où mettre le curseur. Nous sommes par exemple prêts à discuter du transfert de certains pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines », indique Julien Blanchet, son président.