

CE QU'IL FAUT RETENIR DE LA LOI FIORASO SUR LES REGROUPEMENTS D'UNIVERSITES.

Ce document n'est pas exhaustif et ne prétend pas répondre à toutes les questions. Il s'agit d'un document explicatif et synthétique des grandes orientations de la [Loi Fioraso](#). La loi est peu claire et la seule chose de certaine est que toutes les universités vont devoir se regrouper avec trois modes possibles : Fusion, *Fédération* (COMUE ou CUE), *Association* (ou mode *Confédéral*).

Comme la loi a été modifiée entre la première version (très restrictive) et sa version finale (plus ouverte), la loi autorise le mode Confédéral (expliqué par la suite)... tout en tentant de restreindre au maximum l'aspect confédéral (en insistant par exemple sur la nécessité d'un « chef de file », cf. par exemple la version de Fioraso dans un [courrier aux présidents d'universités](#)). La loi paraît interprétable de différentes manières ([lire ici un commentaire intéressant](#)) et Fioraso n'en a qu'une interprétation restrictive comme le montre les « questions » récentes de députés posées à Fioraso (à lire [les questions de député.e.s](#)).

Objectifs de la loi

Les objectifs de la loi sont à la fois idéologiques et économiques, les deux étant liés.

Sur le plan idéologique : On retrouve dans les CUE la théorie de l'avantage compétitif, cher à nos libéraux, qui contredit l'humanisme et l'universalisme (dont l'université d'hier se voulait porteuse). La compétition dans ce modèle tient lieu de paradigme. A travers elle, l'individu, les institutions, doivent révéler le meilleur d'eux-mêmes et conduire au progrès. Il convient donc de promouvoir la compétition. Pour ce faire, il faut créer des grands ensembles de manière à ce que l'idée d'appartenance, de culture, émerge (culture d'entreprise, nationalisme ...) et que le bénéfique affrontement voit le jour. La guerre entre les gros groupes universitaires sera à l'image des guerres classiques : les petits groupes vont devoir prendre part, avec l'un ou l'autre, et seront les premières victimes du conflit. En Ile de de France, les Présidents d'université en sont rendus à mettre en place une sorte de [« pacte de non-agression »](#).

Sur le plan économique : Pour la ministre ([lettre de Fioraso du 28/02/2014](#)), l'enjeu est « *la simplification* » (passer ainsi de « *plus de 150 contrats pluriannuels d'établissements à moins de trente* »), « *l'efficacité* » et « *la compétitivité internationale* ». Le but est d'étendre le marché à tout ce qui n'est pas encore sur le marché. L'enseignement est le plus gros morceau de ce qui reste à libéraliser. L'économie de « *la connaissance* » est « *un marché compétitif à l'échelle mondiale* » (Présidence de l'université de Marseille).

Un pôle de compétitivité rassemble, sur un territoire bien identifié et sur une thématique ciblée, des entreprises, petites et grandes, des laboratoires de recherche et des établissements de formation. On trouve ces commentaires sur le [site gouvernemental](#), les choses sont dites avec beaucoup de clarté, accompagnées d'un historique de l'affaire depuis 2005. Il n'y manque rien, on parle de « *l'avènement d'une économie de la connaissance* » dans laquelle l'innovation, la recherche – l'immatériel ou l'intelligence en quelque sorte – sont « *les vecteurs principaux de la croissance et de la compétitivité* ». « *Les pôles de compétitivité doivent devenir des « usines à produits d'avenir » qui transforment les efforts collaboratifs des travaux de Recherche et de Développement (R&D) en « produits, procédés et services innovants mis sur le marché. »*

La loi vise donc à l'élargissement de la concurrence entre grands pôles de formation, avec des droits d'inscription qui augmenteront (pas tout de suite, bien sûr, mais c'est l'avenir programmé).

La pression financière orientera la politique de recherche et d'enseignement de façon disparate selon les universités. Une offre universitaire à deux vitesses se mettra en place. Autour des IDEX et autres appels d'offres en EX, seront concentrés les plus gros moyens financiers ; la création d'universités de seconde zone (« collège universitaire ») sera inéluctable.

La loi Fioraso peut donc être comprise comme le dernier stade de la mutation de l'université vers le statut de « grands établissements » autonomes et responsables dont le rôle dans la société est d'être un partenaire de formation des entreprises et de la fonction publique –pour ce qu'il en restera!-. C'est la plasticité de la formation dispensée par l'université, plasticité aux situations économiques et sociales, qui est le nerf de cette grande réforme.

