

N° 446

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 mars 2013

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur la **mise en œuvre de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités,***

Par Mme Dominique GILLOT et M. Ambroise DUPONT,

Sénateurs.

COMPOSITION DE LA COMMISSION SÉNATORIALE

Président :

M. David **ASSOULINE** (Soc - Culture)

Vice-présidents :

M. Philippe **BAS** (UMP - Lois)
Mme Claire-Lise **CAMPION** (Soc - Affaires sociales)
Mme Isabelle **DEBRÉ** (UMP - Affaires sociales)
M. Claude **DILAIN** (Soc - Économie)
Mme Muguette **DINI** (UDI-UC - Affaires sociales)
M. Ambroise **DUPONT** (UMP - Culture)
M. Gaëtan **GORCE** (Soc - Lois)
M. Stéphane **MAZARS** (RDSE - Développement durable)
M. Louis **NÈGRE** (UMP - Développement durable)
Mme Isabelle **PASQUET** (CRC - Affaires sociales)

Secrétaires :

Mme Corinne **BOUCHOUX** (Écolo - Lois)
M. Luc **CARVOUNAS** (Soc - Affaires sociales)
M. Yann **GAILLARD** (UMP - Finances)

Membres :

M. Marcel-Pierre **CLÉACH** (UMP - Affaires étrangères)
Mme Cécile **CUKIERMAN** (CRC - Lois)
M. Philippe **DARNICHE** (NI - Développement durable)
Mme Catherine **DEROCHE** (UMP - Affaires sociales)
M. Félix **DESPLAN** (Soc - Lois)
M. Yves **DÉTRAI GNE** (UDI-UC - Lois)
M. Pierre **FROGIER** (UMP - Affaires étrangères)
M. Patrice **GÉLARD** (UMP - Lois)
Mme Dominique **GILLOT** (Soc - Culture)
M. Pierre **HÉRISSON** (UMP - Économie)
M. Jean-Jacques **HYEST** (UMP - Lois)
M. Claude **JEANNEROT** (Soc - Affaires sociales)
M. Philippe **KALTENBACH** (Soc - Économie)
M. Marc **LAMÉNI E** (UMP - Affaires sociales)
M. Jacques **LEGENDRE** (UMP - Culture)
M. Jean-Claude **LENOIR** (UMP - Économie)
M. Jacques-Bernard **MAGNER** (Soc - Culture)
M. Jacques **MÉZARD** (RDSE - Lois)
M. Jean-Pierre **MICHEL** (Soc - Lois)
M. Jean-Claude **PEYRONNET** (Soc - Affaires étrangères)
M. Gérard **ROCHE** (UDI-UC - Affaires sociales)
M. Yves **ROME** (Soc - Développement durable)
Mme Laurence **ROSSIGNOL** (Soc - Développement durable)
Mme Marie-Hélène **DES ESGAULX** (UMP - Finances)
M. René **VANDIERENDONCK** (Soc - Lois)

*(UMP) Union pour un Mouvement Populaire ; (Soc) Socialiste ; (UDI-UC) Union des Démocrates et Indépendants ;
(CRC) Communiste républicain et citoyen ; (RDSE) Rassemblement démocratique et social européen ; Écolo ; (NI) Non inscrits*

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
GLOSSAIRE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE RAPPORT	7
SYNTHÈSE	11
INTRODUCTION	13
I. LA MISE EN ŒUVRE RÉGLEMENTAIRE DE LA LOI LRU	18
A. UNE PRODUCTION RÉGLEMENTAIRE FOISONNANTE ET ACHEVÉE.....	18
B. ... RELATIVEMENT PEU CONTESTÉE	28
II. L'AUTONOMIE : UN DÉFI POUR LA COHÉRENCE ET L'UNITÉ DU SERVICE PUBLIC DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE	29
A. L'ENJEU DE LA MAÎTRISE DE L'OFFRE DE FORMATION : DES ÉTABLISSEMENTS PARTAGÉS ENTRE PLURIDISCIPLINARITÉ ET DIFFÉRENCIATION	29
1. <i>Une régulation de l'offre de formation et une mise en cohérence de cette offre avec le projet d'établissement insuffisantes</i>	30
2. <i>Le creusement des inégalités entre filières et l'accentuation du biais en faveur de la recherche</i>	35
B. LE RAPPROCHEMENT DE L'UNIVERSITÉ AVEC LE MONDE PROFESSIONNEL : DES COLLABORATIONS BALBUTIANTES.....	36
1. <i>Des performances variables en matière d'orientation et d'insertion professionnelle</i>	36
a) Des progrès dépendant des bonnes volontés locales.....	36
b) Une mission encore mal cernée par le personnel enseignant	41
c) Les défis du parcours continu d'orientation « - 3 / + 3 ».....	42
2. <i>Une ouverture sur le monde professionnel encore limitée</i>	44
C. UNE PROGRESSION LENTE DE LA RECONNAISSANCE DE LA QUALITÉ DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR FRANÇAIS AU NIVEAU INTERNATIONAL	46
1. <i>La France au 4^e rang mondial des pays les plus attractifs</i>	46
2. <i>L'attractivité universitaire de la France : une politique en manque de repères</i>	47
D. LA QUALITÉ DE LA VIE ÉTUDIANTE : LE PARENT PAUVRE DE LA LOI LRU	48

III. UN DEGRÉ DE COLLÉGIALITÉ DÉTERMINANT DANS LA CAPACITÉ DES UNIVERSITÉS À FAIRE PRÉVALOIR L'INTÉRÊT GÉNÉRAL DE L'ÉTABLISSEMENT.....	52
A. LE LENT APPRENTISSAGE DE LA GOUVERNANCE OPÉRATIONNELLE.....	52
1. <i>Des conseils élus centraux qui ont eu du mal à s'imposer dans leurs rôles respectifs</i>	52
a) La multiplication d'instances formelles et informelles destinées à organiser la concertation en amont du processus décisionnel.....	52
b) Des conseils d'administration parfois insuffisamment stratégiques.....	54
2. <i>La représentativité des membres des conseils : un élément fondamental pour la légitimité de la gouvernance</i>	55
a) Des règles électorales complexes à l'origine de situations de blocage.....	55
b) Un mode de désignation du président et des personnalités extérieures mis en doute.....	57
c) La parité, grande oubliée de la mise en œuvre de la loi LRU.....	58
B. UNE RESPONSABILISATION COLLECTIVE DES COMPOSANTES RENDUE DIFFICILE PAR UNE CENTRALISATION DES DÉCISIONS PARFOIS PERÇUE COMME EXCESSIVE.....	59
1. <i>Une opposition croissante entre le centre et la périphérie</i>	59
2. <i>Une demande de cadrage national : pour un État garant de l'intérêt général et du libre et égal accès au service public de l'enseignement supérieur</i>	60
C. LE RÔLE LIMITÉ DU CONTRAT COMME INSTRUMENT DE PILOTAGE STRATÉGIQUE.....	61
1. <i>L'indispensable cohérence entre le projet d'établissement et le contrat quinquennal liant l'université à l'État</i>	61
2. <i>La contractualisation au service de l'ancrage territorial des établissements</i>	63
D. DES REGROUPEMENTS UNIVERSITAIRES INSUFFISAMMENT STRUCTURANTS ET PEU STRATÉGIQUES.....	65
IV. LE DIFFICILE APPRENTISSAGE DU PILOTAGE BUDGÉTAIRE ET FINANCIER.....	69
A. LES CARENCES DES UNIVERSITÉS EN DISPOSITIFS INTERNES DE CONTRÔLE ET DE PILOTAGE OPÉRATIONNELS.....	69
1. <i>Des universités insuffisamment outillées pour gérer de façon prospective leur budget global</i>	69
2. <i>Un accompagnement de l'État et de l'AMUE imparfait, difficilement réactif, voire parfois inadapté</i>	73
3. <i>Un dialogue de gestion avec les composantes à parachever</i>	77
4. <i>L'absence d'interconnexion entre les outils de gestion des universités et des organismes de recherche</i>	79
5. <i>Le nouveau système d'accompagnement déployé par le ministère depuis 2012 : une avancée notable</i>	79
B. LA MAÎTRISE DE LA GESTION DES PERSONNELS : LE DÉFI LE PLUS REDOUTABLE DE L'AUTONOMIE.....	81
1. <i>La gestion de la masse salariale : une rigidité budgétaire que les universités ont eu du mal à maîtriser</i>	81
2. <i>Les difficultés rencontrées par les universités dans la définition d'une politique de recrutement soutenable</i>	86
a) L'augmentation significative du nombre de contractuels dans l'enseignement supérieur et la recherche.....	86
b) Le recrutement des enseignants-chercheurs : le bilan des comités de sélection.....	90
c) Le bilan de la politique d'intéressement.....	92

C. UNE STRUCTURE DE FINANCEMENT INADAPTÉE, À REFONDER DANS SA GLOBALITÉ	94
1. <i>Un système SYMPA dont la mise en œuvre n'a pas permis aux universités de construire une programmation budgétaire pluriannuelle sincère</i>	94
a) Un système d'allocation des moyens récurrents insuffisamment redistributif	94
b) Une critérisation inadaptée, largement remise en cause	96
2. <i>Une montée en puissance des financements sur projet qui a atteint ses limites</i>	97
3. <i>La diversification des sources de financement : des marges inexploitées</i>	98
a) Les ressources issues du rapprochement des universités avec le monde économique et le secteur privé	98
b) Les recettes de formation continue	102
D. LA RESSOURCE PATRIMONIALE : UNE INCONNUE DANS LE BILAN DES UNIVERSITÉS	103
1. <i>Un processus d'expérimentation de la dévolution patrimoniale interrompu</i>	104
2. <i>Une insuffisante connaissance des caractéristiques, de la valeur et des coûts de maintenance de l'immobilier universitaire</i>	105
3. <i>Les incertitudes sur le financement de l'immobilier universitaire</i>	108
V. L'ÉVALUATION : BILAN D'UNE RÉVOLUTION CULTURELLE DANS LE MONDE UNIVERSITAIRE	109
A. L'ÉVALUATION EXTERNE DES ÉTABLISSEMENTS : UN PRINCIPE LARGEMENT PARTAGÉ PAR LES UNIVERSITÉS, DONT LA MISE EN ŒUVRE EST ENCORE PERFECTIBLE	109
1. <i>L'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur : attention à « ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain »</i>	109
2. <i>Les universités à la recherche d'un équilibre satisfaisant entre évaluation externe et autoévaluation</i>	113
B. L'ÉVALUATION INDIVIDUELLE DES ENSEIGNANTS-CHERCHEURS : UNE APPLICATION PROBLÉMATIQUE, CONTESTÉE PAR LES INTÉRESSÉS	115
CONCLUSION	121
EXAMEN EN COMMISSION	125
ANNEXES	139
• Annexe I - État des lieux de la coopération entre Universcience et l'enseignement supérieur dans la diffusion de la culture scientifique, technique et industrielle	139
• Annexe II - Le système des passerelles dans les universités	146
• Annexe III - Entrée et séjour des étudiants étrangers en France	149
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	155

GLOSSAIRE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE RAPPORT

AERES : Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur

AMUE : Agence de mutualisation des universités et des établissements d'enseignement supérieur

ANAF : Association nationale des apprentis de France

ANR : Agence nationale de la recherche

APB : Admission post-bac

BAIP : bureau d'aide à l'insertion professionnelle

BIATSS : personnels ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé et des bibliothèques

BTS : brevet de technicien supérieur

CA : conseil d'administration

CAP : certificat d'aptitude professionnelle

CCREFP : comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle

CDC : Caisse des dépôts et consignations

CDEFI : Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs

CDUS : Conférence des doyens et directeurs d'UFR scientifiques

Cé : Confédération étudiante

CEVU : conseil des études et de la vie universitaire

CIE : Conseil de l'immobilier de l'État

CNECA : commission nationale des enseignants-chercheurs relevant du ministère chargé de l'agriculture

CNESER : Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche

CNOUS : Centre national des œuvres universitaires et scolaires

CNRS : Centre national de recherche scientifique

CNU : Conseil national des universités

COM : contrat d'objectifs et moyens
COP : conseiller d'orientation-psychologue
CPER : contrat de projet État-région
CPGE : classes préparatoires aux grandes écoles
CPU : Conférence des présidents d'université
CROUS : centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CS : conseil scientifique
CSTI : culture scientifique, technique et industrielle
CTRS : centre thématique de recherche et de soins
DGESIP : direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle
DUT : diplôme universitaire de technologie
ECTS : système européen de transfert et d'accumulation de crédits (*European Credits Transfer System*)
EPA : établissement public à caractère administratif
EPCS : établissement public de coopération scientifique
EPIC : établissement public à caractère industriel et commercial
EPSCP : établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
EPST : établissement public à caractère scientifique et technologique
EQAR : registre européen d'assurance-qualité (*European Quality Assurance Register*)
ERC : Conseil européen de la recherche (*European Research Council*)
ÉSÉN : école supérieure de l'éducation nationale
ÉSPÉ : école supérieure du professorat et de l'éducation
ETPT : équivalent temps plein travaillé
EUA : Association des universités européennes (*European University Association*)
FAGE : Fédération des associations générales étudiantes
FCS : fondation de coopération scientifique
FLE : français langue étrangère
GER : gros entretien renouvellement
GIP : groupement d'intérêt public
GVT : glissement vieillesse-technicité

IAE : institut d'administration des entreprises

IGAENR : inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

IGF : inspection générale des finances

INSERM : Institut national de la santé et de la recherche médicale

ITRF : ingénieurs et personnels techniques de recherche et de formation

IUT : institut universitaire de technologie

LMD : licence-master-doctorat

LRU : libertés et responsabilités des universités

MESR : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

MET : Mouvement des étudiants

NABUCO : nouvelle approche budgétaire et comptable

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

ONISEP : Office national d'information sur les enseignements et les professions

OREMS : outil de remontée des emplois et de la masse salariale

PapESR : portail d'aide au pilotage de l'enseignement supérieur et de la recherche

PDE : Promotion et défense des étudiants

PERSE : prestations et échanges sur les ressources humaines de l'enseignement supérieur à l'usage des établissements

PES : prime d'excellence scientifique

PIA : programme des investissements d'avenir

POEMS : pilotage opérationnel des emplois et de la masse salariale

PRES : pôle de recherche et d'enseignement supérieur

RCE : responsabilités et compétences élargies

RTRA : réseau thématique de recherche avancée

SATT : société d'accélération du transfert de technologies

SDIA : schéma directeur immobilier et d'aménagement

SFR : structure fédérative de recherche

SIFAC : système d'information financier, analytique et comptable

SNESUP : Syndicat national de l'enseignement supérieur

SPSI : schéma pluriannuel de stratégie immobilière

STS : section de technicien supérieur

SYMPA : système de répartition des moyens à la performance et à l'activité

TPG : trésorier payeur général

UFR : unité de formation et de recherche

UMR : unité mixte de recherche

UNEF : Union nationale des étudiants de France

SYNTHÈSE

La loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, dite « loi LRU », a permis, au sein des établissements autonomes :

- une mise en exergue de l'importance des fonctions support de pilotage budgétaire et financier et de gestion prospective ;

- une ouverture sur le monde professionnel et économique et un ancrage dans l'environnement socioprofessionnel du territoire, qui se sont traduits par un renforcement du caractère professionnalisant des diplômes et des coopérations dans le domaine financier (mécénat, fondations...) ;

- des mécanismes et des équilibres de gouvernance adaptés en fonction des situations locales, et la création d'instances de concertation, afin de renforcer la collégialité, dans un souci d'associer l'ensemble de la communauté d'établissement à l'élaboration du projet stratégique de l'université ;

- l'évaluation externe des établissements par une agence indépendante et l'évaluation individuelle périodique des enseignants-chercheurs, principes qui progressent, malgré des conditions d'application problématiques.

En revanche, la mise en œuvre de la réforme de l'autonomie s'est heurtée à plusieurs difficultés qui ont affecté durablement la confiance des personnels et des usagers dans la progression de la qualité du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche :

- l'absence d'évaluation réelle du transfert de charges et de moyens aux universités, au moment de leur passage aux « responsabilités et compétences élargies », a pesé lourdement sur leurs perspectives budgétaires. L'absence d'un référentiel de gestion clairement défini au niveau national et les insuffisances du modèle de financement récurrent « SYMPA » montrent une part de responsabilité évidente de l'État dans l'incapacité des universités à assumer leurs nouvelles responsabilités dans des conditions optimales ;

- la réforme de l'autonomie n'a pas permis encore de répondre au manque d'unité et de cohérence entre les secteurs respectifs de l'enseignement et de la recherche, d'où des dualités persistantes universités/grandes écoles et universités/organismes de recherche ;

- l'université peine encore à s'imposer comme une voie de formation d'excellence. Elle est encore trop souvent un choix par défaut pour des milliers de bacheliers qui ont échoué dans l'accès aux filières sélectives ;

- la réussite en premier cycle et l'amélioration des conditions de vie et d'apprentissage des étudiants sont restés les parents pauvres de la mise en œuvre de la loi LRU. Les progrès constatés dans ces domaines sont surtout le fait de bonnes volontés locales.

Mesdames, Messieurs,

La course à l'innovation académique, pédagogique et scientifique est une conséquence directe de l'**intensification de la concurrence internationale** dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche. L'heure est à la conquête de l'excellence et la pression de classements internationaux n'y est sans doute pas étrangère. Ceux-ci ne manquent pas de célébrer les vertus des modèles éducatifs de tradition anglo-saxonne fondés sur une gouvernance partenariale, voire entrepreneuriale, qui entend mettre en miroir les potentialités humaines de l'université (enseignants, chercheurs et étudiants) avec les besoins de son environnement socio-économique, qu'il soit immédiatement territorial, ou plus largement national et international.

La très grande majorité des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est désormais convaincue que les performances et l'attractivité de ses établissements d'enseignement supérieur sont fonction du niveau d'autonomie qui leur est concédée dans la définition de leur propre politique de formation et de recherche. Dans une résolution en date du 23 novembre 2007, le Conseil de l'Union européenne invitait les États membres de l'Espace européen de l'enseignement supérieur à « *promouvoir l'excellence dans l'enseignement supérieur et la recherche en mettant en place des établissements capables de rivaliser à l'échelle internationale et de contribuer à attirer en Europe les meilleurs talents en dotant ces établissements de l'autonomie nécessaire pour développer tout leur potentiel* »¹. Le professeur Jean-Marc Rapp, président de l'Association européenne des universités (*European University Association – EUA*), déclarait, en 2011, que « *bien que l'autonomie ne soit pas un objectif en soi, elle est une condition préalable vitale pour le succès des universités européennes* »².

