
Les audits d'université dans le cadre de la Loi LRU : un tournant pour l'IGAENR dans l'enseignement supérieur

PASCAL AIMÉ, inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche

La loi LRU: une étape décisive pour rapprocher les universités françaises des standards internationaux

La loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) introduit des changements majeurs dans le fonctionnement des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), qu'il s'agisse de leur mode de gouvernance, avec le resserrement de la composition de leur conseil d'administration; du nouveau mode d'élection des présidents d'université et du renforcement de leur pouvoir; de l'adoption d'un nouveau régime budgétaire et financier; de la modification profonde des modes de recrutement des enseignants-chercheurs et, au-delà, d'une plus grande autonomie en matière de gestion des ressources humaines (modulation des services d'enseignement, recrutement d'enseignants-chercheurs contractuels, primes et dispositifs d'intéressement) ou enfin de l'allègement des procédures en matière de

prise de participation ou de création de filiales et de fondations universitaires.

La loi prévoit que, dans un délai de cinq ans à compter de sa publication, toutes les universités, sans qu'un calendrier spécifique soit fixé en la matière, bénéficieront de nouvelles responsabilités en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines et que l'État pourra transférer aux universités qui en feront la demande la propriété des biens qui leur sont affectés ou mis à leur disposition.

La loi LRU constitue une évolution importante par rapport aux textes législatifs antérieurs (1968 et 1984). Elle consacre la montée en puissance des universités comme opérateurs autonomes du budget consacré par l'État à l'enseignement supérieur et à la recherche. Elle reconnaît à ces dernières une capacité à décider librement en interne de leur organisation et des moyens à mettre en œuvre pour développer leur stratégie en matière de formation et de recherche. Cette stratégie aura fait l'objet d'une évaluation

menée par l'agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), à laquelle le statut d'autorité administrative et indépendante confère une légitimité indéniable, et d'une négociation avec l'État dans le cadre d'un contrat quadriennal renouvelé. Elle est, de plus, articulée avec les dispositions de la loi de programme pour la recherche votée en 2006. Dans un contexte de concurrence internationale renforcée, mise en évidence par différents classements internationaux, Janez Potocnik¹ a indiqué récemment que l'Union européenne réfléchissait à son propre classement, par la libre circulation des étudiants et des personnels, mais également par la communication qui entoure dorénavant les indicateurs de publications scientifiques. La loi LRU vise à rapprocher les modes d'organisation des universités françaises des standards européens et mondiaux.

Le récent colloque organisé par la CPU à Bruxelles du 2 au 4 avril 2008, sur le thème Les universités européennes : nouvelles frontières, nouvelles perspectives, a permis de comparer le dispositif français à celui qui est en vigueur en Suisse, au Royaume-Uni, en Belgique et au Danemark. Au-delà des différences qui affectent chacun de ces systèmes, de nombreux points de convergence ont été mis en évidence, parmi lesquels on notera la montée en puissance de l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, de leur implication dans l'activité économique locale, mais également l'augmentation de la part des financements sur projets et des ressources propres.

La loi LRU constitue un jalon supplémentaire déterminant dans l'évolution sans précédent qu'a connue l'université depuis trente ans. Rappelons que durant cette période, l'enseignement supérieur français, au sein duquel les universités tiennent une place majeure, a relevé un défi démographique inconnu jusqu'alors puisqu'il accueille aujourd'hui 2,2 millions d'étudiants, soit le double qu'en 1980.

Dès lors, comment se fait-il que la loi LRU apparaisse comme un texte de rupture alors que l'université n'a cessé de se transformer ?

Sans doute faut-il considérer que, pour la première fois depuis leur création en 1968, sous leur forme actuelle, et même si la loi de 1984 a déjà modifié les contours des EPSCP, la loi LRU conduit à une évolution très significative des équilibres internes dans les établissements, qu'il s'agisse de l'équilibre entre niveau central et composantes, du rapport entre enseignants et enseignants-chercheurs et représentants de la société civile ou des nouvelles responsabilités des présidents et de l'autonomie de gestion accrue dont ils sont désormais les dépositaires.

La nouvelle loi constitue une étape décisive dans l'émergence d'établissements publics pivots de l'action publique en matière d'enseignement supérieur et de recherche. L'importance que prend désormais l'effort de formation, de recherche et d'innovation dans l'avenir économique d'un pays explique en grande partie cette évolution.