Rappelons-en de déroulement :

- La loi LMD a amené « l'autonomie » pédagogique.
- La loi LRU a amené « l'autonomie » administrative et de gestion, pour préparer le terrain de la gestion de la pénurie et donc l'obligation de rechercher des financements ailleurs que dans les fonds publics.
- La loi Fioraso/CUE amène « l'autonomie financière » de gros établissements, c-à-d que les CUE devront spécialiser leurs composantes (collèges universitaires, centre de masters, école polytech, etc...) et savoir se vendre (ou couler les composantes inutiles au marché).

Les conséquences probables de la loi Fioraso

- Les regroupements d'établissements mettront en commun les services administratifs pour des économies dites « d'échelle » (qui coûteront cher au début car il faut construire une couche administrative au-dessus des structures existantes).
- Les formations, pilotées par les regroupements d'établissements, seront soumises à une « harmonisation ». Certaines formations disparaîtront, ou seront concentrées dans un pôle (notamment les différents masters ou licences concurrentielles au sein d'un regroupement) ... conduisant certains collègues à enseigner loin de leur établissement de rattachement.
- La recherche, également pilotée par le regroupement, sera restructurée entraînant la fusion de certains laboratoires, la disparition d'autres avec des moyens financiers donnés aux « excellents ».
- Tout ceci se fera même si l'université membre est contre de telles décisions car la compétence sera transférée à l'établissement créé par le regroupement... à moins que le mode de regroupement ne soit « confédéral » (= « Association »), cf plus loin.
- Si le mode fédéral est choisi (CUE), le mille-feuille des niveaux de décisions administratives se complétera d'une strate supplémentaire. Les organes de décisions seront de plus en plus loin, parfois totalement coupés de « la base ». La collégialité relative actuelle disparaîtra.

Pourquoi le PS fait-il cela ?

Le PS au gouvernement peut faire des réformes que la droite aurait du mal à faire, car la droite n'a pas tous les relais que le PS a au sein des universités (bien des présidents d'universités ou des personnalités influentes de l'ESR sont proches du PS). François Hollande aurait dit selon le journal les Echos que Fioraso avait « *le mérite de n'avoir mis personne dans la rue et d'avoir bien négocié, y compris la dernière loi* ».

Rappelons que le PS avait déjà commencé la besogne dans les années 90 avec Allègre et le processus de Bologne, prolongé par celui de Lisbonne, où le Conseil européen (en 2000) a adopté

l'objectif de faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive »... et, aujourd'hui, le PS finit le travail.

La loi

1/ Ce qu'impose la LRU2 (ou « loi Fioraso », officiellement : loi du 22 juillet 2013)

- Cette loi impose le regroupement des établissements d'enseignement supérieur à l'échelle académique ou inter-académique. Trois modalités de regroupement sont proposées : la *fusion*, la *fédération* (sous la forme d'une communauté d'universités ou établissements, CUE en abrégé ou COMUE – plus euphonique) et la *confédération* (sous la forme d'une *association* d'établissements). (art. 62, L-718 3)
- La fusion se passe de commentaires (art. 62, L. 718-6) et certains sites ont déjà adopté ce mode de regroupement sans attendre la LRU2 voir par exemple le cas des 3 universités de Strasbourg.
- Dans le cas d'une CUE (mode fédéral), il est très probable que les établissements ayant un statut de grand établissement ne soient pas fédérés de la même manière que les universités : on imagine mal par exemple Sciences Po perdre son statut au profit de celui d'une université. Dans ce sens, on comprend bien que les CUE, ou bien ne concernent que les universités (les autres établissements n'étant qu'un faux nez au projet), ou bien sont une étape intermédiaire pour transformer le statut des universités en grand établissement.
- Les CUE seront des EPSCP¹ mais peuvent également créer une Fondation de Coopération Scientifique avec laquelle des entreprises, des collectivités territoriales et associations peuvent être associées ([décret](#) et L. 344-11).
- Dans tous les cas, ces regroupements concernent les universités, mais également les grandes écoles, les écoles privées, les organismes de recherche, ... selon un découpage régional, académique ou inter-académique, sauf en Ile de France.
- La forme que pourront prendre les autres établissements que les Universités peut différer selon leur forme actuelle.
- L'offre de formation (avec une accréditation globale valant automatiquement pour tous les membres du regroupement) comme la politique de recherche (avec la répartition, notamment, des investissements d'avenir – labex, idex, etc...) se décideront au niveau de la Communauté d'Etablissement.
- Au motif d' « innovation » et de « transfert technologique », les régions seront partie prenante du pilotage. Dans la loi, une coordination territoriale doit être mise en place (le plus souvent à l'échelle d'une région, c'est-à-dire qu'il y aura une régionalisation de la politique universitaire). Sur l'Ile-de-France, les regroupements se font en dehors de coordination territoriale. Cependant la loi reste assez floue sur leurs rôles et surtout sur la différence qu'il existerait par rapport à la situation actuelle (puisque les régions siègent déjà au sein des CA des universités).
- L'Etat va contractualiser avec les regroupements et non les universités : les crédits et postes seront donc attribués aux regroupements qui les reverseront aux différents membres. Le pilotage sera assuré par la CUE (qui sera un nouvel établissement), ou dans le cas de l'association par le « chef de file » de celle-ci (terme de la ministre mais qui est assimilable à un coordinateur sans plus