¹ Résolution du Conseil du 23 novembre 2007 concernant la modernisation des universités pour favoriser la compétitivité européenne dans une économie mondiale fondée sur la connaissance.

² Avant-propos de M. Jean-Marc Rapp dans le rapport *University Autonomy in Europe II – The Scorecard*, *European University Association*, 2011.

Le Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 a constitué le point de départ d'une série de réformes des systèmes d'enseignement supérieur en Europe destinées à faire de l'université un acteur incontournable de la compétitivité européenne dans l'économie de la connaissance. Au cours de la décennie 2000, **un train puissant de mesures a laissé peu de répit au monde universitaire** dans la mise en œuvre de nouveaux modèles de coopération scientifique et de fonctionnement interne tendant à renforcer les synergies entre les établissements d'enseignement supérieur, l'économie de la connaissance et le monde du travail :

- la consécration, en 2002, d'une nouvelle architecture des études supérieures fondée sur les trois niveaux de qualification licence-master-doctorat (LMD)¹, dans le cadre de la mise en place de l'Espace européen de l'enseignement supérieur² ;

- le renforcement du lien entre l'université et la recherche et le lancement, à partir de 2006, d'une dynamique de regroupements universitaires par la constitution de pôles de coopération scientifique représentant une masse critique et misant sur la complémentarité des talents, la solidarité territoriale et la mutualisation des moyens des équipes, afin d'améliorer la compétitivité de nos établissements dans le cadre des appels d'offre nationaux, européens et internationaux, dans le cadre du « Pacte pour la recherche »³ ;

- la mise en œuvre, à partir de 2007, du principe d'autonomie budgétaire et financière des universités, en particulier dans la gestion de leurs personnels, dans le cadre des responsabilités et compétences élargies (RCE) ;

- l'amélioration de la qualité de l'encadrement et du suivi des élèves en licence, dans le cadre d'un plan « Réussite en licence », le renforcement des moyens immobiliers et du rayonnement international des campus universitaires ainsi que des capacités des équipes de recherche, dans le cadre de l'opération Campus et du programme des investissements d'avenir du grand emprunt.

L'université, dans sa configuration héritée de la loi du 12 novembre 1968, dite « loi Faure »⁴, modifiée par la loi du 26 janvier 1984, dite « loi Savary »⁵, devait, traditionnellement, composer avec une **multiplicité de légitimités internes**, parfois concurrentes : celle du président et des différents conseils élus de l'établissement, d'une part, et celle des directeurs de composante (laboratoires, unités mixtes de recherche – UMR –, unités de formation et de recherche – UFR –, écoles et instituts...), d'autre part. Or, dans un rapport de 2005, la Cour des comptes regrettait l'absence, au sein des universités, d'une gouvernance opérationnelle en mesure de définir et de

¹ Décret n° 2002-481 du 8 avril 2002 relatif aux grades et titres universitaires et aux diplômes nationaux.

² Initiative intergouvernementale lancée par le processus de Bologne en 1999.

³ Loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche.

⁴ Loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur.

⁵ Loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur.

mettre en œuvre un projet global d'établissement **mettant en cohérence l'ensemble de leurs activités de formation et de recherche avec les moyens disponibles**¹.

L'adoption, dès le début du précédent quinquennat, de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, dite « loi LRU », avait pour objectif d'introduire au sein du système d'enseignement supérieur français un **nouveau paradigme : libérer la capacité d'innovation** des établissements dans l'élaboration d'une politique de formation et de recherche qui leur soit propre, **tout en les responsabilisant** dans le financement et la gestion de leurs activités. Les universités devaient ainsi disposer d'un cadre de gouvernance rénové, moderne et efficient, de compétences renforcées et de moyens accrus, fongibles, leur permettant de porter une **stratégie globale cohérente** qui articulerait efficacement leurs missions d'enseignement et de recherche.

La « valeur ajoutée » de la loi LRU devait résider dans une meilleure adaptabilité du projet de chaque établissement aux besoins de formation et de recherche de son territoire et aux moyens disponibles, en même temps qu'aux exigences de la concurrence nationale et internationale. Elle postulait une optimisation de l'utilisation de l'ensemble des ressources (humaines, budgétaires et patrimoniales) dans le cadre d'un **budget global**. Elle supposait un **examen prospectif systématique de la soutenabilité des projets** portés par les équipes de direction (de l'université comme de chaque composante), responsabilisées dans l'emploi de leurs moyens.

Il s'agissait d'objectifs particulièrement ambitieux assignés à des universités qui, en 2007, n'avaient, sans offenser personne, aucune culture de la gouvernance opérationnelle, de la gestion prospective et du pilotage budgétaire et financier. L'autonomie « facultaire », héritée de 1968, et l'attachement des enseignants-chercheurs aux garanties de leur indépendance ont dû, alors, se conjuguer avec les nouvelles « responsabilités et compétences élargies » (RCE) consenties aux organes dirigeants de l'université. Comparable pour partie aux effets de la décentralisation, le changement de paradigme induit par la loi LRU devait induire un **rapport renouvelé des universités avec l'État**, avec une mise en exergue de l'**importance des fonctions support** (pilotage budgétaire et financier) dans le fonctionnement quotidien des universités.

Le 17 octobre 2012, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a confié à vos rapporteurs une mission d'évaluation de la mise en œuvre de la loi LRU, cinq ans après son entrée en vigueur, afin de recenser, tout autant que les avancées, les difficultés rencontrées par la communauté universitaire dans la mise en place de la réforme visant à l'autonomie des universités. Force est de constater que la mise en œuvre de la loi LRU a déclenché un **véritable choc culturel** au sein du monde universitaire. L'ampleur de ce choc et ses effets, s'ils ont sensiblement varié

¹ La gestion de la recherche dans les universités, *rapport de la Cour des comptes, octobre 2005.*

selon le contexte particulier de chaque établissement, continuent d'animer la communauté universitaire, marquant durablement certains d'entre eux. Parmi les changements et les difficultés les plus notables, vos rapporteurs recensent :

- le transfert, en toutes responsabilités au conseil d'administration de l'université, de la gestion d'un budget global, dans certains cas multiplié par trois voire quatre du fait de l'intégration de la masse salariale ;

- le manque d'outils d'analyse rétrospective et l'inadaptation des compétences au sein des fonctions support, tout autant qu'un accompagnement administratif insuffisant des services de l'État ;

- l'encouragement politique à accéder aux RCE, même lorsque les items prudentiels de réussite (établis par les audits préalables de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche – IGAENR) n'étaient pas atteints ;

- le dangereux optimisme diffusé par les promesses de rééquilibrage financier grâce au système d'allocation des moyens récurrents « SYMPA » et à la prolifération des contrats et surtout le manque de moyens pérennes consacrés à cette réforme ambitieuse au bout de seulement deux ans de mise en œuvre, qui ont pu créer confusion, difficultés et parfois sidération, alors que les équipes dirigeantes découvraient les contours des responsabilités qui leur étaient transférées.

L'intervention accrue du conseil d'administration dans l'organisation des enseignements tout comme le renforcement de l'évaluation externe se sont heurtés à des **résistances internes** nombreuses, au sein d'une communauté universitaire et scientifique fortement attachée à son indépendance et habituée de longue date à l'évaluation par ses seuls pairs.

La mise en œuvre de la loi du 10 août 2007 doit être évaluée à la lumière de son objectif ultime : la réforme a-t-elle effectivement permis de replacer l'université au cœur du système français d'enseignement supérieur et de recherche ? La réforme a-t-elle mis de la cohérence au sein de ce système en donnant aux universités les moyens de rivaliser en termes d'excellence aussi bien pédagogique avec les grandes écoles que scientifique avec les organismes de recherche ? La réforme a-t-elle rationalisé et optimisé l'utilisation des fonds publics en vertu de ces objectifs et consacré une véritable autonomie (avec son corollaire, la responsabilité) des équipes dirigeantes ?

Selon le tableau de bord mis en place en 2011 par l'Association des universités européennes (*European University Association*) évaluant les performances de 29 systèmes d'enseignement supérieur en Europe en matière d'autonomie, **la France demeure, cinq ans après l'adoption de la « loi LRU », dans le dernier tiers du classement** : elle pointe aux 23^e et 28^e rangs respectivement en autonomie financière et en autonomie de gestion des

ressources humaines, au 17^e rang pour ce qui est de l'autonomie organisationnelle et à la dernière place pour l'autonomie académique¹.

La mise en œuvre de la loi du 10 août 2007 a néanmoins permis de conférer au conseil d'administration de l'université et à son président des **marges de manœuvre réelles** dans la détermination de sa stratégie de formation et de recherche, le choix de sa participation à un regroupement universitaire, l'organisation des structures académiques internes ou encore la création de fondations universitaires ou partenariales. Pour autant, cette autonomie organisationnelle doit s'exercer conformément à de nombreuses conditions fixées par la loi et déclinées par ses différents textes d'application. En outre, compte tenu des caractéristiques du financement public des universités et des limites de sa fongibilité, de la rigidité de la masse salariale universitaire, de l'encadrement des procédures de recrutement et d'avancement, ainsi que des conditions nationales d'habilitation des programmes d'enseignement et de formation, **les marges d'autonomie du système d'enseignement supérieur français en matière financière, académique et de gestion des ressources humaines restent difficilement comparables avec celles dont disposent les universités britanniques, scandinaves ou encore des *Länders* allemands.**

¹ Estermann, Thomas, Nokkala, Terhi et Steinel, Monika, University Autonomy in Europe II – The Scorecard, *European University Association*, 2011.

I. LA MISE EN ŒUVRE RÉGLEMENTAIRE DE LA LOI LRU

A. UNE PRODUCTION RÉGLEMENTAIRE FOISSONNANTE ET ACHEVÉE...

Le tableau ci-dessous retrace l'ensemble des textes réglementaires pris en application de la loi LRU :

Article de la loi LRU requérant un texte d'application	Article du code de l'éducation correspondant	Objet de la disposition concernée	Caractère obligatoire ou facultatif du texte d'application dans la loi	Textes d'application
Article 1 ^{er}	L. 123-3	Extension du champ des missions du service public de l'enseignement supérieur	Facultatif (mise en conformité des missions des enseignants-chercheurs avec la nouvelle définition des missions du service public de l'enseignement supérieur posée par l'article L. 123-3 du code de l'éducation)	Décret n° 2009-460 du 23 avril 2009 modifiant le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences
Article 2	L. 711-1	Regroupements universitaires en pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES)	Nécessité pour les regroupements universitaires d'être approuvés par décret	24 PRES ont été approuvés par décret, dont la très grande majorité est dotée du statut d'établissement public de coopération scientifique (EPCS), mais ils peuvent également être constitués sous la forme d'une fondation de coopération scientifique (FCS) ou d'un groupement d'intérêt public (GIP), conformément aux dispositions de la loi du 18 avril 2006 de programme pour la recherche

Article de la loi LRU requérant un texte d'application	Article du code de l'éducation correspondant	Objet de la disposition concernée	Caractère obligatoire ou facultatif du texte d'application dans la loi	Textes d'application
Article 3	L. 711-7	Détermination par les universités de leurs statuts et structures internes	Facultatif	Ensemble des textes réglementaires gouvernant l'organisation et le fonctionnement des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ¹ : - les deux décrets budgétaires et financiers ; - le décret relatif à la procédure disciplinaire ; - le décret électoral ; - le décret sur l'ordre et la sécurité ; - le décret relatif à la participation des personnalités extérieures dans les conseils ; - le décret relatif aux fondations universitaires ; - les décrets relatifs aux services communs universitaires
Article 6	L. 712-2	Responsabilité du président de l'université dans le maintien de l'ordre et l'usage de la force publique	Transposition réglementaire par décret en Conseil d'État exigée mais pas de nécessité de réviser le décret en vigueur	Décret n° 85-827 du 31 juillet 1985 relatif à l'ordre dans les enceintes et locaux des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (modifié par le décret n° 99-819 du 16 septembre 1999 portant extension et adaptation à des collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie)
Article 6	L. 712-2	Pouvoir du président de l'université de s'opposer à la nomination d'un enseignant-chercheur	Facultatif	Décret n° 2009-460 du 23 avril 2009 modifiant le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences

¹ Voir encadré plus bas.

Article de la loi LRU requérant un texte d'application	Article du code de l'éducation correspondant	Objet de la disposition concernée	Caractère obligatoire ou facultatif du texte d'application dans la loi	Textes d'application
Article 7	L. 712-3	Conditions particulières d'approbation par le conseil d'administration des emprunts, prises de participation...	Obligatoire	<p>- Décret n° 2008-619 du 27 juin 2008 modifiant le décret n° 94-39 du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ;</p> <p>- Décret n° 2008-620 du 27 juin 2008 modifiant le décret n° 2000-1264 du 26 décembre 2000 fixant les conditions dans lesquelles les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel peuvent prendre des participations et créer des filiales</p>
Article 11	L. 719-1	Modalités de désignation des membres des différents conseils élus de l'université	Obligatoire (au moins concernant les conditions de désignation d'un nouveau membre en cas de vacance d'un siège)	Décret n° 85-59 du 18 janvier 1985 modifié fixant les conditions d'exercice du droit de suffrage, la composition des collèges électoraux et les modalités d'assimilation et d'équivalence de niveau pour la représentation des personnels et des étudiants aux conseils des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, ainsi que les modalités de recours contre les élections (modifié à quatre reprises : décret n° 2007-635 du 27 avril 2007 ; décret n° 2007-1551 du 30 octobre 2007 ; décret n° 2009-1337 du 28 octobre 2009 ; décret n° 2011-1008 du 24 août 2011)
Article 16	L. 951-1-1	Comité technique paritaire	Facultatif	Le comité technique n'est plus paritaire depuis la modification de cet article par la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique et son décret d'application n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État
Article 18	L. 712-8 à L. 712-10	Acquisition par les universités des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines	Obligatoire (au moins en ce qui concerne les instruments d'audit interne et de pilotage financier de l'établissement prévus par l'art. L. 712-9)	Décret n° 2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies. Des arrêtés ont également fixé la liste des établissements publics bénéficiant des RCE en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines

Article de la loi LRU requérant un texte d'application	Article du code de l'éducation correspondant	Objet de la disposition concernée	Caractère obligatoire ou facultatif du texte d'application dans la loi	Textes d'application
Article 19	L. 954-1 à L. 954-3	Compétences des universités autonomes en matière de gestion des ressources humaines	Facultatif	<p>Divers textes d'application :</p> <ul style="list-style-type: none"> - décret n° 2008-607 du 26 juin 2008 modifiant le décret n° 90-51 du 12 janvier 1990 instituant une prime d'encadrement doctoral et de recherche attribuée à certains personnels de l'enseignement supérieur ; - décret n° 2008-669 du 4 juillet 2008 relatif aux enseignants associés ou invités dans les établissements d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur (modification des décrets n° 85-733 du 17 juillet 1985 et n° 91-267 du 6 mars 1991) ; - les conditions d'application de l'article L. 954-1 du code de l'éducation sont précisées par l'article 5 du décret n° 2009-460 du 23 avril 2009 modifiant le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences ; - les conditions d'application de l'article L. 954-2 du code de l'éducation sont précisées par le décret n° 2009-851 du 8 juillet 2009 relatif à la prime d'excellence scientifique attribuée à certains personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche
Article 22	L. 811-2	Conditions de recrutement par le chef d'établissement d'un étudiant pour des activités de tutorat ou de service en bibliothèque	Obligatoire	Décret n° 2007-1915 du 26 décembre 2007 pris en application de l'article L. 811-2 du code de l'éducation et fixant les conditions de recrutement et d'emploi des étudiants au sein des établissements publics d'enseignement supérieur
Article 24	L. 952-24 et L. 953-7	Participation des chercheurs à la vie démocratique de l'établissement	Facultatif	L'article 13 du décret n° 85-59 du 18 janvier 1985 fixant les conditions d'exercice du droit de suffrage des chercheurs encadre les modalités de participation des chercheurs à la vie démocratique de l'établissement

Article de la loi LRU requérant un texte d'application	Article du code de l'éducation correspondant	Objet de la disposition concernée	Caractère obligatoire ou facultatif du texte d'application dans la loi	Textes d'application
Article 25	L. 952-6-1	Procédure de sélection des enseignants-chercheurs	Facultatif	Le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié relatif aux dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et au statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences a été modifié en conséquence par le décret n° 2008-333 du 10 avril 2008 relatif aux comités de sélection des enseignants-chercheurs
Article 27	L. 711-1	Assouplissement des conditions de prise de participation et de création de filiales par les EPSCP ¹	Décret en Conseil d'État obligatoire	Titre VI du décret n° 2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies
Article 28	L. 719-12 et L. 719-13	Création de fondations par les EPSCP	Décret en Conseil d'État obligatoire	Décret n° 2008-326 du 7 avril 2008 relatif aux règles générales de fonctionnement des fondations universitaires
Article 29	<i>Code général des impôts (art. 200 et art. 238 bis)</i>	Mécénat de doctorat des entreprises	Facultatif	Le décret n° 2008-390 du 24 avril 2008 relatif au mécénat de doctorat des entreprises fixe les conditions dans lesquelles les écoles doctorales proposent des projets de thèse au mécénat de doctorat des entreprises ouvrant droit à la réduction d'impôt prévue à l'article 238 bis du code général des impôts
Article 30	<i>Code général des impôts (art. 238 bis, e bis du 1)</i>	Condition de réduction d'impôts pour les versements effectués par les sociétés au profit des projets de thèses proposés au mécénat de doctorat par les écoles doctorales	Obligatoire	Décret n° 2008-390 du 24 avril 2008 relatif au mécénat de doctorat des entreprises
Article 31	Code général des impôts (art. 1716 bis)	Dation pour financer un projet de recherche	Obligatoire	Décret n° 2008-1100 du 28 octobre 2008 relatif à la dation en paiement par remise de titres prévue à l'article 1716 bis du code général des impôts