Le processus est aujourd'hui engagé. Les établissements ont adopté leurs nouveaux statuts et vingt d'entre eux bénéficieront, dès le 1^{er} janvier 2009, de libertés et de responsabilités élargies.

Le succès de la loi LRU est maintenant subordonné à la capacité des équipes de direction nouvellement élues, le plus souvent confirmées, à conduire le changement, à entraîner l'ensemble de la communauté universitaire dont on sait qu'elle peut encore être réservée à certains endroits, à faire émerger de véritables projets stratégiques en termes de formation et de recherche, à impulser une politique de ressources humaines favorisant l'excellence scientifique et l'attractivité, à diversifier les sources de financement ainsi qu'à exercer les nouvelles responsabilités techniques conférées par la loi.

La question des moyens qui seront consacrés par l'État à la réussite de cette mutation est également, dans un contexte de tensions sur les finances publiques, importante. Le taux de financement public par étudiant est en effet sensiblement plus faible en France que dans les autres pays européens. De plus, certains établissements sont nettement moins bien dotés



■ ■ ■ que d'autres et l'encadrement administratif et technique des universités est le plus souvent insuffisant quantitativement, voire qualitativement. Il ne faut donc pas éluder la question de la remise à niveau des dotations financières des universités, surtout si l'on considère en parallèle la question de l'état général de leur patrimoine immobilier. Cet effort, d'ailleurs annoncé par l'État, devra s'accompagner d'une diversification des sources de financement des établissements, ce que la possibilité de créer des fondations devrait faciliter.

**Les audits « préalables » de l'IGAENR :
des plans d'action à la disposition
des universités et du ministère pour faciliter
la conduite du changement**

Soucieuse d'accompagner la mise en œuvre des dispositions prévues par la loi LRU, Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, a chargé l'inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche de réaliser un audit dans chaque université, afin d'évaluer le degré de préparation des établissements à la prise en charge de ces nouvelles responsabilités et de leur proposer un plan d'action pour les aider à conduire les changements qui s'avèreraient nécessaires.

Un guide d'audit portant sur quatre thématiques² essentielles dans le contexte de l'acquisition des compétences élargies a été réalisé par l'IGAENR et l'inspection générale des finances (IGF) dès l'automne 2007. Plus de quarante universités devraient bénéficier d'un tel audit en 2008. Les premières constatations réalisées dans ce cadre donnent des pistes de travail concrètes sur les besoins des établissements.

Schématiquement, ces constatations, qui portent sur une vingtaine d'établissements, font notamment apparaître que les logiques du budget global et du transfert de la masse salariale ne sont pas encore totalement intégrées par les équipes de direction (les marges de manœuvre budgétaires de la gestion des ressources humaines, leur impact sur la capacité d'investissement de l'établissement ne sont pas encore maîtrisées). La réussite de l'action des universités est liée

à leur capacité à établir de nouveaux équilibres entre niveau central et composantes, à définir une stratégie et des objectifs politiques clairs, à mettre en œuvre un pilotage par la performance ainsi qu'une vision pluriannuelle de leur action (ce qui implique d'abandonner progressivement les modes de répartition des moyens fondés uniquement sur la base de critères ou la reconduction des modèles de répartition d'année en année), à dégager des marges de manœuvre pour accélérer la réalisation de leurs projets.

Elle repose également sur la sécurisation et la formalisation des processus de gestion, la consolidation des systèmes d'information, le développement de la capacité des équipes de direction à gérer le changement et à mettre en œuvre un management par projet. Ces évolutions prendront du temps. Il faut l'accepter, tout comme il faut probablement accepter l'idée qu'ici où là les choses puissent être difficiles. C'est cette idée d'apprentissage progressif qui doit guider le processus d'accompagnement des universités, sans doute autour de trois séquences distinctes :

- > à court terme, la maîtrise de la masse salariale et des opérations de paye ;
- > à moyen terme, la capacité à utiliser les marges de manœuvre budgétaires liées notamment à la gestion des ressources humaines ;
- > la préparation de la dévolution du patrimoine immobilier que la très grande majorité des établissements ne semble pas en mesure d'assumer à l'heure actuelle.