¹ Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel

de pouvoir). Le contrat avec l'Etat est commun pour le regroupement et ciblé par établissement (double fléchage : les établissements se verront attribuer, via « le chef de file-coordonateur » qui sera le seul interlocuteur, ses ressources propres fléchées qui n'auront pas été transférées au « pilote » du regroupement) ; mais la marge de manœuvre sera étroite pour les établissements si le mode de regroupement est le mode fédéral (CUE). Dans le cadre de la CUE, celle-ci pilotera et se verra attribuer les crédits liés aux compétences qui lui auront été reconnues, donc sans fléchage propre par établissement.

- A terme, la volonté est de voir tous les regroupements opter pour la fusion (ce que la « pression financière » – avec la gestion des plus gros appels d'offres au niveau du regroupement – facilitera).

2/ CUE (ou COMUE = mode fédéral) ou Association (mode Confédéral) ?

La plupart des acteurs affirment (en province comme à Paris) que seules deux solutions sont possibles : fusion directe des établissements ou fédération des établissements (qui sera certainement qu'une étape intermédiaire vers une fusion future). La possibilité confédérale (l'« association ») est soit ignorée, soit balayée d'un revers de main. Comme de plus toutes les combinaisons sont possibles entre Fusion, Fédération et Confédération, le discours officiel est confus et sert à masquer la volonté politique : contraindre à la création de CUE. Car contrairement à l'affichage officiel qui justifie les regroupements au nom d'une coordination (des politiques de formation et de recherche), l'enjeu est bel et bien celui d'une gouvernance resserrée.

Théoriquement, les trois modes (fusion, fédération et confédération) sont applicables pour un même regroupement d'établissements. Mais les établissements non-fusionnés ou non intégrés à la CUE sous le mode fédéral auront du mal à tenir face au bloc que représentera les établissements fusionnés ou fédérés (le pilotage sera fait par le CA de la CUE et comme la CUE aura compétence pour un certain nombre de choses, elle imposera sa loi aux établissements).

Le mode Fédéral

- Selon la voie fédérale (CUE ou COMUE), une gouvernance verticale est instaurée avec la mise en place d'un conseil d'administration (CA), d'un conseil académique et d'un conseil des membres. La CUE est créée par décret une fois que les établissements membres en ont voté les statuts, stipulant les compétences qui sont transférées à la CUE. Le CA de celle-ci est ensuite seul maître des destinées de la CUE. Les décisions de ce CA s'imposent à tous dès lors qu'elles concernent tous les établissements (frais d'inscription, fusion de parcours de formation,...). (art. 62, L. 718-7 à 718-15)

- Avec une forme fédérale, les établissements transfèrent une partie de leurs compétences à l'établissement « chapeau » (la CUE). Le pouvoir décisionnaire en matière de budget, gestion des personnels, poste, patrimoine mobiliers et immobiliers, de création de composante peut ainsi être transféré à la CUE partiellement ou intégralement.

- Le ministère donnera à la CUE les moyens en crédits et en emplois pour l'ensemble des établissements sur ses compétences propres et la CUE sera décisionnaire de la répartition entre établissements.

- Une fédération crée une instance fédérale qui éloigne le pouvoir des personnels. La direction de la fédération a une délégation de compétence donnée par les CA membres... et les établissements perdent donc leur autonomie.

- Les décisions de la CUE s'imposeront aux établissements dès lors qu'elles concernent l'ensemble des établissements de la CUE. Le contrat de site (c'est-à-dire de l'ensemble des

établissements au sein d'une même CUE) sera voté par le CA de la CUE à la majorité simple et par le conseil des membres, à la majorité des 2/3. Autrement dit, même si 1/3 des établissements est contre, les dispositions communes leur seront imposées.

- La CUE peut modifier ses statuts sans laisser aux établissements la possibilité de ne pas respecter ces nouveaux statuts. Par exemple le président de la Fondation Campus Saclay (qui prépare la future Université Paris Saclay regroupant 22 établissements) a récemment indiqué à la presse que « *les établissements vont signer un pacte irréversible* » en entrant dans cette université.