¹ *Établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.*

Article de la loi LRU requérant un texte d'application	Article du code de l'éducation correspondant	Objet de la disposition concernée	Caractère obligatoire ou facultatif du texte d'application dans la loi	Textes d'application
Article 32	L. 719-14	Droits réels au bénéfice des universités sur les biens immobiliers de l'État mis à leur disposition	Facultatif	Décret n° 2012-1147 du 12 octobre 2012 relatif à la délivrance de titres constitutifs de droits réels par les établissements publics d'enseignement supérieur
Article 36	L. 233-1 et L. 233-2	Agrément d'association reconnue d'utilité publique accordé par le ministre chargé de l'enseignement supérieur aux conférences de chefs d'établissement	Arrêté obligatoire pour bénéficiaire de l'agrément d'association reconnue d'utilité publique	La Conférence des présidents d'université (CPU) et la Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI) ont bénéficié, respectivement par arrêtés du 15 mai 2008 et du 13 juillet 2009, du régime des associations reconnues d'utilité publique
Article 50	L. 711-9	Conditions dans lesquelles les autres établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche peuvent bénéficier du dispositif relatif aux RCE	Obligatoire (au moins en ce qui concerne les conditions d'accès aux RCE des établissements publics administratifs)	Décret n° 2008-606 du 26 juin 2008 précisant les conditions dans lesquelles certains établissements publics administratifs peuvent demander à bénéficier de responsabilités et compétences élargies, être habilités à créer une fondation partenariale et bénéficier du transfert des biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'État qui leur sont affectés ou sont mis à leur disposition
Article 51		Institution d'un comité de suivi chargé d'évaluer l'application de la loi LRU	Obligatoire	Décret n° 2008-72 du 23 janvier 2008 instituant le comité de suivi de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités

LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES RÉGISSANT L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS À CARACTÈRE SCIENTIFIQUE, CULTUREL ET PROFESSIONNEL

- **Les deux décrets budgétaires et financiers :** l'un gouvernant les établissements passés aux responsabilités et compétences élargies (décret n° 2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies), l'autre régissant ceux qui n'ont pas encore acquis l'autonomie budgétaire et financière complète (décret n° 94-39 du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel) ;

- **Le décret relatif à la procédure disciplinaire :** décret n° 92-657 du 13 juillet 1992 relatif à la procédure disciplinaire dans les établissements publics d'enseignement supérieur placés sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur, modifié à cinq reprises (décret n° 95-842 du 13 juillet 1995 ; décret n° 99-819 du 16 septembre 1999 ; décret n° 2001-98 du 1^{er} février 2001 ; décret n° 2008-1183 du 14 novembre 2008 ; décret n° 2012-640 du 3 mai 2012 ;

- **Le décret électoral :** décret n° 85-59 du 18 janvier 1985 fixant les conditions d'exercice du droit de suffrage, la composition des collèges électoraux et les modalités d'assimilation et d'équivalence de niveau pour la représentation des personnels et des étudiants aux conseils des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ainsi que les modalités de recours contre les élections, modifié à quatre reprises (décret n° 2007-635 du 27 avril 2007 ; décret n° 2007-1551 du 30 octobre 2007 ; décret n° 2009-1337 du 28 octobre 2009 ; décret n° 2011-1008 du 24 août 2011) ;

- **Le décret sur l'ordre et la sécurité :** décret n° 85-827 du 31 juillet 1985 relatif à l'ordre dans les enceintes et locaux des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ;

- **Le décret relatif à la participation des personnalités extérieures dans les conseils :** décret n° 85-28 du 7 janvier 1985 relatif à la participation des personnalités extérieures aux conseils constitués au sein des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, modifié à deux reprises (décret n° 88-882 du 19 août 1988 ; décret n° 99-820 du 16 septembre 1999) ;

- **Le décret relatif aux fondations universitaires :** décret n° 2008-326 du 7 avril 2008 relatif aux règles générales de fonctionnement des fondations universitaires, modifié à une reprise (décret n° 2012-1247 du 7 novembre 2012 portant adaptation de divers textes aux nouvelles règles de la gestion budgétaire et comptable publique) ;

• **Les décrets relatifs aux services communs universitaires :** décret n° 95-550 du 4 mai 1995 relatif aux services généraux des universités, modifié par le décret n° 2009-207 du 19 février 2009 ; décret n° 70-1269 du 23 décembre 1970 relatif à l'organisation des activités physiques, sportives et de plein air dans l'enseignement supérieur, modifié par le décret n° 2009-207 du 19 février 2009 ; décret n° 71-928 du 15 novembre 1971 relatif au service commun universitaire et interuniversitaire des étudiants étrangers, modifié par le décret n° 2009-207 du 19 février 2009 ; décret n° 85-694 du 4 juillet 1985, modifié par le décret n° 91-320 du 27 mars 1991, sur les services de la documentation des établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'éducation nationale ; décret n° 85-1118 du 18 octobre 1985 relatif aux activités de formation continue dans les établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'éducation nationale ; décret n° 86-195 du 6 février 1986 relatif aux services communs universitaires et interuniversitaires d'accueil, d'orientation et d'insertion professionnelle des étudiants ; décret n° 86-599 du 14 mars 1986 relatif aux services communs universitaires de formation des formateurs ; décret n° 88-520 du 3 mai 1988, modifié par le décret n° 89-714 du 27 septembre 1989, relatif aux services de médecine préventive et de promotion de la santé ; décret n° 91-321 du 27 mars 1991 relatif à l'organisation des services de documentation des établissements d'enseignement supérieur des académies de Paris, Créteil et Versailles relevant du ministère de l'éducation nationale.

Au total, ce sont **21 décrets** qui ont été pris en application de dispositions de la loi du 10 août 2007 à la suite de sa promulgation, sans compter les décrets d'approbation de création d'un PRES ou d'intégration d'un établissement en son sein, ni les arrêtés établissant la liste des établissements bénéficiant des RCE et les arrêtés d'agrément des conférences de chefs d'établissement. L'ensemble des textes d'application requis par la loi ont donc bien été pris par le pouvoir réglementaire, comme en atteste le rapport établi en application de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit¹.

Il convient d'ajouter que la loi LRU n'a que très peu modifié la législation applicable aux établissements d'enseignement supérieur agricole publics, largement héritée de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole. L'enseignement supérieur agricole, vétérinaire et paysager s'appuie sur un réseau de 20 établissements, dont 12 écoles, instituts et centres publics ayant pour la plupart le statut d'établissement public national à caractère administratif, qui forment près de 16 000 étudiants. Le ministre chargé de l'enseignement supérieur est associé à la tutelle et à la définition du projet pédagogique des établissements d'enseignement supérieur agricoles publics.

¹ *L'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit dispose qu'« à l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs ».*

L'article 50 de la loi LRU prévoit qu'un « décret en Conseil d'État précise les conditions dans lesquelles les établissements publics administratifs dont les missions comportent l'enseignement supérieur et la recherche peuvent demander à bénéficier, dans les conditions fixées par l'article L. 712-8, des responsabilités et des compétences élargies mentionnées au I du présent article. Ce décret précise également les conditions dans lesquelles ces établissements sont habilités à créer une fondation partenariale, dans les conditions définies à l'article L. 719-13, et à bénéficier du transfert des biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'État qui leur sont affectés ou sont mis à leur disposition, dans les conditions fixées à l'article L. 719-14 ».

Sur le fondement de ces dispositions, le décret n° 2008-606 du 26 juin 2008 précise les conditions dans lesquelles certains établissements publics administratifs (dont les établissements d'enseignement supérieur agricoles et les PRES ayant statut d'établissement public de coopération scientifique) peuvent demander à bénéficier de responsabilités et compétences élargies, être habilités à créer une fondation partenariale et bénéficier du transfert des biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'État qui leur sont affectés ou sont mis à leur disposition.

LES DIFFICULTÉS OBSERVÉES DANS LE PASSAGE AUX RCE DES UNIVERSITÉS ULTRA-MARINES

Alors que la loi LRU avait fixé au plus tard au 11 août 2012 le passage de l'ensemble des universités à l'autonomie budgétaire et financière, l'article 44 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 a reporté l'accession aux responsabilités et compétences élargies (RCE) des universités d'Antilles-Guyane et de la Réunion au 1^{er} janvier 2013.

Les universités de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie Française disposaient de plus de temps que les universités métropolitaines et des départements d'outre-mer (DOM) pour passer aux RCE : cinq ans au-delà de l'ordonnance d'extension de la loi LRU à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie Française du 24 juillet 2008¹. Elles devaient donc passer aux RCE avant juillet 2013, ce qu'elles ont fait dans de bonnes conditions de préparation.

La Nouvelle-Calédonie a choisi de prendre en charge les responsabilités et compétences élargies en 2011 et s'y est préparée comme les autres établissements sur le plan de la connaissance de sa situation de départ en matière de ressources financières et humaines comme sur le plan organisationnel : organisation des structures adaptées à leurs nouvelles missions et compétences administratives déléguées, et calage des procédures de suivi infra-annuel et de projection pluriannuelle des dépenses et des recettes.

¹ L'ordonnance n° 2008-727 du 24 juillet 2008 portant extension et adaptation de la loi LRU en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française et de l'ordonnance n° 2008-728 du 24 juillet 2008 portant adaptation des dispositions du code de l'éducation relatives à l'enseignement supérieur dans les îles Wallis-et-Futuna.

La Polynésie Française a attendu 2013 pour prendre en charge les RCE. Elle a candidaté pour un passage au 1^{er} janvier date présentant des conditions techniques¹ de transfert de la masse salariale de l'État à l'opérateur plus sûres qu'au cours de l'exercice budgétaire 2013 aux yeux de toutes les parties prenantes notamment pour les services de l'État. Bien préparée sur le plan organisationnel, elle a cependant connu des difficultés d'identification de son socle de masse salariale, la saisie de la paye étant auparavant opérée au vice-rectorat sur une application spécifique dont l'utilisation ne permettait pas d'identifier d'emblée et avec certitude les payes relatives à l'activité de l'enseignement supérieur. S'ajoutait à cette difficulté la présence de l'activité de deux établissements d'enseignement supérieur puisque des personnels de l'École pratique des hautes études (EPHE) avaient également une part de leur rémunération saisie au vice-rectorat. Ces difficultés dominées, l'établissement a pris en charge les responsabilités et compétences élargies avec professionnalisme.

Les universités de La Réunion et des Antilles et de la Guyane devaient passer aux RCE avant août 2012². Elles sont passées au 1^{er} janvier 2013 après report de la limite d'application de la loi, et l'une et l'autre dans des conditions de fragilité quant à la sécurité des décisions prises. Un suivi par les tutelles a été demandé en conclusion de la réunion interministérielle afférant à leur prise en charge des responsabilités et compétences élargies.

L'université de La Réunion avait dans un premier temps candidaté pour la prise en charge des responsabilités et compétences élargies au 1^{er} janvier 2012. Insatisfaits des conditions de passage et notamment du socle de masse salariale transférée par l'État que l'université aurait souhaité voir couvrir l'ensemble des contractuels auxquels elle recourrait, le président et les conseils ont renoncé en conseil d'administration du 21 décembre 2011 à assumer les responsabilités et compétences élargies³. Cette université devait donc comme l'université des Antilles et de La Guyane accéder aux RCE en août 2012.

Anticipant les difficultés techniques relatives à un passage en cours d'année et en cours de mois, l'article 44 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 a reporté l'accession aux RCE des universités d'Antilles-Guyane et de la Réunion au 1^{er} janvier 2013.

Les deux universités ont donc pris en charge les responsabilités et compétences élargies au 1^{er} janvier 2013. De part et d'autres, les difficultés de ce passage ont été accrues par un contexte d'élection des conseils et de renouvellement des équipes présidentielles. Les difficultés rencontrées par certaines universités métropolitaines généraient en outre des craintes supplémentaires et ravivaient le refus des contraintes d'un pilotage responsable d'un établissement.

¹ « Le changement d'identification des employeurs dans l'application de paye en cours d'année présente des difficultés importantes, rédhitoires pur un changement en cours de mois », *MESR-DAF-2012*.

² *La première ordonnance concernait les départements et régions d'outre-mer : il s'agit de l'ordonnance n° 2008-97 du 31 janvier 2008 portant adaptation de la loi LRU aux universités implantées dans une ou plusieurs régions et départements d'outre-mer.*

³ *Dont celle de la paye de janvier de ses personnels jusqu'en décembre rémunérés par l'État.*

Lors de la réunion interministérielle d'examen des conditions de ces prises de responsabilités, il a été décidé que le MESR devait assurer un suivi de l'opérationnalisation de ces nouvelles compétences dans les universités d'outre-mer – de fait surtout dans le cas des universités de la Réunion et des Antilles et de la Guyane. Si les recteurs sont d'emblée concernés par leur responsabilité de contrôleur budgétaire, le MESR organise un « accompagnement » de proximité en mandant l'inspection générale en mission afin de juger de la solidité des procédures conduisant à la prise de décisions en matière budgétaire.

Source : Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

B. ... RELATIVEMENT PEU CONTESTÉE

L'évaluation de l'application de la loi LRU par une commission parlementaire apparaît d'autant plus opportune que **ce texte n'avait pas fait l'objet d'un contrôle a priori par le Conseil constitutionnel** et que son application a donné lieu à une œuvre réglementaire particulièrement foisonnante. Pour autant, vos rapporteurs constatent que peu de mesures réglementaires consécutives à la loi du 10 août 2007 ont fait l'objet de **recours devant le juge administratif**. Hormis la décision du Conseil d'État « Syndicat national de l'enseignement supérieur et autres »¹, rendue le 15 décembre 2010 sur la base d'un recours contre le décret n° 2008-333 du 10 avril 2008 relatif aux comités de sélection des enseignants-chercheurs, et la décision du Conseil d'État du 5 décembre 2010², sur la base d'un recours contre le décret n° 2009-460 du 23 avril 2009 modifiant le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 sur le statut des enseignants-chercheurs, aucune autre requête contentieuse n'a été dirigée contre un des décrets d'application directe de la LRU.

Pour l'essentiel, la communauté universitaire s'est donc montrée vigilante face au **respect du principe constitutionnel d'indépendance des enseignants-chercheurs** par les textes d'application de la loi sur l'autonomie des universités. En effet, par deux décisions du 9 juin 2010, le Conseil d'État a transmis au juge constitutionnel **deux questions prioritaires de constitutionnalité** relatives au **statut des enseignants-chercheurs**, qui concernaient la conformité à la Constitution de quatre articles du code de l'éducation créés ou modifiés par la loi du 10 août 2007³.

¹ Décision n° 316927.

² Décision n° 329056.

³ Décision n° 2010-20/21 QPC du 6 août 2010, M. Jean C. et autres [Loi Université].

II. L'AUTONOMIE : UN DÉFI POUR LA COHÉRENCE ET L'UNITÉ DU SERVICE PUBLIC DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

La réforme de l'autonomie des universités ne saurait se résumer à une modernisation de sa gouvernance et de ses mécanismes de gestion budgétaire et financière. **Elle visait avant tout à améliorer la qualité du service public rendu aux usagers.** Une université performante doit être en mesure de transmettre des connaissances, de développer les compétences de ses étudiants et de les préparer à l'entrée dans la vie active ; elle doit reposer sur une recherche dynamique qui irrigue l'ensemble du système d'enseignement supérieur, à la fois moteur de l'innovation et de la croissance et créatrice d'emplois.

L'article 1^{er} de la loi du 10 août 2007 a modifié l'article L. 123-3 du code de l'éducation afin d'étendre le champ des missions du service public de l'enseignement supérieur à l'**orientation et l'insertion professionnelle**, ainsi qu'à sa **participation à la construction de l'Espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche**. Le service public de l'enseignement supérieur et de la recherche continue néanmoins d'être articulé autour de ses deux missions fondamentales : la **formation initiale et continue**, et la **recherche scientifique et technologique**.

A. L'ENJEU DE LA MAÎTRISE DE L'OFFRE DE FORMATION : DES ÉTABLISSEMENTS PARTAGÉS ENTRE PLURIDISCIPLINARITÉ ET DIFFÉRENCIATION

Avec plus de 3 600 diplômes de licences habilitées, le paysage national des formations supérieures est insuffisamment lisible pour ses premiers destinataires, les jeunes, ainsi que leurs familles et les secteurs professionnels. L'offre de formation supérieure du niveau licence se caractérise par une arborescence et une complexité qui génèrent de la confusion tant au plan national qu'au plan international. En effet, elle comprend :

- 2 217 licences professionnelles réparties entre 47 dénominations nationales et un peu moins de 2 000 spécialités ;

- 1 420 licences générales, comportant 322 intitulés différents dont plus de 200 intitulés (soit 67 %) uniques qui ne concernent qu'un seul établissement, une soixantaine d'intitulés (soit 19 %) qui ne concerne que deux à cinq établissements, une quarantaine d'intitulés (soit à peine 14 %) étant partagée par le plus grand nombre d'établissements.

Ce constat, lié à la volonté des universités d'accroître leur attractivité, est en contradiction avec le **caractère général et national de la licence**. Vos

rapporteurs soulignent que la carte nationale des formations, prévue par la loi (article L. 614-3 du code de l'éducation), fait toujours défaut¹.

Comme l'indique le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), cette multiplicité d'intitulés ne concerne, toutefois, qu'un nombre limité d'établissements :

- seules 10 universités se caractérisent par un grand nombre (de 5 à 18) d'intitulés uniques de licence ;
- 19 universités proposent trois ou quatre intitulés uniques ;
- la majorité des universités (38) n'en proposent que très peu (un ou deux) ou pas du tout (une dizaine d'universités).

La procédure d'habilitation des diplômes a favorisé l'inflation de l'offre de formation, qui a été identifiée par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) comme une des principales sources de difficultés financières attestées des universités.

1. Une régulation de l'offre de formation et une mise en cohérence de cette offre avec le projet d'établissement insuffisantes

Un des objectifs de la loi LRU consistait à responsabiliser les universités dans la définition de leur politique de formation et de recherche au regard des besoins du public étudiant et de leur environnement socio-économique. La **soutenabilité financière de cette politique de formation**, à la lumière des moyens disponibles, devait être prise en compte par l'exécutif de l'établissement.

Vos rapporteurs ont pu constater que **les universités qui ont rempli cet objectif sont précisément celles qui sont parvenues à mettre leur offre de formation en cohérence avec un projet d'établissement appuyé sur une analyse fine de l'ensemble de ces paramètres**. Condition déterminante pour l'efficacité de cette politique de formation, ce projet d'établissement a fait l'objet d'une large concertation de tous les acteurs de la formation universitaire (enseignants et étudiants) et a donc été relativement bien accepté par les responsables de composantes.