Mais - et l'IGAENR le mesure bien à l'occasion des audits qu'elle mène - le succès de la réforme passe également par une évolution profonde du rôle de la tutelle qui devra transformer ses formes d'intervention pour tenir compte de l'émergence d'établissements d'enseignement supérieur plus autonomes et plus responsables. Les directions générales du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, au premier rang desquelles la DGRI et la DGES, ont devant elles des chantiers qui sont au moins aussi complexes que ceux que doivent mener les universités.

La création de l'AERES a d'ores et déjà très sensiblement modifié le paysage, puisque cette dernière est désormais responsable notamment de l'évaluation de la qualité des activités de formation et de recherche des universités. Elle évalue également l'efficacité du fonctionnement et de la gestion de ces établissements, ce que ses homologues européens ne font pas systématiquement.

Parallèlement, le décret relatif au budget et au régime financier des EPSCP bénéficiant des responsabilités et des compétences élargies prévoit de confier aux recteurs chanceliers des universités la responsabilité du contrôle de légalité et, avec l'appui des trésoriers-payeurs généraux, du contrôle budgétaire de ces établissements.

Ce double contexte devrait donc amener la DGES à recentrer son activité autour de trois missions fondamentales : la conception des politiques publiques et l'activité normative qui en découle, le pilotage et l'accompagnement des universités.

L'accompagnement et la prévention des risques : un rôle profondément renouvelé pour l'IGAENR dans l'enseignement supérieur

La question de l'accompagnement des universités, à l'occasion du passage aux compétences élargies et en régime de croisière est également primordiale. Un tournant majeur a été pris en ce sens lorsque la ministre en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche a demandé à l'inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche d'auditer les universités qui souhaitent acquérir ces nouvelles compétences. Cette demande, qui privilégie la prévention des risques, est novatrice, aussi bien pour les établissements que pour l'inspection elle-même. Les universités bénéficient, au travers des audits, d'un regard extérieur sur leurs modes de fonctionnement et développent, à partir des documents d'analyse conçus par l'IGAENR et l'IGF, leur capacité d'auto-évaluation.

Elles disposent en fin d'audit d'un constat objectif sur leurs points d'appui ainsi que sur les domaines qui doivent faire l'objet d'évolutions.

Les présidents d'université eux-mêmes soulignent que les plans d'action établis par l'IGAENR par thématique constituent une feuille de route particulièrement utile, tout comme ils précisent que les audits favorisent, au sein de la communauté universitaire, la prise de conscience des enjeux, pour préparer la prise des nouvelles responsabilités et compétences élargies. Ces audits constituent également un tournant pour l'IGAENR. Si, depuis 1999, l'inscription officielle de la recherche au titre des missions de l'inspection générale a impulsé une évolution qui n'a fait que se confirmer depuis, les audits marquent également une inflexion dans l'activité de l'IGAENR. Cette dernière restait jusqu'à présent marquée surtout par sa mission de contrôle³, même si des missions de conseil avaient déjà été menées, par exemple pour évaluer les dispositifs de simplifications administratives mis en place par le Commissariat à l'énergie atomique ou l'Institut national de la recherche agronomique.

Le renforcement du rôle de conseil de l'IGAENR est également marqué par l'ampleur du processus d'audit engagé puisque, à terme, c'est l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur et de recherche qui aura été expertisé. L'IGAENR disposera, à travers cet exercice exhaustif inédit, d'une expérience et de données extrêmement précieuses, et sans doute inégalées, sur les modes de fonctionnement des EPSCP, qu'il conviendrait de faire vivre et de valoriser.

Ce qui est également nouveau, outre le fait que les audits répondent à une demande ministérielle forte et font l'objet d'un accueil très favorable de la CPU, c'est le degré d'engagement de l'inspection générale dans cette opération et, au-delà, dans l'enseignement supérieur. Sur la première vague d'audits qui concernait une quarantaine d'établissements, ce sont 1 200 jours-inspecteurs que l'IGAENR a consacrés à cette mission. Sur la seule année 2007-2008, les deux tiers des inspecteurs généraux auront participé à au moins un audit.