Le mode Confédéral (Association)

- Par opposition à la voie fédérale, la voie confédérale (offerte par le regroupement via l'association) offre la possibilité aux établissements membres de ne transférer aucune compétence. La convention d'association prévoit les modalités d'organisation et d'exercice des compétences partagées volontairement, par tous ou seulement une partie des établissements. Un conseil de représentants est chargé de la mise en œuvre sur le terrain de cette coordination, éventuellement par une présidence tournante. La loi précise que chaque établissement conserve sa personnalité morale et son autonomie budgétaire. (art. 62, L. 718-16)

- Dans une forme confédérale (« association »), les établissements sont égaux. Puisqu'ils conservent leur personnalité morale et leur autonomie financière—il n'y a aucune structure décisionnaire qui s'ajoute à celle des établissements. Chaque CA doit voter la convention et le contrat (à la différence de la fédération). Il n'y a donc aucun transfert de compétence et chaque établissement reste maître de sa politique.

- Un seul établissement par territoire organise la coordination territoriale. Si la forme est « associative » (= Confédération), cela ne lui confère aucun pouvoir sur les autres car la loi garantit l'égalité intégrale entre les établissements associés. Le décret prévoit les compétences partagées dans le mode Association.

- Le regroupement par association permet parfaitement de choisir une dénomination commune, d'avoir des actions scientifiques communes, de créer de nouveaux services en matière de vie étudiante, de relations internationales, de formation doctorale, de politique culturelle etc..

- Contrairement au choix de la CUE, le choix de l'association est réversible. Par exemple, un passage ultérieur à la CUE resterait parfaitement possible, si l'expérience des universités regroupées en CUE en montrait l'intérêt.

- L'association se fera alors sans création d'une nouvelle couche de millefeuille bureaucratique. Elle permettra de casser la logique d'affrontement entre blocs universitaires, de résister à la fermeture et au repli. Elle visera à améliorer ou à créer certains services rendus à la communauté universitaire, sans chercher à normaliser leurs pratiques et leurs projets, de façon à organiser par la coopération l'enseignement supérieur et la recherche. Chaque établissement pourra apporter et voir respecter ses spécificités propres.

3/ Comment éviter la CUE ?

- Le texte de loi est « ambigu » sur un point important qui permet à nos présidents d'universités de déclarer que nous ne pouvons échapper aux CUE : d'après l'article 117 de la loi, un PRES qui a pris la forme d'un « Etablissement Public de Coopération Scientifique » (visiblement c'est le cas de la plupart des PRES) est devenu automatiquement une Communauté d'Etablissements, un PRES-CUE (comme on les appelle). Ainsi, une université qui était dans un PRES, devenu depuis juillet un PRES-CUE, ne pourrait pas adopter la forme associative... ceci est faux. Les établissements

peuvent opter pour la forme associative s'ils quittent le PRES-CUE avant que les statuts de la CUE ne soient validés. Par contre, dès que les statuts de la CUE seront validés, le processus sera irréversible.

- Pour éviter d'être intégré à une CUE, les CA des établissements peuvent demander à se retirer du PRES-CUE conformément à sa convention constitutive en vigueur tant que de nouveaux statuts de la CUE n'ont pas été adoptés.

- De manière alternative, il suffit aux Conseils d'Administration de ne pas adopter les statuts qui seront proposés par les instances du PRES-CUE. Les établissements disposent alors d'un an pour rédiger les conventions d'association qui constitueront l'université confédérale.

4/ Comment agir contre cette évolution ?

La profonde et rapide refonte du système universitaire français est assimilée par une majorité de collègues à une machine infernale, indestructible, inévitable et irréversible. Il y a pourtant pas mal de grains de sables dans le rouage. De plus, la concurrence entre CUE et au sein des CUE entre établissements provoque des réactions.

Même si la pression est forte contre la confédération en matraquant que seule la CUE est possible, il est nécessaire d'informer les personnels de cette possibilité de forme Confédérale.

Par exemple à l'Université Paris Saclay, la plupart des instances contestent la forme qui se met en place. A [Paris 3-5-7-13](#), l'Association a convaincu une large majorité des collègues à qui elle a pu être expliquée. A [Paris 8-10](#) le mode Confédéral est largement discuté. A Toulouse 3, diverses [actions](#) d'alerte et d'information ont été menées.

On peut donc agir maintenant, organiser la propagande et la contestation : intervention en CA, pétitions, ...

Ceci dit, la colère est réduite par le sentiment d'impuissance et parfois les collègues ne se sentent concernés qu'au regard de leurs intérêts immédiats (bénéficiaire d'argent par le biais des différents EX). Mais cela ne nous empêche pas d'essayer de "(con)fédérer" cette contestation.