En revanche, le constat de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) sur l'évolution de la qualité de la politique de formation conduite par les universités dans le cadre de leur passage à l'autonomie est globalement sévère. Dans son audit du pilotage et de l'organisation de la fonction formation dans les universités de juillet 2012, l'inspection estime que **le renforcement de l'autonomie des universités n'a pas, pour l'heure, contribué à la rationalisation de leur offre de formation**, et ce en dépit du renforcement de la contractualisation

¹ Rapport du comité de suivi de la loi LRU pour l'année 2012.

entre établissements et État et de la mise en place du parcours Licence-Master-Doctorat (LMD)¹.

Au contraire, dans un paysage universitaire de plus en plus concurrentiel marqué par l'harmonisation des parcours universitaires dans le système LMD, l'idée semble s'être diffusée au sein des établissements qu'il fallait diversifier l'offre de formation (avec le sentiment que communiquer sur des « points saillants » pouvait faire la différence), sans pour autant tenir compte de la demande réelle des étudiants. Dans un certain nombre d'établissements, des mentions de master ont ainsi été ouvertes malgré des effectifs étudiants potentiellement très faibles, comme produits d'appel sur un catalogue...

Dans le cadre de leur passage à l'autonomie et de l'affirmation de leur identité au sein du paysage académique et scientifique national, européen et international, les universités doivent être particulièrement attentives aux déterminants de leur attractivité auprès de la population étudiante. Il leur faut, à cet égard, **définir un équilibre optimal entre pluridisciplinarité et affirmation de l'identité de l'établissement autour de niches de spécialisation**, et s'y tenir durablement. **De nombreux établissements ont multiplié les nouvelles formations, parfois sans évaluation préalable solide des besoins réels de leur environnement économique, ni des attentes du public étudiant, cherchant uniquement à se distinguer des autres établissements par l'aspect novateur de leurs diplômes, voire surtout quelquefois de leurs libellés.**

Ces nouvelles formations ont contribué à rendre le paysage national de la formation universitaire extrêmement confus. Elles révèlent même, dans certains cas, une mauvaise appréhension par ces universités des fondements de leur attractivité et une insuffisante mise en cohérence de leur politique de formation avec leur projet d'établissement. En l'absence d'informations sur le contenu précis et les débouchés de ces nouveaux enseignements, les étudiants ne sont pas en mesure de se déterminer en connaissance de cause. Peu importe l'inventivité du libellé du nouveau diplôme, les étudiants et leurs familles fondent traditionnellement leur choix sur la notoriété générale de l'université ou sur l'adéquation du projet d'établissement avec une aspiration personnelle déjà fortement affirmée. Demeurent ainsi attractifs les établissements qui apportent la preuve de la qualité des formations dispensées, en particulier sur la base des résultats et du rythme de l'insertion professionnelle de leurs diplômés, mettent en place une évaluation régulière des enseignements et consacrent des efforts de façon innovante à la formation évolutive de leurs enseignants en lien avec le secteur professionnel concerné.

Il a été relevé par vos rapporteurs que **les établissements vertueux, en règle générale, sont ceux qui ont mis en place, au-delà d'un dialogue**

¹ *Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, Audit du pilotage et de l'organisation de la fonction formation dans les universités, rapport n° 2012-085, juillet 2012.*

nourri avec le territoire et le tissu économique et d'une réflexion prospective sur les nouveaux métiers qui réclament de nouvelles compétences, une évaluation régulière des enseignements.

Le rapport précité de l'IGAENR relève plusieurs éléments susceptibles d'expliquer la difficulté rencontrée par des universités dans la maîtrise de leur offre de formation :

- **les composantes exercent insuffisamment leur rôle de filtre des projets de nouvelles formations**, conçus d'abord par les enseignants-chercheurs dans le cadre strict de leurs disciplines. Il est rare qu'elles soient mises en cohérence avec l'offre de formation des autres composantes et, plus largement, avec la stratégie globale de l'établissement. C'est là la manifestation du maintien d'un esprit facultaire, facteur de frein puissant à la cohérence globale ;

- **les conseils des études et de la vie universitaire (CEVU) et les conseils d'administration n'ont pas suffisamment assuré le rôle d'arbitre** qui leur incombe. La pertinence des projets de création de nouvelles formations et leur soutenabilité financière au regard des moyens disponibles ne sont pas examinées de façon contradictoire, leur adoption en conseil d'administration s'imposant quasiment de fait ;

- l'architecture des diplômes adoptée par certaines universités, fondée sur une **conception excessivement disciplinaire des formations**, ne favorise pas l'adoption effective des modalités d'orientation ou de réorientation par le biais de passerelles, ni des objectifs en termes d'insertion professionnelle qui ne semblent pas encore appropriés dans la culture universitaire.

Au cours de leurs déplacements, vos rapporteurs ont identifié plusieurs logiques à l'œuvre dans la régulation de l'offre de formation en fonction de l'identité et du projet de l'université et de l'intensité de ses liens avec les milieux professionnels environnants.

Des universités dites de proximité, aux effectifs étudiants relativement faibles, définissent leur identité par rapport aux spécificités analysées de leur territoire et aux besoins recensés du bassin d'emploi.

Bien qu'attachée à la pluridisciplinarité et à la qualité de ses formations de niveau licence, l'université d'Avignon et des Pays du Vaucluse (un peu plus de 7 000 étudiants) a eu à cœur de développer des **niches de spécialisation**, en rapport direct avec les atouts (ou traditions) du territoire, qui en font une « **orchidée** » universitaire dans les domaines du patrimoine et de la culture, et de l'agroalimentaire. De même, l'université de La Rochelle a développé une stratégie de niche dans les créneaux porteurs de l'environnement et du développement durable ainsi que de l'économie numérique, afin de se démarquer de l'université de Poitiers dont la notoriété est déjà confortablement installée par exemple dans les domaines du droit et de l'économie.

À une tout autre échelle, l'université de Strasbourg, qui depuis la fusion de ses trois établissements constitutifs en 2009¹ compte plus de 43 000 étudiants, a également intégré dans sa politique de formation et de recherche le maintien de disciplines « orchidée » telles que les langues rares et le patrimoine linguistique, au travers de la constitution d'une École européenne des langues.

L'équilibre optimal entre pluridisciplinarité et différenciation par niches d'enseignement et de recherche est sans doute plus difficile à atteindre pour les universités de rang intermédiaire, partagées entre les exigences immédiates d'un environnement socio-économique complexe et parfois défavorisé, et une ambition de rayonnement national et international.

Dans une région caractérisée par un des plus faibles taux d'accès à l'enseignement supérieur (6,21 % contre 12,43 % en moyenne nationale), l'université de Picardie – Jules Verne, avec près de 23 000 étudiants, a fait le choix de mettre l'accent sur une offre de formation en proximité extrêmement diversifiée qui se traduit par 25 licences généralistes, 13 diplômes universitaires de technologie (DUT) et 30 licences professionnelles, souvent en alternance, ainsi que 18 masters comprenant 77 spécialités². Cette vaste palette de formations entraîne des contraintes de fonctionnement lourdes, accentuées par la délocalisation de nombreuses antennes d'enseignement sur l'ensemble de la région, qui soutient fortement ces choix utiles à l'accès de sa population à l'enseignement supérieur. Reste à développer, soutenir et accompagner les diplômés du premier cycle dans leur mobilité géographique pour accéder aux diplômes supérieurs.

Dans une configuration analogue à celle de l'université d'Amiens, l'université de Caen Basse-Normandie, qui accueille 24 200 étudiants sur six sites de l'agglomération caennaise et sur cinq antennes, s'est également efforcée d'adapter son offre de formation pluridisciplinaire aux « *défis liés à l'environnement régional, à la nécessité d'élever le niveau de qualification et de renforcer les poursuites d'études dans [la] région* »³. L'accent a été mis, entre autres, sur le **développement de la transversalité entre les disciplines et des passerelles afin de faciliter une éventuelle mobilité** au sein de l'offre de formation universitaire, mais aussi avec les autres formations d'enseignement supérieur (classes préparatoires aux grandes écoles, sections de technicien supérieur...). L'université de Caen s'est fait un point d'honneur de développer l'offre de formation d'ingénieurs, déficitaire en Basse-Normandie.

¹ Université Strasbourg-I – Louis Pasteur, université Strasbourg-II – Marc Bloch et université Strasbourg-III – Robert Schuman.

² Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, Rapport d'évaluation de l'université de Picardie – Jules Verne, section des établissements, décembre 2011.

³ Projet de développement stratégique 2012-2016 de l'université de Caen Basse-Normandie, adopté par le conseil d'administration le 4 novembre 2011.

L'université de Cergy-Pontoise a poursuivi une double stratégie à destination de ses 17 000 étudiants consistant à renforcer, diversifier et étoffer, d'une part, son offre de formation professionnelle, tout en continuant d'accorder une place particulière à l'apprentissage, et à occuper, d'autre part, des créneaux susceptibles de répondre à des attentes locales, en développant des spécialités peu couvertes par les universités parisiennes¹.

La plupart des interlocuteurs rencontrés par vos rapporteurs lors de leurs déplacements dans les universités ont souligné que la loi LRU, en faisant de la définition d'un projet d'établissement cohérent avec les besoins socio-économiques du territoire et les moyens disponibles l'enjeu principal de l'autonomie, leur avait posé la question même de la vocation du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche. **Celui-ci doit-il être entendu comme la mise à disposition des usagers d'une offre de formation, adossée à la recherche, la plus diversifiée et la plus pluridisciplinaire possible à tous les niveaux ou comme un ensemble de filières de spécialité répondant aux besoins du territoire d'implantation ?** L'affirmation de l'objectif de 50 % de diplômés de l'enseignement supérieur d'une classe d'âge dans le cadre du plan « Réussite en licence » a conduit les universités à s'interroger sur la compatibilité d'une stratégie de spécialisation de leur offre de formation avec le maintien de leurs missions de service public entendues comme telles depuis des décennies et jamais remises en cause.

Vos rapporteurs estiment que la qualité et la pertinence de la politique de formation et de recherche d'une université doivent s'apprécier au regard de leur dimension, du public étudiant visé et du contexte socio-économique territorial. **L'objectif de réussite en licence conduit certains établissements, en particulier ceux de proximité et de rang intermédiaire, à mettre l'accent sur une offre de formation pluridisciplinaire de haut niveau en premier cycle, à l'instar des collèges universitaires d'inspiration anglo-saxonne, afin que leurs étudiants soient préparés, dans des conditions optimales, soit à entrer dans la vie active, soit à poursuivre des études au sein d'autres établissements plus éloignés mais mieux armés en recherche dans des domaines spécialisés. Le maintien dans la proximité des « petites et moyennes » universités doit précisément permettre au plus grand nombre d'étudiants d'avoir accès aux études supérieures.**

Au-delà de leur vocation pluridisciplinaire au stade de la licence, d'autres établissements de dimension réduite peuvent, compte tenu de leurs spécificités historiques, culturelles, sociales et géographiques, être tentés de développer de puissantes filières de spécialisation dès le premier cycle, adossées à une recherche dynamique et performante, sur le modèle des niches ou « orchidées » d'enseignement et de recherche qui fondent la très forte identité d'universités telles qu'Avignon ou La Rochelle ; mais là se pose

¹ Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, Rapport d'évaluation de l'université de Cergy-Pontoise, section des établissements, août 2009.

véritablement la question du coût de ces choix et de ces ambitions, et de qui l'assume.

2. Le creusement des inégalités entre filières et l'accentuation du biais en faveur de la recherche

Consécutivement à la loi LRU, dans la définition de la stratégie de formation et de recherche de l'université, la centralisation du processus décisionnel autour du conseil d'administration et de son président a conduit, aux yeux d'une partie de la communauté universitaire, à marginaliser le rôle des autres instances élues (le conseil scientifique – CS – pour la politique scientifique et le conseil des études et de la vie universitaire – CEVU – pour la politique de formation) ainsi que celui des directeurs de composantes (UFR, départements, laboratoires...). Le président de la Conférence des doyens et directeurs d'UFR scientifiques (CDUS), M. Jean-Marc Broto, considère que « *la loi LRU a totalement oublié le rôle des composantes dans les universités* »¹.

La concurrence internationale se trouve aujourd'hui exacerbée par **des classements internationaux qui privilégient très largement les investissements massifs de la recherche dans le domaine des « sciences dures »** (essentiellement la médecine, les mathématiques appliquées, la physique et la chimie industrielles et les technologies de pointe...) et des innovations scientifiques dont le bénéfice socio-économique est aisément identifiable voire quantifiable. Dans ces conditions, les présidents d'université, réputés détenir les clés de la stratégie de leur établissement et donc de la répartition des ressources entre les unités de formation, sont parfois accusés de favoriser des filières considérées comme « porteuses » en termes de rayonnement international et donc d'« aspiration » des financements aussi bien récurrents que sur projet (européens comme ceux provenant de l'Agence nationale de la recherche – ANR –), au détriment principalement des sciences humaines et sociales (lettres, langues, économie et gestion, science politique...).

Aussi bien dans l'esprit de la communauté universitaire elle-même que dans l'imaginaire collectif, les parcours de formation des élites en sciences humaines et sociales continuent d'être portés par les grandes écoles de réputation ancienne, parmi lesquelles les écoles normales supérieures, les grandes écoles de commerce, les instituts d'études politiques... C'est là une déception lorsqu'on sait que **la vraie modernité aurait résidé dans une plus grande hybridation entre les différentes voies d'accès à l'enseignement supérieur et dans une plus grande transversalité des enseignements du premier cycle.**

¹ Déclaration du 31 janvier 2013 à l'Agence d'informations spécialisées AEF, citée dans la dépêche n° 178304 du 5 février 2013.

Selon vos rapporteurs, le biais en faveur des sciences dites dures et des sciences appliquées ne trouve cependant pas son origine uniquement dans la loi LRU. **Il tient à une culture d'évaluation de la recherche qui valorise encore très insuffisamment les sciences humaines et sociales.** Cette asymétrie a été considérablement accentuée par l'explosion des financements sur projet qui favorisent la recherche appliquée par rapport à la recherche fondamentale.

Dans la course effrénée aux financements sur projet compétitifs, alimentée par le programme des investissements d'avenir porté par le grand emprunt, les dirigeants d'université ont très largement encouragé le montage de projets concentrés sur la recherche. L'innovation dans les sciences dures étant considérée comme la principale source de reconnaissance nationale et internationale, **l'enseignement, qui constitue pourtant au même titre que la recherche une des missions fondamentales de notre service public de l'enseignement supérieur, semble avoir été, aux yeux d'une partie de la communauté universitaire, le parent pauvre de la politique d'allocation des moyens conduite dans la période récente.**

Ce déficit d'attention prioritaire portée aux conditions de l'enseignement a pu avoir des conséquences particulièrement néfastes sur l'évolution professionnelle de certaines catégories de personnels d'enseignement et de recherche :

- une **précarisation rampante des « post-doc »** employés comme techniciens « haut de gamme » de laboratoire, sans diversification de leurs activités et gestion prospective de leurs carrières ;

- une **inattention au déroulement de carrière des enseignants du second degré employés à l'université.** Leur carrière se trouve parfois pénalisée par leur choix d'intégrer l'enseignement supérieur, au lieu d'être valorisée, en l'absence de gestion de leur carrière (notation, évaluation, promotion et avancement) déléguée vers le supérieur. Or, ce problème a vocation à prendre de l'ampleur, car les enseignants du second degré seront de plus en plus sollicités pour assurer des enseignements transversaux et garantir la continuité du lien avec l'enseignement secondaire dans les équipes pédagogiques mixtes.

B. LE RAPPROCHEMENT DE L'UNIVERSITÉ AVEC LE MONDE PROFESSIONNEL : DES COLLABORATIONS BALBUTIANTES

1. Des performances variables en matière d'orientation et d'insertion professionnelle

a) Des progrès dépendant des bonnes volontés locales

Dans son rapport sur l'orientation en fin de collège de septembre 2012, la Cour des comptes rappelle que les comparaisons internationales laissent entendre que **plus un système éducatif oriente tard, plus il est**

performant. Une spécialisation trop forte, étroite et précoce des élèves, illustrée par le foisonnement des filières de baccalauréat professionnel ou des certificats d'aptitude professionnelle (CAP), ne permet ni une adaptation aisée aux évolutions rapides du marché du travail¹, ni une ouverture aux aptitudes qui se révèlent chez les jeunes de façon progressive.

La Cour des comptes souligne également que les conseillers d'orientation-psychologues (COP) sont bien souvent tellement accaparés par leur mission fondamentale de suivi psychologique des élèves, qu'ils ne peuvent se consacrer dans des conditions optimales à leur mission d'aide à l'orientation. **La connaissance des milieux professionnels et l'orientation relèvent dès lors plus de l'intervention des enseignants qui, pourtant, sont moins bien formés**, ou de celle de tiers (familles, proches, réseaux...). Cette situation ne garantit pas l'égalité des jeunes dans l'accès à l'information et peut réduire les chances de réussite d'un choix post-baccalauréat.

En consacrant l'orientation et l'insertion professionnelle dans les missions du service public de l'enseignement supérieur, la loi LRU a posé les bases d'un rapprochement entre les universités et les milieux professionnels. Ces deux mondes étaient jusqu'alors *quasi* imperméables, et ce malgré les dispositions de la loi du 26 janvier 1984 qui prévoyait déjà que « *les enseignements supérieurs sont organisés en liaison avec les milieux professionnels* » (codifiées à l'article L. 611-2 du code de l'éducation). Seules les universités dites « nouvelles », créées par les plans U2000 et U3M, ont intégré cette dimension dans leur projet et dans leurs instances réglementaires (université de Cergy-Pontoise, université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines...).

L'article 2 de l'arrêté du 1^{er} août 2011 relatif à la licence rappelle que « *la licence prépare à la fois à l'insertion professionnelle et à la poursuite d'études de son titulaire* ». L'article 21 de la loi du 10 août 2007 a prévu la création au sein des universités, par délibération du conseil d'administration après avis du CEVU, d'un **bureau d'aide à l'insertion professionnelle** (BAIP) des étudiants chargé de « *diffuser aux étudiants une offre de stages et d'emplois variée et en lien avec les formations proposées par l'université et d'assister les étudiants dans leur recherche de stages et d'un premier emploi* ». Aux termes de l'article 21 de l'arrêté précité, l'université est également tenue, dans le cadre de ses demandes de renouvellement d'habilitation, de **publier des statistiques de réussite aux examens**, de poursuite d'études et d'insertion, qui prennent appui sur les informations de suivi collectées par le BAIP et présentées au CEVU dans le cadre d'un rapport annuel d'activité.