Cette expérience interpelle sur le rôle que doit tenir, à terme, l'inspection générale en matière d'enseignement supérieur. Doit-elle s'investir





davantage dans l'accompagnement des universités, lesquelles sont incontestablement demandeuses, et c'est le signe de la réussite et de l'intérêt des audits, au détriment de sa fonction de contrôle et au risque même de devoir évaluer demain des processus dont elle aurait elle-même recommandé la mise en place ?

Cette question fait aujourd'hui débat au sein du corps. D'abord parce que l'activité déployée dans le domaine de l'enseignement supérieur nécessite de s'interroger sur l'équilibre qui doit être trouvé avec les thématiques propres à l'enseignement scolaire⁴. Ensuite, parce que l'idée même de développer la démarche d'accompagnement parallèlement aux missions plus classiques de l'inspection ou à leur détriment comme le pensent certains, ne fait pas l'unanimité.

Doit-on infléchir durablement les missions dévolues à l'IGAENR sur la seule base d'un besoin certes très significatif, mais néanmoins conjoncturel ? Quel pourra être le rôle d'accompagnement de l'inspection générale lorsque tous les audits préalables auront été réalisés et que tous les établissements bénéficieront des compétences élargies ? Ne doit-on pas prendre en considération le fait que le succès actuel des audits est dû, certes, à la qualité du travail fourni par les inspecteurs généraux, mais principalement à la légitimité politique que la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a apportée à cette opération ?

Toutes ces interrogations sont légitimes. Cependant, il convient également de prendre en compte l'évolution globale du contexte. La tendance, en France et à l'étranger, est à l'externalisation de l'évaluation. La création et la montée en puissance de l'AERES ou des dispositifs européens vont incontestablement dans ce sens. Dans un autre cadre, la revue générale des politiques publiques a largement fait appel à des experts extérieurs issus du secteur privé. La certification des comptes des

universités par des experts comptables en est, dans un autre registre, une illustration.

Dés lors que le mode d'évaluation externe aura acquis sa vitesse de croisière et sera devenu, en matière de formation et de recherche, le standard européen, quel pourra être le champ d'investigation et, peut-être, la légitimité, de l'inspection générale dans ce domaine ? Quelle pourra être la visibilité des analyses réalisées par l'IGAENR à la demande des ministres à côté des conclusions des experts nationaux et internationaux ?

Ces éléments plaident pour une évolution des missions de l'inspection générale et pour le développement, au côté des missions traditionnelles, d'une activité tournée vers l'accompagnement, la prévention des risques et l'évaluation des résultats obtenus. Différentes pistes de réflexions doivent être suivies. Par exemple, peut-on imaginer que l'IGAENR puisse être associée par l'AERES à l'évaluation des modes de fonctionnement des EPSCP tandis que cette dernière, comme la plupart des agences d'évaluation, se focaliserait sur l'évaluation des politiques stratégiques et les résultats des établissements et de leurs unités de recherche ? L'émergence d'universités autonomes, responsables à part entière de leurs moyens, négociant dans le cadre d'un contrat quadriennal et d'un dialogue de gestion renouvelés avec leur tutelle et soumises au contrôle budgétaire de l'État, aura nécessairement des incidences sur les missions de l'IGAENR dans le supérieur.

Le besoin de contrôle administratif existera toujours, mais l'affirmation d'opérateurs publics autonomes renforcera le besoin d'accompagnement des établissements, d'évaluation de l'efficacité des politiques publiques menées, de proposition d'évolutions dont le dispositif aura inévitablement à connaître. L'IGAENR a, à mon sens, tout à gagner à être cet interlocuteur du ministère, de l'AERES et des établissements d'enseignement supérieur. ■

-
- (1) Commissaire européen en charge de la science et de la recherche.
 - (2) Gestion budgétaire et financière, des ressources humaines, du patrimoine immobilier et des systèmes d'information.
 - (3) Deux articles du Code de l'Éducation définissent les missions de l'IGAENR : l'article 719-9 précise que « les EPSCP sont soumis au contrôle administratif de l'IGAENR » et l'article 241-1 précise la mission d'évaluation des corps d'inspection. Le statut de l'IGAENR datant de 1999 évoque, pour sa part, sa mission permanente de contrôle, d'étude, d'information, de conseil et d'évaluation.
 - (4) La création récente du groupe « enseignement scolaire » au sein de l'IGAENR est une première réponse à cette question.