Comme cela leur a été demandé par la circulaire du 19 novembre 2008, les présidents d'université ont adressé au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche leur schéma directeur d'aide à l'insertion

¹ L'orientation à la fin du collège : la diversité des destins selon les académies, *rapport de la Cour des comptes, septembre 2012.*

professionnelle. **L'analyse de ces schémas a montré que dans tous les cas un BAIP ou une structure remplissant les missions prévues par la loi existe dans l'établissement.** En effet, certains établissements avaient déjà créé des structures répondant aux missions préconisées par la loi telles que les plateformes d'insertion professionnelle mises en place dans le cadre d'un appel à projets lancé en novembre 2006. La circulaire ne leur demande pas de créer une nouvelle entité mais insiste sur le fait que les solutions retenues doivent être adaptées au contexte.

Cependant, cette existence générique ne garantit nullement le caractère opérationnel du dispositif. De l'avis de la Confédération étudiante, les dispositifs d'aide à l'orientation et l'insertion professionnelle sont plus souvent le fruit de bonnes volontés au sein de l'université, portées par des présidents ou des enseignants-chercheurs engagés, que par des structures légales qui peuvent se révéler des « coquilles vides ». Elle a identifié un noyau de vingt universités ayant développé des initiatives proactives en matière d'insertion professionnelle, estimant cependant que **68 % des premiers emplois s'obtiennent encore par la voie de réseaux.** Ainsi, dans certains établissements, elle souligne que les services d'accompagnement à l'insertion professionnelle se résument à de simples bureaux et continuent parfois de se cumuler inutilement avec des services de stages indépendants. Les associations étudiantes réclament **la mise en place, dans ce domaine, d'une stratégie, d'une coordination et d'une évaluation nationales renforcées.**

L'Association nationale des apprentis de France estime, pour sa part, que les BAIP sont insuffisamment connectés avec le monde des entreprises : en l'absence d'analyse fine de la réalité des besoins des entreprises, les jeunes ne sont pas en mesure de valoriser leurs compétences et de démontrer qu'ils répondent ou répondront, à court et moyen terme, à ces besoins. Il convient, dans ces conditions, de consolider l'organisation des BAIP, de mieux identifier leurs objectifs prioritaires et de mieux les articuler avec les organismes spécialisés dans l'insertion professionnelle (Pôle Emploi, l'Association pour l'emploi des cadres – APEC –...), afin d'en faire de vrais outils de la mission universitaire innovants, reconnus et valorisés.

Dans une logique d'accélération de la professionnalisation des diplômés, le MESR rappelle que les universités sont censées définir une politique de formation qui ne doit plus s'entendre comme une somme de connaissances que l'étudiant doit acquérir mais comme un **ensemble de compétences de trois ordres, différentes mais complémentaires** : des compétences purement disciplinaires, des compétences génériques ou transversales et des compétences préprofessionnelles ou professionnelles. Sans négliger les compétences psychosociales, s'est ainsi développée, au sein de certains établissements, une **approche nouvelle des formations par les résultats attendus des apprentissages** (« *expected learning outcomes* »), d'inspiration anglo-saxonne.

Les marges de progression des établissements demeurent cependant très importantes dans la traduction des diplômés en compétences pour une

meilleure lisibilité auprès des entreprises. Pour autant, certaines universités ont d'ores et déjà inscrit ce nouveau paradigme au cœur de la construction de leur offre de formation, comme l'université Jean Monnet de Saint-Étienne. 25 universités ont ainsi mis en place un « portefeuille d'expériences et de compétences » (PEC)¹, un outil numérique permettant à tous les étudiants de s'engager dans une démarche de description de leurs acquis (formation, expériences personnelles et professionnelles...) et de définition de leurs compétences.

Quelques universités ont également multiplié des projets innovants en support de leur mission d'insertion professionnelle, dont les forums généraux ou thématiques, l'animation de réseaux d'anciens élèves (*alumni*)... Celles qui ont le mieux réussi en matière d'orientation et d'insertion professionnelle ont mis en place, dans le cadre d'une démarche globale, un **dispositif intégré dans la continuité du parcours « - 3/+ 3 », de la première année de lycée jusqu'à la dernière année de licence.**

À titre d'exemple, l'université de La Rochelle a mis sur pied une « **Maison de la réussite** », qui a intégré parmi ses objectifs prioritaires l'orientation pré-baccalauréat, l'orientation à l'entrée dans l'université avec une information nourrie sur les débouchés professionnels, la disponibilité des stages, les parcours de formation continue... Elle s'appuie également sur une association des anciens étudiants apportant aux primo-arrivants des éclairages pertinents sur les expériences professionnelles possibles. Au final, l'université de La Rochelle bénéficie d'un taux d'insertion professionnelle de 95 % de ses diplômés.

Dans le même esprit, l'université de Franche-Comté a mis en place un dispositif de liaison entre les lycées et l'université, comprenant un accueil des élèves dans des laboratoires, l'intervention d'universitaires dans des établissements secondaires, la création de « *La lettre de l'université* » qui constitue un trait d'union et d'échanges entre lycée et université, l'opération « Une classe, un chercheur » qui met en contact un chercheur, un enseignant-chercheur ou un doctorant avec une classe de collège ou de lycée. Se sont ainsi multipliées les visites de laboratoires, les manipulations par des élèves, les créations de concours tels que « Faites de la science » ou « Olympiades de la chimie », d'expositions...

On peut également relever la création de plateformes d'insertion professionnelle à l'université d'Évry-Val-d'Essonne, à l'université Paris-Est-Marne-La-Vallée, ainsi qu'à l'université Paris-Est-Créteil-Val-de-Marne (Paris XII). Certains établissements ont également signé des conventions avec les chambres consulaires ou encore intégré l'élaboration d'un projet

¹ Cet outil fait l'objet d'une expérimentation en licence et dans tous les champs disciplinaires, financée par le fonds d'expérimentation pour les jeunes.

professionnel personnalisé dans le parcours diplômant avec obtention d'ECTS¹.

Dans d'autres établissements, en revanche, qui pensent encore vivre dans un âge d'or de l'université, l'orientation et l'insertion professionnelle sont loin de faire partie de l'état d'esprit de la communauté éducative.

LES PRINCIPALES SAISINES DU MÉDIATEUR DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Le système d'enseignement supérieur comprend deux pôles : des écoles et filières à sélection préalable ; une université ouverte à tout titulaire du baccalauréat. Cette dichotomie débouche sur ce résultat paradoxal : faute d'être acceptés dans les filières courtes sélectives (BTS, IUT), **les étudiants les moins adaptés à l'enseignement supérieur s'inscrivent dans les filières universitaires longues**, pour lesquelles le niveau d'exigence académique est en principe plus élevé que dans les filières courtes tandis que l'encadrement des étudiants y est nettement plus faible. Cette situation contribue à expliquer le taux d'échec important dans le premier cycle universitaire. Faire réussir les étudiants en premier cycle doit être un objectif central. Il convient donc de travailler selon une logique - 3 ans et + 3 ans autour du baccalauréat. En outre, un certain nombre de filières universitaires offrent encore des débouchés professionnels incertains ou sans rapport avec le nombre des étudiants inscrits ou diplômés.

Le médiateur relève, cependant, que ces dysfonctionnements de nature structurelle ne donnent pas lieu à des saisines nombreuses, sans doute en raison d'une certaine résignation chez les usagers du service public de l'enseignement supérieur.

En s'en tenant aux réclamations qui lui sont adressées en nombre significatif, le médiateur tient à mettre l'accent sur le dysfonctionnement suivant : **la question du passage du master 1 au master 2 n'est pas clarifiée**. L'existence d'une sélection en cours de cycle (à la fin du M1) n'est pas satisfaisante :

- les étudiants n'en sont pas informés suffisamment en amont ;
- la situation qui voit des étudiants ayant obtenu la moyenne au master 1 ne pas être pris en master 2 peut difficilement être comprise ;
- enfin, les critères retenus pour l'accès au master 2 ne sont pas portés à la connaissance des étudiants ;
- les 7 000 intitulés de master ne facilitent pas la transparence de l'information.

Le médiateur a reçu 9 239 nouvelles saisines en 2011, soit 14 % de plus que l'année précédente. L'augmentation du nombre des saisines avait déjà marqué une forte augmentation en 2010 (17 %). La médiation est principalement saisie des questions suivantes :

- la contestation des décisions des jurys d'examen (en particulier le BTS et les diplômes supérieurs comptables). Les contestations portent le plus souvent sur le fond même de la décision du jury. Le médiateur apporte son appui à ces réclamations lorsqu'il estime qu'une erreur de droit, une erreur de fait ou une erreur manifeste d'appréciation de la part du jury a pu être commise ;

¹ *European Credits Transfer System : système de crédits pris en compte pour la validation du diplôme.*

- l'impossibilité d'accès au master 2 pour des titulaires du master 1 ou à tout le moins obligation de s'éloigner de l'université ayant dispensé le master 1 ;
- un dysfonctionnement de la valeur du semestre et le fonctionnement annualisé ;
- le refus d'attribution de bourses (notamment pour les étudiants poursuivant leurs études à l'étranger ; ou dans des établissements privés non habilités à recevoir des boursiers...)
- des réclamations de clients d'établissements privés d'enseignement supérieur souhaitant connaître le statut de ces établissements du point de vue des relations avec l'État (statut des diplômes délivrés, degré de suivi de ces établissements...)
- les services dédiés à l'accueil des étudiants, peut être faute de moyens, mais aussi faute de considérer les étudiants avec respect, sont souvent peu attentifs à résoudre les litiges, écoutent peu, sont parfois peu disponibles.

Source : Le médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur.

b) Une mission encore mal cernée par le personnel enseignant

L'aide à l'orientation constitue une mission insuffisamment valorisée au sein du personnel enseignant, aussi bien au niveau de l'enseignement secondaire que de l'enseignement supérieur.

À l'heure actuelle, les dispositifs d'accompagnement personnalisé des élèves dans la définition de leur parcours étudiant et professionnel ne sont organisés et financés qu'à la marge, soit dans le cadre d'heures supplémentaires effectuées par les enseignants, soit par un aménagement non anticipé des dotations par les chefs d'établissement.

Des efforts significatifs ont été réalisés en matière d'**orientation active** par des établissements de l'enseignement secondaire et supérieur en coopération avec l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), en particulier dans la mise en place de forums *in situ* de découverte des métiers et d'une plateforme en ligne de l'orientation¹.

Pour autant, **l'essentiel de l'orientation se joue en classe** et sa réussite dépend fortement de la qualité de la relation de l'ensemble du personnel investi dans l'orientation (les enseignants dont, en particulier, le professeur principal, le conseiller d'orientation-psychologue, le chef d'établissement...) avec les élèves et les parents.

La dimension d'orientation n'est pas identifiée et formalisée de façon satisfaisante dans le statut des enseignants, aussi bien du secondaire que du supérieur. La mission de tutorat ou d'accompagnement personnalisé en matière d'orientation des professeurs principaux au niveau du lycée et des enseignants référents de l'enseignement supérieur n'est pas pleinement reconnue et intégrée dans leur fonction d'enseignement.

¹ En particulier : la recherche géo-localisée de l'information nationale et régionale sur les formations et les métiers : <http://geolocalisation.onisep.fr/> ; le portail national des stages en entreprise : <http://www.monstageenligne.fr/>.

L'articulation entre la dimension d'enseignement disciplinaire et la dimension éducative (dont l'orientation) est pourtant revendiquée comme un élément déterminant des référentiels de compétences des professeurs formés dans les futures écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ). Les conseillers d'orientation-psychologues (COP), déjà fortement accaparés par leur mission d'accompagnement psychologique des élèves, ne peuvent assurer à eux seuls la fonction d'orientation. Les équipes de direction des établissements et les enseignants aspirent à se voir confier des responsabilités officiellement reconnues en matière d'orientation.

À la suite de sa modification par le décret du 23 avril 2009¹, le décret statutaire de 1984 applicable aux enseignants-chercheurs a intégré dans leurs missions, en application de l'article 1^{er} de la loi LRU, le conseil et l'orientation des étudiants, l'accompagnement à l'insertion professionnelle ainsi que le tutorat personnalisé. **Néanmoins, ces nouvelles missions ne se sont pas encore traduites par un changement significatif des référentiels mis en œuvre pour l'évaluation des enseignants-chercheurs.**

c) Les défis du parcours continu d'orientation « - 3 / + 3 »

Sur les 416 000 bacheliers entrant chaque année dans l'enseignement supérieur, 270 000 s'inscrivent en première année de licence. Un tiers de ces élèves sont préalablement sélectionnés par les enseignants et les équipes de direction de leur lycée en vue de leur intégration dans des filières sélectives, notamment au travers des classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE), pour lesquelles on constate que les difficultés d'orientation sont sensiblement moindres.

Le problème de la réussite de l'insertion professionnelle se concentre précisément sur les deux autres tiers, accédant à l'enseignement supérieur directement par la voie universitaire. **Peu d'enseignants-chercheurs ont pris pleinement conscience du fait que les étudiants ont pour objectif prioritaire d'obtenir un emploi**, de conquérir un métier à l'issue de leur parcours universitaire. Le recrutement des enseignants-chercheurs au sein des universités, qui met essentiellement l'accent sur les capacités de recherche et très peu sur les qualités pédagogiques et la connaissance des débouchés professionnels des filières, est pour partie responsable de cette situation.

La conception de l'université comme carrefour de l'excellence pédagogique et scientifique est loin d'être acquise dans l'imaginaire collectif. La logique actuelle qui consiste à sélectionner dès le secondaire des étudiants en vue de leur entrée dans les « grandes écoles » et les formations élitistes est forcément pénalisante pour les universités. Les universités tendent d'ailleurs, dans une certaine mesure, à étendre elles aussi les procédures sélectives pour certaines de leurs formations. **Le nombre de filières sélectives**

¹ Décret n° 2009-460 du 23 avril 2009 modifiant le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences.

à l'intérieur des universités et à l'entrée en écoles a ainsi fortement augmenté : de 1990 à 2011, le nombre de formations d'ingénieurs et les écoles de commerce et de gestion a connu un essor de 174 %.

Le **système d'admission post-bac (APB)** qui conduit les élèves de terminale à formuler plusieurs choix d'établissements d'enseignement supérieur a, certes, permis de généraliser la démarche d'orientation à la fin du secondaire. **Il n'est pas parvenu, en revanche, à renverser une logique de « sélection par l'échec » qui a pour conséquence de faire des universités, encore trop souvent, le choix par défaut des bacheliers.**

Il convient d'ajouter que, dans le cadre du système APB, il y a **peu de place pour l'erreur**. Si le premier choix est en général mûrement réfléchi, il n'en va pas de même pour les choix suivants qui n'ont pas fait l'objet d'un examen approfondi par les intéressés. En cas de non obtention du premier choix, le désarroi du bachelier peut alors avoir des conséquences notables sur son degré de motivation. Or, on ne peut raisonnablement prôner l'individualisation des parcours d'orientation et sanctionner, par la suite, des jeunes, dont les projets académique et professionnel prioritaires n'ont pas été satisfaits, au travers d'un système de choix multiples qui s'avère, dans certains cas, bien trop rigide avec des conséquences lourdes et insuffisamment évaluées par les intéressés.

LE SYSTÈME D'ADMISSION POST-BAC

La campagne APB telle que définie par une circulaire académique établit que le recteur, assisté du chef du service académique de l'information et de l'orientation (CSAIO) et du service académique d'information et d'orientation (SAIO), organise une commission de coordination académique des formations post-bac. Elle est composée des chefs d'établissements, notamment de ceux accueillant des formations du supérieur, et des présidents des universités du territoire, ainsi que de toute personne pouvant éclairer les débats.

Elle est chargée :

- d'organiser la mise en œuvre de l'orientation anticipée en classe de première et de l'orientation active ;
- de valider les formations entrant dans le dispositif APB ;
- de définir les paramètres des établissements entrant dans le dispositif ;
- de définir les règles à appliquer en cas de difficultés rencontrées lors du processus ;
- de suivre la procédure au niveau académique tant dans son déroulé que dans la mise en œuvre de la coopération pédagogique avec les universités en intégrant les STS (sections de technicien supérieur) et les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) ;
- d'évaluer les résultats et d'en rendre compte.

Dans la pratique les commissions et conventions sont diversement appliquées. Après la procédure APB, le recteur réunit les commissions d'affectation post-APB. Ces commissions ont pour objet :

- d'optimiser les places disponibles ;
- de permettre d'affecter des élèves sans solution ;
- de permettre à certains élèves d'obtenir un vœu plus en adéquation avec leur demande.

Si le comité de pilotage national d'APB, décliné en commissions académiques, fixe les priorités en termes de conditions de recrutement et d'objectifs à atteindre, il apparaît que les filières sélectives continuent de maintenir leurs propres critères principalement du fait du ratio nombre de candidat sur nombre de places vacantes.

Sur le terrain, les « jeux de pouvoir » entre établissements, et même à l'intérieur des établissements entre filières, perdurent. Afin de contrer cette tendance naturelle à choisir les élèves les plus à même de réussir, les commissions forcent de plus en plus les établissements à la transparence en construisant :

- des indicateurs de classement avec des pondérations (choix par les notes mais également par les commentaires des enseignants sur le sérieux de l'élève...) ;
- des indicateurs de classement géographique ;
- des critères de places disponibles qui doivent être remplies (très hétérogènes) ;
- la mise en place de réseaux d'établissements qui lient des lycées et des CPGE ou des BTS (brevets de technicien supérieur) de façon à diversifier les établissements d'origine sur une carte de recrutement plus hétérogène.

L'ONISEP précise, en outre, que « *mis à part l'entrée en licence, toutes les filières de l'enseignement supérieur sont sélectives : écoles spécialisées post-bac, BTS et DUT (diplôme universitaire de technologie), licences professionnelles, master 2, entrées dans les grandes écoles (de commerce, d'ingénieurs, instituts d'études politiques...)* ». La sélection peut avoir lieu sur dossier scolaire, entretien, tests, concours.

Source : Services du délégué à l'information et à l'orientation auprès du Premier ministre.

2. Une ouverture sur le monde professionnel encore limitée

L'incapacité des personnalités extérieures du conseil d'administration à participer à l'élection du président de l'université ne garantit pas une gouvernance inclusive des milieux socioprofessionnels, alors qu'ils sont pourtant essentiels dans l'apport de compétences utiles et d'un regard extérieur indispensables pour élaborer une stratégie conforme à l'intérêt commun – à l'échelle du territoire mais également au niveau national, européen et international – et à celui de l'établissement. La non-participation de ces personnalités au moment crucial de la vie de l'université qu'est l'élection du président, de même que le fait que leur désignation soit essentiellement le fait du président de l'université, les empêchent de contribuer à la stratégie des universités au niveau qu'on pourrait attendre et que la loi LRU semblait viser.

L'ouverture insuffisante des universités sur le monde professionnel explique sans doute en partie la place marginale qu'elles occupent sur le marché de la formation continue. Le marché de la formation professionnelle tout au long de la vie représente aujourd'hui 35 milliards d'euros. En 2010, seulement 388 millions d'euros (360 millions d'euros en 2009) de ce marché étaient captés par l'enseignement supérieur (universités et grandes écoles), soit à peine 1 %. Les établissements d'enseignement supérieur n'ont manifestement pas pris leur place dans ce marché « *de l'aide au rebond face aux accidents de la vie et aux nécessités de reconversion* », comme le souligne M. Patrick Lefas, président de la troisième chambre de la Cour des comptes¹.

En matière de ressources propres issues de la formation continue, les différences de performance entre établissements sont surprenantes : quand l'UFR de droit de Nanterre a accumulé des recettes de formation professionnelle de 20 000 euros et l'UFR de droit de l'université de Picardie 14 000 euros, l'université Paris XIII a dégagé 4,7 millions d'euros de recettes de formation continue sur un total de ressources propres de 155 millions d'euros. Ces résultats restent encore difficilement comparables avec ceux de Sciences Po Paris qui a généré 8,7 millions d'euros de recettes de formation continue sur un budget de 126 millions d'euros, ou ceux de l'université Paris-Dauphine, disposant du statut de grand établissement, qui a pourtant accumulé 9 millions d'euros sur ce segment, avec, il faut le noter, d'importants efforts en faveur de la formation professionnelle avec 45 ETP (équivalents temps plein) affectés à son département d'éducation permanente.

La meilleure intégration des universités à leur environnement professionnel supposait qu'elles sachent s'adapter à la demande de formation des entreprises, en reconsidérant leurs habitudes académiques tant dans la durée des formations que dans leurs contenus ou leurs modalités d'organisation (capacité par exemple à répondre très rapidement à des appels d'offre avec une proposition adaptée à la demande). Cette culture est inégalement développée dans les établissements. En tout état de cause, **il n'a pas été démontré à vos rapporteurs que les universités procédaient à un calcul des coûts complets des formations continues qu'elles proposent quel que soit, in fine, le tarif qu'elles décident d'appliquer.** Aucune étude d'impact de cette mission, ni en coût, ni en recettes attendues, n'a été réalisée.

¹ Audition devant la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, le 12 décembre 2012, de M. Patrick Lefas, président de la troisième chambre de la Cour des comptes, sur le rapport de la Cour des comptes, réalisé à la demande de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, relatif à l'orientation à la fin du collège.

C. UNE PROGRESSION LENTE DE LA RECONNAISSANCE DE LA QUALITÉ DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR FRANÇAIS AU NIVEAU INTERNATIONAL

1. La France au 4^e rang mondial des pays les plus attractifs

Avec 288 000 étudiants accueillis en 2011-2012, chiffre en augmentation de 10 % en quatre ans, **la France continue d'être une destination privilégiée par les étudiants étrangers, au 4^e rang mondial, derrière les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie.** Notre pays s'illustre également par sa seconde position au niveau européen en termes de mobilité sortante avec 77 600 étudiants français étudiant à l'étranger en 2010 selon l'OCDE.

Le bilan des actions conduites par les universités peut être réalisé à l'aune des deux missions confiées par la loi LRU aux universités dans le domaine de l'action internationale :

- la construction de l'Espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche avec une forte présence française dans les programmes ERASMUS et une mise en œuvre du processus de Bologne ;

- l'offre de formation et de coopération facilitant et/ou encourageant des parcours internationaux en s'appuyant à la fois sur des formations et diplômes conjoints mais aussi sur la reconnaissance mutuelle de diplômes facilitant la lisibilité des diplômes français et étrangers.

Il est nécessaire cependant de prendre en considération les dispositifs propres que les universités mettent en place pour accueillir dans les meilleures conditions les étudiants étrangers, et pour lesquels l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) Campus France doit dorénavant leur venir en appui, notamment s'agissant de l'accueil.

Ce dernier point est d'ailleurs souligné par le rapporteur des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, M. Vincent Berger, qui insiste sur l'intérêt de valoriser les établissements qui développent l'apprentissage du français mais aussi ceux qui proposent des cursus en anglais, complétés par des cours de « français langue étrangère » (FLE) et de culture française.

La ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a rappelé aux établissements, à l'occasion du Forum Campus France qui s'est tenu le 18 décembre 2012, que l'internationalisation doit passer par une présence ciblée et efficace au niveau des domaines dans lesquels les universités excellent. Cette exigence s'inscrit nécessairement dans une **démarche de coordination qui reste encore largement à construire.** Ce forum, prévu par le décret du 30 décembre 2011¹, vise à associer les 269 adhérents à l'EPIC (76 universités, 10 PRES, 17 écoles supérieures et instituts, 43 écoles de

¹ Article 2 du décret n° 2011-2048 du 30 décembre 2011 relatif à Campus France.

commerce et 77 écoles d'ingénieur) aux orientations qu'il met en œuvre à travers les recommandations qu'il délivre au conseil d'administration. Dans ce cadre, sept commissions, auxquelles les établissements participeront, pourraient faire émerger courant 2013 des pistes de réflexion de nature à renforcer l'attractivité du système français d'enseignement supérieur.

Par ailleurs, les ministres de tutelle ont confié à M. Jean-Pierre Gesson la création d'une commission sur « *l'accueil des étudiants étrangers en France et l'attractivité internationale du système français d'enseignement supérieur* ». Dans ce cadre, et dans un contexte relativement critique à l'égard des modalités d'action actuelles de l'opérateur, il est demandé à M. Gesson de communiquer aux deux ministres, au printemps prochain, des propositions d'orientation concernant le futur de l'intervention de Campus France. Sur cette base, les autorités de tutelle devront prendre les décisions de nature à assurer **l'efficacité de la mission de valorisation de l'enseignement supérieur français à l'étranger**, déterminante dans notre politique d'influence culturelle et intellectuelle, et qui reste à développer.

L'évaluation de nos établissements et leur reconnaissance au niveau mondial est sanctionnée par des **classements internationaux**, dont le classement dit de « **Shanghai** » (classement académique des universités mondiales effectué par l'université Jiao Tong). D'inspiration anglo-saxonne, comme ses concurrents (*Times Higher Education World University Rankings*), ce classement, en raison de critères qui accordent une large place aux reconnaissances internationales prestigieuses obtenues dans le domaine de la recherche, rend mal compte de l'ouverture à l'international des établissements français, de la qualité des formations dispensées et du niveau des étudiants.

Dans ces conditions, la France soutient l'**initiative européenne du classement U-Multirank**, soutenue par la Commission européenne. Les universités européennes et françaises devraient voir, à travers cet outil, la qualité de leurs activités mieux reconnue au plan international dès lors que des critères tels que la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage, trop mis à l'écart dans les classements actuels, seront pris en compte dans les évaluations.

2. L'attractivité universitaire de la France : une politique en manque de repères

Votre rapporteure, Mme Dominique Gillot, estime, à titre personnel, que l'attractivité universitaire de la France, malgré des instruments de mobilité encore puissants, a souffert de la politique d'immigration développée au cours de ces dernières années, notamment à l'occasion de la publication de la circulaire du 31 mai 2011 relative à la maîtrise de l'immigration professionnelle, dite « circulaire Guéant ». L'erreur commise a été, selon elle, d'assimiler les candidats aux études en France à des candidats potentiels à l'immigration. Dans ces conditions, de nombreuses familles étrangères ont

préféré orienter leurs enfants vers d'autres pays francophones où les tracasseries administratives n'existent pas.

L'université d'Angers a développé des **formations délocalisées** en Chine, en particulier dans le domaine du tourisme. Dans ces conditions, une part significative de ses étudiants étrangers diplômés sont chinois, bien que ceux-ci demeurent majoritairement en Chine. Alors qu'elle accueille, en présentiel sur son site d'Angers, près de 1 700 étudiants étrangers, elle en scolarise également 450 dans des sites de formation délocalisés à l'étranger. L'université a plus que quadruplé le nombre de ses doubles diplômes, passant de 4 à 17, dont cinq licences, avec un indicateur cible de 20 inscrit dans le contrat d'établissement. En sus de sa participation au programme « ERASMUS Mundus » en doctorat de santé, elle entend développer entre 70 et 80 cotutelles de doctorat à l'heure actuelle.

Notre politique d'attractivité souffre également de la barrière de la langue. De nombreux étudiants n'ont pas l'expérience de la francophonie, bien qu'étant francophiles, et sont en proie à de sérieuses difficultés dans les enseignements dispensés en français quand ils ne maîtrisent pas la langue. Le rapporteur du comité de pilotage des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche a rappelé ainsi, à vos rapporteurs, que notre système universitaire comptait, en 2007, 11 masters en anglais. Ce nombre s'est établi à 346 masters en 2012. Le développement des partenariats et conventions conclus par nos universités avec les pays développés et émergents d'Asie est freiné, en grande partie, par l'incapacité de nos établissements à garantir des cursus en anglais aux étudiants chinois, coréens, japonais... Les cursus dispensés en langue étrangère, complétés par des unités d'enseignement attestant de la maîtrise de la langue française en tant que langue étrangère et de l'apprentissage de la culture française, constituent pourtant des éléments forts de l'attractivité de nos établissements d'enseignement supérieur auprès des élites francophiles mais non encore francophones.

Des établissements, dans leur attention particulière pour faciliter l'insertion des étudiants étrangers non francophones, ont développé des cursus en langue étrangère, avec un **risque juridique avéré** pour non-respect de la législation française concernant le monopole du français comme langue de l'enseignement.

Dans l'annexe III du présent rapport, votre rapporteure, Dominique Gillot, analyse la politique française à l'égard des conditions d'entrée et de séjour des étudiants étrangers en France.

D. LA QUALITÉ DE LA VIE ÉTUDIANTE : LE PARENT PAUVRE DE LA LOI LRU

Nonobstant quelques initiatives remarquables qui restent minoritaires, **les organisations étudiantes recensent peu d'effets positifs directement induits par la loi LRU sur les conditions de vie étudiante.** L'autonomie a

plutôt été perçue comme un instrument au service des équipes dirigeantes, bien plus qu'au service de la communauté étudiante. En témoignent les résultats somme toute assez limités dans la mise en œuvre du plan « Réussite en licence » ou dans l'exercice inégal par les établissements de leurs nouvelles missions en matière d'orientation et d'insertion professionnelle.

En matière de gouvernance, le rôle du vice-président étudiant n'est pas jugé pleinement satisfaisant au regard de la pratique qui tend à en faire soit un « délégué de classe », soit un commissaire de l'équipe présidentielle, soit un délégué aux relations avec le centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), mais **en aucun cas un vice-président de droit commun pleinement investi sur la globalité de la gouvernance stratégique**. Les organisations étudiantes insistent pour ne pas limiter l'intervention du vice-président étudiant aux seules questions de vie étudiante, en l'associant étroitement aux décisions relatives à la réussite des étudiants et à la qualité des formations.

Les organisations étudiantes insistent sur ce point : **l'intervention du vice-président étudiant ne doit pas être cantonnée aux seules questions de la vie étudiante, de la revendication étudiante ou de contre-pouvoir (contestataire) occasionnel**. Les vice-présidents étudiants aspirent, et sont aptes, à traiter non seulement des questions et des dispositifs relatifs à la réussite étudiante et à la qualité de vie sur le campus, mais aussi de la qualité des formations dispensées. À cet égard, il aurait sans doute été utile qu'ils soient plus étroitement associés à la mise en œuvre du plan « Réussite en licence », afin de veiller à ce que les crédits versés à l'université à ce titre soient bien utilisés en faveur du renforcement de l'encadrement des étudiants et des dispositifs d'accompagnement et d'orientation personnalisés, ce qui n'a, à l'évidence, pas toujours été le cas.

Comme l'a souligné le comité de suivi de la loi LRU à vos rapporteurs, la loi du 10 août 2007 n'a pas corrigé une situation existante marquée par une **hiérarchisation entre le CEVU et le conseil scientifique (CS)**. Le CEVU est, depuis sa création, considéré comme plus « technique » et moins « noble » que le CS. Cette réalité relève autant des textes réglementaires que d'une conviction bien ancrée dans les esprits des universitaires et **d'un refus des composantes** (les UFR, mais encore plus les instituts et les écoles) **de voir traiter offre de formation et pédagogie au sein d'un seul et même conseil**.

Le rôle effectif des CEVU dans l'amélioration des conditions de vie étudiante reste encore à démontrer. Pour autant, **vos rapporteurs se félicitent de la réelle symbiose entre le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) et les CEVU**, le directeur du CROUS ou son représentant étant en général présent lors des réunions du CEVU des universités concernées. Le directeur du CNOUS a ainsi fait état de collaborations durables prometteuses entre les CROUS et les universités dans la gestion du fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes (FSDIE), la mutualisation des moyens humains en matière sociale (assistantes sociales de

la médecine préventive universitaire et des CROUS), les activités culturelles et sportives, l'hébergement international, la restauration...

Il convient de rappeler que, selon la dimension du conseil d'administration, les représentants élus des étudiants peuvent disposer d'une influence non négligeable sur l'élection du président d'université (par exemple, avec cinq élus dans un conseil d'administration de 22 membres). **Dans ces conditions, la vie étudiante peut occuper une place de choix dans les projets stratégiques défendus par les candidats à la présidence.**

D'une façon générale, l'amélioration des conditions de vie étudiante au cours des cinq dernières années a été conditionnée moins par la mise en œuvre de la loi LRU que par les bonnes volontés locales. Quelques exemples à mettre en valeur ont été portés à la connaissance de vos rapporteurs : Maison des étudiants (Poitiers), Maison de la réussite (La Rochelle)... Le phénomène des épiceries sociales et solidaires tend à se développer, sous l'impulsion d'associations liées à la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE). Des initiatives ponctuelles ont également été déployées en faveur de l'emploi salarié étudiant au sein des universités (notamment par l'extension de l'amplitude horaire d'ouverture des bibliothèques, comme à Angers, ou en matière de tutorat en premier cycle).

En application de l'article L. 811-2 du code de l'éducation, à la suite de sa modification par la loi LRU, le décret n° 2007-1915 du 26 décembre 2007 fixe les **conditions de recrutement et d'emploi des étudiants au sein des établissements publics d'enseignement supérieur**. Il prévoit que les contrats sont conclus pour une période maximale de douze mois, la durée effective de travail ne pouvant excéder 670 heures entre le 1^{er} septembre et le 30 juin. L'été, cette durée ne peut dépasser 300 heures entre le 1^{er} juillet et le 30 août.

Cinq ans après, les résultats sont très limités : **moins de 1 % des étudiants sont salariés dans les universités françaises, contre 7,4 % aux États-Unis**. En 2009-2010, ce sont 22 000 contrats qui ont bénéficié à 16 500 étudiants en France, soit 241 000 journées de travail, l'équivalent de 1 100 ETP, comme le rapportait un article paru dans Le Monde en mars 2013¹. Dans son rapport de 2011 sur l'emploi étudiant, l'IGAENR rappelait que 76 établissements avaient mis en œuvre une politique de recrutement à destination de leurs étudiants. Comme le souligne l'article précité, 15 établissements ne rémunéraient pas au-delà du salaire minimum, et 13 versaient une rémunération supérieure à 2,5 SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance).

L'enjeu réside dans la capacité des universités à permettre aux étudiants de **concilier, avec leurs études, leur activité salariée** (étant entendu que, selon le Centre de recherche en économie et en statistiques, travailler plus de 16 heures hebdomadaires « *réduit la probabilité de réussite à l'examen de*

¹ BRAFMAN, Nathalie, « Lorsque l'université offre un cursus... et un salaire », in Le Monde, édition du 14 mars 2013.

fin d'année »¹) et de **valoriser le travail rémunéré étudiant effectué au service de l'université dans son cursus sous la forme d'ECTS**, en favorisant par la même occasion le **sentiment d'appartenance de l'étudiant à son établissement et à son campus**.

LES DISPOSITIFS EN FAVEUR DE LA VIE ÉTUDIANTE MIS EN PLACE PAR L'UNIVERSITÉ D'ANGERS

Depuis trois ans, l'université d'Angers a mis en place un ensemble de dispositifs intégrés en faveur de la vie étudiante.

L'université d'Angers a ainsi travaillé au décroisement entre l'enseignement secondaire et supérieur au travers du dispositif des « **ambassadeurs** ». Il s'agit d'enseignants qui ont vocation à développer des relations privilégiées avec un établissement du secondaire, auprès duquel ils se déplacent afin de présenter le contenu et les débouchés des formations universitaires. Quinze lycées de la région disposent désormais d'un ambassadeur, principalement les établissements scolaires publics de la périphérie d'Angers. L'objectif est de préparer au mieux l'entrée des futurs bacheliers dans l'université afin d'éviter tout traumatisme. Les ambassadeurs disposent d'un **réfèrent enseignant** dans chaque lycée. Une demi-journée est en règle générale consacrée à la présentation de l'université. Les enseignants de l'université sont formés à la présentation de leur établissement et au contact direct avec les élèves.

Les **tuteurs d'accueil**, à savoir les étudiants des années supérieures de licence et de master, qui accompagnent les nouveaux entrants pour faciliter leur intégration, constituent le deuxième dispositif d'appui à la réussite étudiante. Le dispositif se concentre sur le **tutorat pédagogique** assuré par les étudiants de L3 et M1 auprès d'étudiants en difficulté dans certaines matières. Ces tuteurs sont rattachés à un enseignant responsable de l'organisation de l'activité. Le dispositif comprend également des enseignants référents en direction des primo-arrivants qui assurent des réunions individuelles au moins deux fois par an. Le tutorat pédagogique fait l'objet de deux ECTS validés. Les actions réalisées auprès des lycées peuvent être payées dans le cadre d'un **contrat étudiant**.

L'université a mis sur pied un **dispositif de réorientation** au bénéfice de ceux qui se sont trompés dans leur choix de filière. L'expérimentation « **Transver'sup** » propose aux étudiants en décrochage un second semestre consacré à la réflexion sur le **projet professionnel**, afin de leur permettre de rebondir et de s'engager dans une autre filière.

Les dispositifs annexes de vie étudiante comprennent également :

- le service universitaire de médecine préventive : prévention, films brefs montés par les étudiants pour sensibiliser à la modernisation (accompagnement étudiant dans sa vie personnelle) ;

- le service des activités sportives, qui assure près de 45 activités. Le médiateur pour le sport de haut niveau permet de faciliter le contact entre les équipements sportifs et les étudiants athlètes de haut niveau.

Les plages d'ouverture de la bibliothèque universitaire ont été étendues : 84 heures hebdomadaires sont ainsi rendues possibles par le biais de contrats étudiants qui participent à l'accueil. Le coût de l'extension de l'amplitude horaire a été estimé à 100 000 euros.

¹ Cité in ibidem.

L'université s'est également dotée d'un chargé de mission pour faciliter l'intégration des étudiants handicapés.

L'université d'Angers est la première université de France en termes de réussite en licence, avec un taux de réussite de 58,9 % en 2011. Le taux d'abandon au cours du premier cycle a diminué grâce au tutorat et à l'accompagnement individuel renforcé. Les efforts des tuteurs n'ont pas obéré leur taux de réussite en licence.

L'université a apporté son soutien au projet d'**épicerie sociale et solidaire** conduit par une association liée à la FAGE, afin de constituer un lieu de vie et de rencontre pour les étudiants. L'université d'Angers compte, en outre, 15 % d'étudiants salariés et de 10 à 15 % d'étudiants logés en résidence universitaire. Elle accueille 15 % d'étudiants étrangers, avec un dispositif spécifique de tutorat afin de les aider à s'orienter dans la ville et l'université.

III. UN DEGRÉ DE COLLÉGIALITÉ DÉTERMINANT DANS LA CAPACITÉ DES UNIVERSITÉS À FAIRE PRÉVALOIR L'INTÉRÊT GÉNÉRAL DE L'ÉTABLISSEMENT

A. LE LENT APPRENTISSAGE DE LA GOUVERNANCE OPÉRATIONNELLE

1. Des conseils élus centraux qui ont eu du mal à s'imposer dans leurs rôles respectifs

a) La multiplication d'instances formelles et informelles destinées à organiser la concertation en amont du processus décisionnel

L'architecture institutionnelle de la loi Savary de 1984 a globalement été conservée par la loi LRU qui a, cependant, clairement défini le rôle des différents conseils élus. **Le conseil scientifique (CS) et le conseil des études et de la vie universitaire (CEVU) ont ainsi été cantonnés à un rôle purement consultatif** : leur pouvoir de proposition d'orientations en direction du conseil d'administration de l'université a été remplacé par une simple faculté d'émettre des vœux. **Ce cadre a été conçu pour faire du conseil d'administration le seul organe délibératif chargé d'élaborer la stratégie à poursuivre en déterminant la politique de l'établissement.** Ce positionnement qui concentre de fait les pouvoirs entre les mains du conseil d'administration et du président limite les rôles respectifs du CS et du CEVU, rend leurs travaux moins intéressants et donc les fragilise.

Le pouvoir décisionnel du président et du conseil d'administration perd en pertinence dès que ce dernier doit cumuler analyse, consultation et association des parties prenantes, et décision. De l'avis de l'ensemble des personnalités auditionnées par vos rapporteurs, il n'est pas possible au conseil d'administration, compte tenu de sa composition et du rythme de ses réunions, de traiter en profondeur tous les sujets de mise en œuvre des missions de l'université.

Une période d'apprentissage et de « rodage » dans le fonctionnement du conseil d'administration s'est avérée nécessaire, afin de prévenir autant que faire se peut les réunions fleuves qui finissent par décourager les bonnes volontés. Les séances du conseil d'administration donnent lieu, en règle générale, à des travaux préparatoires des services centraux de l'université en coopération avec l'équipe du président de l'université, en particulier les services financiers et comptables et les services des ressources humaines en vue de la planification du pilotage budgétaire et financier.

Les représentants des organisations syndicales et des associations étudiantes regrettent leur insuffisante participation à ces travaux préparatoires en amont des réunions du conseil d'administration, qui, de fait, est de plus en plus perçue comme une simple chambre d'enregistrement des décisions élaborées préalablement par les équipes du président. **Les principes de collégialité et de démocratie de la gouvernance ont été perçus comme affaiblis.**

L'ensemble des membres du conseil d'administration ne sont pas toujours en mesure de cerner les enjeux stratégiques qu'emportent les votes majeurs prévus à l'ordre du jour de ses réunions. Les séances tombent alors trop souvent dans l'écueil d'une technique administrative qui ne devrait pas avoir sa place au sein d'un organe délibératif. Pour un certain nombre de représentants des organisations syndicales, des associations étudiantes et des représentants de composantes, les CS et CEVU s'imposent comme les lieux légitimes de préparation en amont des choix stratégiques du conseil d'administration et même comme les lieux d'émergence des décisions à prendre.

Fonctionnellement, la pratique a montré que, dans la majorité des cas, les conseils élus s'appuient sur des commissions *ad hoc* en fonction des analyses à conduire en amont de la prise de décision politique. Ils produisent des éléments d'aide à la décision sous forme d'état des lieux, d'hypothèses d'allocation de ressources (toute décision politique étant pour une de ses facettes une décision d'allocation de ressources entre des structures ou des projets), de choix optimal selon le conseil, et un rendu des points de vue et débats de manière à pouvoir témoigner devant le CA des problématiques envisagées et de la légitimité de la proposition de décision.

La loi LRU ne l'ayant pas prévu, l'organisation de ces commissions ou comités *ad hoc* échappe en général à des règles formalisées dans les statuts de l'université. Il revient alors au président de l'université, en conseil d'administration et à ses vice-présidents, d'organiser le rapport par le président du conseil consultatif – CEVU ou CS –, de ces éléments de manière, non à supprimer tout débat en conseil d'administration, mais à le concentrer sur la délibération éclairée, ou sur une vérification de la cohérence entre les décisions proposées et la mise en œuvre du projet d'établissement, toujours à actualiser dans un contexte de développement et de partenariats en évolution recherchée et dans un contexte de ressources contraintes.

À titre d'exemple, l'université d'Angers a organisé son processus de concertation préalablement à la prise de décision politique en conseil d'administration autour de trois instances : un comité restreint (réunissant le président, les trois vice-présidents statutaires et le directeur général des services), un comité de direction (réunissant le président, l'ensemble des vice-présidents et le directeur général des services) et un conseil de gouvernance (réunissant le président, les vice-présidents, les directeurs de composante, l'agent comptable, un représentant BIATSS et le directeur général des services).

Ces instances sont accueillies d'autant plus favorablement par la communauté universitaire qu'elles ont été constituées en toute transparence ou ont même fait l'objet d'une inscription dans les statuts de l'université. Bien qu'il semble naturel qu'ils soient constitués à l'initiative du président, il n'est pas surprenant que les comités d'orientation stratégique *ad hoc*, si utiles qu'ils soient sur le fond, suscitent la méfiance lorsque leur réunion et leur composition ne font l'objet d'aucune mesure de publicité et de transparence.

b) Des conseils d'administration parfois insuffisamment stratégiques

On constate, aujourd'hui, que les conseils d'administration des universités se trouvent encombrés, dans leur ordre du jour, par des problématiques de gestion courante et ne peuvent se concentrer utilement sur leur mission stratégique principale. Certains sujets mériteraient sans doute d'être traités en amont par les conseils les plus experts en la matière (CS pour les problématiques de recherche, CEVU s'agissant des formations et de la vie étudiante), avant de faire l'objet d'une validation (au moins budgétaire) par le conseil d'administration.

Vos rapporteurs rappellent, à ce titre, que l'autonomie ne doit pas être confondue avec l'autogestion. Or, on observe, en raison sans doute de la **politisation croissante des élections internes**, de plus en plus de situations dans lesquelles les élus au conseil d'administration entendent fixer les objectifs et en assurer eux-mêmes la réalisation¹. **Dans ces conditions, les intérêts catégoriels ont tendance à prévaloir sur l'intérêt général de l'université**, en particulier lorsque des sujets de gestion courante sont abordés, aux dépens de la mission de direction stratégique du conseil d'administration.

Certaines universités ont fait le choix, en pratique, d'accorder aux conseils consultatifs un rôle plus significatif que ne l'avait laissé entendre la loi LRU. L'approfondissement en amont par ces conseils de dossiers thématiques a facilité l'émergence de positions de consensus et a permis au conseil d'administration de se concentrer sur sa mission stratégique, en générant des débats moins techniques, plus transversaux, dont les contours sont généralement mieux maîtrisés par les administrateurs représentant la

¹ FEILDEL, Jean-Hyppolyte, « Universités : premier bilan de l'autonomie », in Société civile, n° 123, avril 2012.

communauté universitaire et les partenaires extérieurs (collectivités territoriales, représentants socio-économiques...). La capacité des CS et CEVU à présenter des décisions consensuelles sur des questions plus thématiques sur lesquelles ils exercent une certaine autorité morale, plaide pour la reconnaissance d'un pouvoir délibératif limité à des sujets sectoriels.

À l'occasion de leurs déplacements en université, vos rapporteurs ont pu constater que les représentants de chaque conseil ont insisté sur la nécessité, en cas de renforcement des prérogatives des CS et CEVU, de **ne pas déposséder le conseil d'administration de son rôle de pilotage stratégique**.

Le rapport final des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche préconise un renforcement des prérogatives du CS et du CEVU, en leur attribuant un pouvoir décisionnel sur tout ce qui relève de la mise en œuvre des politiques scientifique et pédagogique, respectivement, à l'intérieur d'un cadre stratégique et budgétaire fixé par le conseil d'administration. Est également recommandé l'instauration d'un dialogue formalisé entre le conseil d'administration et ces instances et une procédure paritaire pour traiter les désaccords éventuels. Ces préconisations relèvent d'une observation objective des pratiques pointues initiées par des équipes dirigeantes au-delà du cadre de la loi LRU.

2. La représentativité des membres des conseils : un élément fondamental pour la légitimité de la gouvernance

Le **resserrement du nombre de membres du conseil d'administration** et les **modifications du poids relatif des différents collèges** opérés par la loi LRU, au travers de l'article L. 712-3 du code de l'éducation, ont eu un impact non négligeable sur la représentativité de cette instance et, par conséquent, sur le degré d'acceptation de ses décisions par la communauté de l'établissement.

a) Des règles électorales complexes à l'origine de situations de blocage

Les organisations syndicales ont dénoncé les **effets délétères de la sectorisation sur la constitution des listes** pour l'élection des représentants des enseignants-chercheurs au conseil d'administration. Depuis la loi LRU, le principe de la sectorisation veut que « *chaque liste assure la représentation des grands secteurs de formation enseignés dans l'université concernée, à savoir les disciplines juridiques, économiques et de gestion, les lettres et sciences humaines et sociales, les sciences et technologies et les disciplines de santé* ». Toutefois, les modalités de répartition des électeurs dans les différents collèges électoraux ont pu rendre délicate la structuration des listes.

En définissant quatre grands secteurs de formation et en imposant aux listes de candidats dans les collèges A (professeurs des universités et assimilés) et B (maîtres de conférence et assimilés) la représentation de tous

les secteurs de formation enseignés dans l'université (dans le collège des étudiants, au moins deux des grands secteurs doivent être représentés sur les listes de candidats), **le législateur a voulu éviter le risque d'un monopole disciplinaire au sein du conseil d'administration. Ce faisant, ce dispositif, très contraignant pour la constitution des listes de candidats dans les collèges A et B n'a pas permis, dans certaines situations, la réunion d'enseignants autour d'un projet.**

Ainsi, dans certains établissements, des listes de candidats n'ont pas réussi à se constituer de manière conforme aux dispositions de la loi, faute, par exemple, de candidat issu du secteur représentant les disciplines de santé. **Ceci a pu conduire à organiser une élection avec une seule liste recevable dans un collège donné, ce qui porte évidemment atteinte au pluralisme.** D'une manière générale, il est arrivé que le faible nombre de professeurs des universités relevant d'un grand secteur de formation, pourtant bien présent dans l'université, pose de sérieuses difficultés dans la constitution des listes. Citons l'exemple de l'université d'Artois : compte tenu de la présence de seulement six professeurs, il n'a pas été techniquement possible de déposer trois listes distinctes aux trois conseils.

Cette impossibilité numérique se rencontre surtout au niveau des filières d'économie, de gestion et de santé. Le Syndicat national de l'enseignement supérieur (SNESUP) estime à environ un quart du total des universités le nombre d'établissements ayant rencontré des problèmes d'effectifs dans la constitution de leurs listes. La question s'est même posée de savoir si, faute de représentants dans certains secteurs, il était possible d'autoriser la constitution de listes incomplètes.

Au demeurant, **un élu du conseil d'administration doit, à ce titre, défendre un projet pour l'intérêt de l'établissement. Il n'a pas vocation à représenter les intérêts particuliers de sa discipline ou de son grand secteur de formation.** S'est ainsi posée la question de l'opportunité et de la faisabilité juridique de la réunion dans un seul collège des représentants des corps d'enseignants-chercheurs, qui contribuerait à faciliter la constitution d'une équipe de direction cohérente ou la réunion de personnalités autour d'un projet commun. Rappelons qu'une telle réunion autour d'un projet est rendue possible par le cinquième alinéa de l'article L.719-1 du code de l'éducation dans le respect des collèges distincts. **Sa mise en œuvre est toutefois suspendue à une évolution de la jurisprudence du conseil constitutionnel sur le principe d'indépendance des professeurs d'université¹,** à l'occasion de l'exercice du contrôle de constitutionnalité d'une prochaine disposition législative.

En outre, dans nombre d'établissements, **il est apparu que la prime majoritaire, prévue par les dispositions de l'article L. 719-1 du code de l'éducation, attribuée dans chacun des collèges de personnels enseignants-chercheurs et enseignants au conseil d'administration à la liste arrivée en**

¹ *Décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984.*

tête aux élections aurait pu être à l'origine de situations de blocage lorsque des listes « concurrentes » recueillaient une majorité de suffrages dans le collège correspondant. **L'élection du président s'est trouvée ainsi neutralisée et ce sont les voix des représentants des personnels BIATSS (personnels ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé et des bibliothèques) et des étudiants qui ont permis au final au candidat élu de recueillir la majorité absolue**, parfois à l'issue d'une distribution négociée, « marchandée » aux yeux de certains, de postes clé.

Par ailleurs, **la liste arrivée en tête dans un collège participe également à la répartition des sièges restants à la représentation proportionnelle au plus fort reste**, ce qui renforce encore sa représentation au conseil d'administration au détriment des autres listes. Il est parfois arrivé que cette liste n'avait en réalité que quelques voix d'avance sur les autres listes, voire une seule, situation qui a été à l'origine de nombreux recours et qui a évidemment conduit à un **blocage du dialogue et à des antagonismes persistants au sein des conseils**.

b) Un mode de désignation du président et des personnalités extérieures mis en doute

Le mode de désignation actuel du président de l'université, issu des membres du conseil d'administration ayant la qualité d'enseignant-chercheur, avait pour objectif, dans l'esprit de la loi du 10 août 2007, d'assurer la mise en place d'une véritable équipe de direction et de renforcer sa légitimité au sein du conseil d'administration. **Dans le schéma existant, les personnalités extérieures ne participent pas à l'élection du président, ce droit étant réservé aux seuls membres élus du conseil d'administration, sans condition de nationalité.**

Aussi bien les rapports successifs du comité de suivi de la loi LRU que le rapport final des Assises ont préconisé l'élection du président par la totalité des membres du conseil d'administration, y compris les personnalités extérieures, voire par la réunion de l'ensemble des trois conseils élus. Le principe de la participation des personnalités extérieures à l'élection du président figure dans le prochain projet de loi sur l'enseignement supérieur, malgré les réticences de la CPU.

En effet, **les présidents d'université restent attachés à leurs prérogatives dans la sélection des personnalités extérieures** qui, hormis en ce qui concerne les représentants des collectivités territoriales, fait l'objet d'une validation par le conseil d'administration, en dernier ressort. Ils considèrent que ce mode de désignation assure une sélection de personnalités prêtes à s'investir dans la vie de l'établissement, autour d'un projet porté par le chef d'établissement. À l'appui de son argumentation, la CPU fait référence à une enquête menée sur un échantillon d'établissements en 2012 qui montre que la présence physique des personnalités extérieures aux réunions du conseil d'administration est de l'ordre de 40 % en moyenne, mais de 27 % seulement pour les représentants désignés par les collectivités territoriales. La CPU en

conclut que le taux de participation des personnalités extérieures est beaucoup plus fort lorsque ces personnes sont choisies par le président et son conseil d'administration.

Cette enquête ne renseigne toutefois pas sur les appréciations des absentéistes, qui expriment par ailleurs une vraie lassitude à participer à des conseils d'administration trop longs, confus, traversés de rivalités, où ils seraient observés comme élément de majorité.

Certaines organisations étudiantes sont, pour leur part, également réticentes à l'idée d'une participation des personnalités extérieures à l'élection du président, en craignant un **amoindrissement du poids relatif de leurs membres élus**. D'autres associations étudiantes rappellent que le mode actuel de désignation du président a pu conduire à la constitution de coalitions majoritaires étriquées impliquant, dans certains cas, des « marchandages » entre listes catégorielles. **Le risque d'ingérence des présidents d'université sur les campagnes électorales des organisations étudiantes a été dénoncé à plusieurs reprises.**

Vos rapporteurs ont le sentiment que l'assiduité des personnalités extérieures tient moins à leur mode de désignation qu'au contenu de l'ordre du jour et à la durée envisagée des délibérations du conseil. Lorsque des débats stratégiques ont été clairement identifiés, sur la base de documents préparatoires pertinents, les personnalités extérieures sont certainement plus disposées à participer à des réunions pour lesquelles elles se sentent concernées et auront plaisir à partager leurs expériences et leurs points de vue.

La participation des personnalités extérieures à l'élection du président suppose la révision de leur mode de désignation. Sur ce sujet, les propositions ont été foison, et il reviendra au législateur, en dernier ressort, de se prononcer sur le mode de désignation le plus pertinent. En tout état de cause, il importe de distinguer les personnalités extérieures représentant une institution (collectivité territoriale, organisme de recherche, alliance scientifique...) de celles qui pourraient être nommées ou proposées, en raison de leurs compétences personnelles et de leur engagement en matière d'enseignement supérieur, de recherche ou d'innovation.

c) La parité, grande oubliée de la mise en œuvre de la loi LRU

Avant le renouvellement des conseils d'administration d'université au printemps 2012, seulement onze femmes assuraient les fonctions de présidente d'université, sur quelques 80 universités. **Cette faible féminisation a encore significativement reculé à la suite des élections d'avril 2012.**

Les présidents d'université se recrutent essentiellement parmi les professeurs. Or, **les femmes ne constituent que 20 % des professeurs, contre 41,5 % des maîtres de conférences.**

Dans une motion adoptée le 23 juin 2011, la CPU avait interpellé le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche sur la nécessité pour « *les universités [de] se dot[er] de conseils proches de la parité* », avec « *des listes comprenant des femmes et des hommes en position alternée pour les élections aux trois conseils centraux* ». Elle avait ainsi enjoint au ministère de s'inspirer utilement des orientations de la loi n° 2011-103 du 27 janvier 2011 relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance et à l'égalité professionnelle, en modifiant le décret électoral. Rien n'a été fait en ce sens.

Même si la loi LRU ne comportait pas de dispositions expresses en faveur de la féminisation des instances dirigeantes des universités et du respect de la parité, c'est un oubli coupable au regard de la révision constitutionnelle de 1999 et des réformes législatives intervenues depuis lors en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Par ailleurs, c'est un manquement grave à la mission d'exemplarité que doivent assumer les établissements d'enseignement supérieur vis-à-vis des générations montantes, révélant une capacité dangereuse de reproduction des schémas dominants, au détriment de la progression sociale et culturelle.

B. UNE RESPONSABILISATION COLLECTIVE DES COMPOSANTES RENDUE DIFFICILE PAR UNE CENTRALISATION DES DÉCISIONS PARFOIS PERÇUE COMME EXCESSIVE

1. Une opposition croissante entre le centre et la périphérie

Dans le cadre d'une enquête approfondie sur l'impact des réformes récentes sur le fonctionnement de la gouvernance des universités françaises, quatre sociologues¹ ont conclu à une centralisation du pouvoir décisionnel au niveau du conseil d'administration, de son président et des équipes dirigeantes qui l'entourent, à savoir les secrétaires généraux ou directeurs généraux des services et les responsables des services centraux. **La capacité d'écoute des équipes dirigeantes, responsables de la préparation et de la négociation du contrat d'établissement, aussi bien avec les autorités de tutelle qu'avec les composantes de l'université, a été jugée insuffisante par un nombre important des répondants² (39 %).**

Dans certaines universités, des instances *ad hoc* (telles que des comités stratégiques fortement ouverts à des personnalités qualifiées extérieures sélectionnées par le chef d'établissement) ont, du reste, été mises en place par les présidents et les équipes dirigeantes afin de préparer en amont les décisions appelées à être validées par le conseil d'administration. Les

¹ CHATELAIN-PONROY, Stéphanie, MIGNOT-GÉRARD, Stéphanie, MUSSELIN, Christine et SPONEM, Samuel, La gouvernance des universités françaises – Pouvoir, évaluation et identité, juillet 2012.

² Ibidem.

membres des conseils scientifiques et des CEVU l'ont interprété comme une manière de contourner leur fonction d'avis et de mésestimer leurs délibérations tout autant qu'une consécration du conseil d'administration en tant que chambre d'enregistrement des décisions du président. Il existe pourtant un fort désir au sein de la communauté universitaire, en particulier chez les enseignants-chercheurs, de voir les directeurs de composante plus étroitement associés à la définition de la politique de l'établissement et d'être solidaires des décisions prises par l'équipe dirigeante.

La culture du débat et de la recherche du consensus demeure pourtant un trait caractéristique du fonctionnement des instances délibératives de l'université. Le président de l'université, qui préside chacun des trois conseils, a généralement à cœur de donner à chaque membre l'occasion de s'exprimer et de faire émerger, suffisamment en amont, des positions consensuelles sur les orientations stratégiques de l'établissement.

Dans un premier bilan de la réforme de l'autonomie des universités dressé en 2010, le professeur Charles Fortier soulignait un des principaux paradoxes de la mise en œuvre de la loi LRU¹. **Les grèves massives des enseignants-chercheurs du printemps 2009, en réponse au projet de décret réformant leur statut, ont opposé, de façon surprenante, le renforcement de l'autonomie des établissements à la préservation des libertés académiques.** Le maintien d'un lien fort entre l'État dans la validation et le financement des projets académiques a été réclamé par les enseignants-chercheurs comme un gage de qualité de leurs recherches et de leurs enseignements. Dans un contexte de remise en cause de l'autorité et de la légitimité des organes centraux dirigeants de l'université par les responsables de composante, les deux parties (centre et périphérie) ont eu à plusieurs reprises, en cas de conflit persistant, le **réflexe d'en appeler à l'arbitrage de l'État** (en particulier la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle – DGESIP –).

2. Une demande de cadrage national : pour un État garant de l'intérêt général et du libre et égal accès au service public de l'enseignement supérieur

La territorialisation des initiatives des universités autonomes, qui cherchent à faire correspondre leur carte de formations avec les besoins socioprofessionnels de leur environnement immédiat, a conduit la communauté universitaire, aussi bien les personnels dirigeants que les enseignants, à **rappeler à l'État sa responsabilité dans la garantie de la cohérence de la carte des formations universitaires à l'échelle nationale.** Les mouvements de fusions ou de regroupements universitaires, qui ont

¹ FORTIER, Charles (professeur de droit public, directeur du centre de recherches juridiques de l'université de Franche-Comté), « La réforme de l'université à l'épreuve de la non-réforme », in Actualité juridique – Droit administratif (AJDA), 2010, p. 299.

accompagné la mise en œuvre de l'autonomie et qui ont entraîné la suppression de formations jusqu'alors dispensées sur certains territoires, ont démontré le **besoin d'une coordination nationale de l'enseignement supérieur au service de l'égal accès de tous les bacheliers aux études supérieures**. Comme le souligne le professeur Charles Fortier dans le document précité, **le libre et égal accès des étudiants à une offre de formations profondément bouleversée à l'échelle du pays dépend de l'effectivité d'une politique nationale volontariste en faveur de la mobilité et du logement étudiants conduite par un État « qui n'est certes plus tuteur, mais qui reste garant de l'intérêt général et de l'égalité des usagers sur le territoire national »**.

La décentralisation de la gestion universitaire n'a pas seulement concerné la définition de l'offre de formations. Elle a également porté sur l'élément fondamental qu'est le recrutement des enseignants-chercheurs. Des craintes croissantes se sont fait sentir concernant des risques de partialité dans la gestion par les établissements des carrières et les politiques d'intéressement et d'avancement.

Les organisations étudiantes ont, pour la plupart, souligné l'importance du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) dans la mise en place d'un cadre national fixant des exigences minimales en matière de définition de la politique de formation par les universités. Dans le même ordre d'idées, le Conseil national des universités (CNU), malgré les critiques sur son manque de transparence et sur l'éventuelle « inféodation » de ses membres aux organisations syndicales, constitue toujours le seul cadre national d'évaluation individuelle des enseignants-chercheurs.

C. LE RÔLE LIMITÉ DU CONTRAT COMME INSTRUMENT DE PILOTAGE STRATÉGIQUE

1. L'indispensable cohérence entre le projet d'établissement et le contrat quinquennal liant l'université à l'État

Selon le comité de suivi de la loi LRU, le contrat, autrefois quadriennal et quinquennal depuis 2011, liant l'université à l'État, n'a pas réussi à s'imposer véritablement comme un levier efficace de **maturation de la stratégie de l'établissement**. Historiquement, la politique contractuelle, d'abord pour la recherche, puis pour l'ensemble des activités des universités, a joué un rôle moteur dans la modernisation des universités françaises¹. L'introduction du contrat d'établissement, à partir des années 1990, a permis aux présidents d'université de s'affirmer face aux facultés et composantes internes. Néanmoins, le rôle d'instrument de pilotage stratégique

¹ MUSSELIN, Christine, La longue marche des universités françaises, Presses universitaires de France, Paris, 2001.

attendu du contrat a connu des limites, probablement en raison, principalement, de la modestie des moyens qui lui ont été consacrés et du rôle compensateur dévolu trop souvent à des financements non pérennes.

Rappelons que le contrat n'a pas pour objectif le pilotage de l'établissement par la tutelle. Il s'agit d'une rencontre entre l'État, dont la stratégie s'inscrit dans l'ambition européenne et internationale de l'enseignement supérieur et de la recherche, et l'université. Par le contrat, l'établissement s'engage à être acteur de cette politique nationale et répond aux priorités qu'elle identifie. Il revient à l'établissement de définir, dans ce contexte, sa propre stratégie, en tenant compte de sa structure académique, de son implantation dans un territoire et de ses partenariats locaux. La contractualisation n'est pas encore identifiée comme un rendez-vous stratégique majeur par tous les établissements, alors qu'elle va de pair avec la formalisation de sa stratégie autour d'un projet fédérateur de la communauté universitaire.

L'État, gestionnaire mais aussi stratège, principal financeur de l'enseignement supérieur et de la recherche, doit exercer une responsabilité essentielle dans les grandes orientations des universités autonomes mais doit se garder de toute intervention, uniformisation et normalisation excessive. Il est utile de réaffirmer que responsabilité, respect et confiance sont la base des bonnes pratiques, tout particulièrement dans une période de forte contrainte budgétaire : le contrôle *a priori* ne saurait être la règle par défaut. La contractualisation apparaît dans ce sens comme l'outil le plus approprié d'une politique publique tenant compte de l'autonomie croissante des établissements.

Au-delà de l'allocation des moyens, l'autonomie des universités n'a de sens que si leur régulation par l'État dépasse le contrôle *a priori* pour aller vers la définition d'une stratégie nationale concertée, et vers une relation avec les établissements fondée sur la confiance, sur la prospective et sur l'évaluation conjointe des résultats, plutôt que sur un contrôle rapproché.

Selon le MESR, le bilan, à ce stade, de la politique contractuelle fait apparaître une réelle maturation stratégique des établissements qui sont dans l'ensemble en capacité de définir leur trajectoire sur un moyen terme. Le contrat quinquennal a effectivement permis la conjugaison des orientations nationales de l'État en matière d'enseignement supérieur et de recherche avec la stratégie propre des établissements. Le contrat comporte un volet de performance, articulé autour d'objectifs et de résultats attendus mesurés au moyen d'indicateurs, qui doit donner lieu à un examen, à l'échéance de la période contractuelle, des résultats effectivement obtenus par rapport aux engagements négociés. **Cet examen n'intervenant qu'à l'issue de l'exécution du contrat, il n'a pas d'impact sur l'allocation annuelle des moyens en cours d'exécution.**

L'évaluation de l'exécution du contrat, réalisée par la DGESIP, doit être distinguée de l'évaluation périodique des établissements par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur. Elle se limite au

respect des cibles et des grands indicateurs sur des points spécifiques bien déterminés. **Il reste que l'impact financier de l'évaluation de l'exécution du contrat est faible pour les établissements, en particulier au vu des moyens en jeu dans le cadre des investissements d'avenir.** Un enjeu financier plus important, pouvant dépendre de la réalisation d'un petit nombre d'objectifs quantitatifs déterminés en commun par l'établissement et par l'État lors de la signature, pourrait contribuer à redonner au contrat la place privilégiée qu'il a pu avoir dans la vie des établissements.

Si une évaluation approfondie est souhaitable, il convient d'éviter des évaluations trop rapprochées, contradictoires avec le développement par les établissements d'une stratégie de long terme qui doit pouvoir se déployer pour porter ses fruits.

2. La contractualisation au service de l'ancrage territorial des établissements

Des contrats de site ont été expérimentés avec la vague C en cours afin de faire émerger des coopérations renforcées entre tous les acteurs composant le paysage de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation sur un site déterminé. Cette meilleure coordination des acteurs présents sur un territoire vise à renforcer sa lisibilité et sa visibilité nationales et internationales. Ces contrats de site permettent, en même temps, de disposer d'une vision globale des moyens disponibles sur un site déterminé, dans une logique d'équité territoriale.

Conduire le dialogue contractuel de site avec tous les acteurs de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation – organismes de recherche, pôles de compétitivité, établissements d'enseignement supérieur sous tutelle d'autres ministères – constitue déjà une avancée significative. Associer les collectivités territoriales, qui sont elles-mêmes en phase d'élaboration de leurs schémas régionaux d'enseignement supérieur et de recherche, constitue une autre étape qui ne pourra être franchie que dans un second temps, une fois qu'elles auront articulé une vision stratégique partagée avec l'État.

L'autonomie confère aux universités une reconnaissance nouvelle au sein de leur territoire et leur permet d'affirmer leur rôle dans la qualification de sa population et son développement. Elles doivent cadrer ce rôle local avec les collectivités territoriales par une concertation dont l'organisation reste encore à préciser. Ce cadre ne peut être celui des contrats de site entre État et acteurs du site expérimentés jusqu'ici, en particulier sur les sites dont le périmètre dépasse les frontières territoriales.

La concertation entre universités et régions – sans oublier les agglomérations et métropoles – a connu, au cours des cinq dernières années, des développements significatifs consécutifs au renforcement de l'autonomie des établissements. Au-delà de la présence accrue des représentants des

collectivités territoriales dans les instances de gouvernance universitaire, cette concertation s'est traduite par la mise en place de conventions, voire de contrats pluriannuels engageant des moyens de la collectivité, permettant de définir le croisement et les complémentarités entre stratégie régionale et stratégie d'établissement.

Néanmoins, la contractualisation est encore conçue dans nombre d'universités selon un mode vertical entre l'État et l'établissement. L'idée d'une contractualisation plus « horizontale » et transversale entre universités, État et élus territoriaux ne progresse que très lentement. Même si elles jouent un rôle déterminant en matière de formation et de capacité d'innovation sur leur territoire d'implantation, les universités redoutent une « régionalisation » de leur politique de formation et recherche dans le cadre d'une contractualisation étroite et excessivement contraignante avec les régions.

Les universités aspirent naturellement à être compétitives aux niveaux national, européen et international, ce qui s'inscrit dans l'intérêt du territoire et est généralement bien accueilli par les collectivités territoriales. L'expérience des investissements d'avenir montre que la pratique de travail en commun avec les collectivités au sein de commissions sur des projets d'envergure (dans leur dimension scientifique comme immobilière) apporte des résultats très concrets. Cette concertation rapprochée mériterait d'être systématisée dans certains domaines d'intérêt commun, en particulier celui de la formation continue.

Le comité de suivi de la loi LRU rappelle qu'une réflexion insuffisante sur la coïncidence des intérêts stratégiques de l'établissement et de la collectivité territoriale concernée peut produire, *a contrario*, des conséquences pénalisantes. **Dans certains cas, des antennes universitaires créées et développées en collaboration avec des collectivités territoriales se sont révélées coûteuses en termes tant financier qu'humain.** Affecter des enseignant-chercheurs dans des petites implantations, sans environnement scientifique pertinent, a conduit les personnes concernées à sacrifier leur activité de recherche, ce qui a *in fine* représenté un coût important pour l'établissement. Pour les étudiants, suivre une formation dans une petite antenne – ce qui est notamment le cas d'étudiants issus de milieux modestes – n'offre qu'une partie de ce qui fait l'expérience universitaire, en particulier en termes d'ouverture intellectuelle et culturelle, et risque, en l'absence de réflexion sur les perspectives de mobilité, de les enfermer dans des compétences adaptées à court terme à un bassin d'emploi donné, voire à les conduire à des impasses.

En matière d'investissement immobilier, le comité de suivi de la loi LRU souligne que l'État est loin d'être le financeur exclusif. Depuis plus de vingt ans, les contrats de projets État-région (CPER) successifs ont été rendus possibles grâce à une contribution importante des collectivités territoriales, souvent par l'apport du foncier mais plus encore par des subventions qui ont représenté dans de nombreux cas la moitié des investissements consentis pour

les universités. Il est donc légitime pour les collectivités territoriales de ne plus rester absentes des décisions stratégiques des universités. Leur poids politique dans les choix d'aménagement peut être considérable : c'est le cas en particulier des communautés d'agglomérations, des villes-métropoles, des régions et dans une moindre mesure des conseils généraux. La place des collectivités dans les processus contractuels, voire la reconnaissance d'une compétence par exemple des conseils régionaux en matière d'immobilier universitaire fait donc régulièrement l'objet de débats.

En tout état de cause, il sera nécessaire de poursuivre les procédures contractuelles impliquant les universités et les collectivités territoriales pour les investissements immobiliers universitaires, surtout dans l'hypothèse où les CPER s'interrompraient.

D. DES REGROUPEMENTS UNIVERSITAIRES INSUFFISAMMENT STRUCTURANTS ET PEU STRATÉGIQUES

L'article 2 de la loi LRU a modifié l'article L. 711-1 du code de l'éducation afin de permettre aux établissements de « *demander, par délibération statutaire du conseil d'administration prise à la majorité absolue des membres en exercice, le regroupement au sein d'un nouvel établissement ou d'un établissement déjà constitué* ». Le regroupement doit être approuvé par décret.

Trois regroupements ont eu lieu sur le fondement de l'article L. 711-1 précité, tel que modifié par la loi du 10 août 2007 :

- l'université de Strasbourg, sous la forme d'une université de droit commun, par le décret n° 2008-787 du 18 août 2008 ;

- l'université de Lorraine, sous la forme d'un grand établissement régi par l'article L. 717-1 du code de l'éducation, par le décret n° 2011-169 du 22 septembre 2011 ;

- l'université d'Aix-Marseille, sous la forme d'une université de droit commun, par le décret n° 2011-1010 du 24 août 2011.

Ces regroupements se distinguent de la création des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), des réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) et des centres thématiques de recherche et de soins (CTRS), découlant de la mise en œuvre de la loi de programme pour la recherche de 2006. **On dénombre, à l'heure actuelle, 24 PRES ayant le statut d'établissement public de coopération scientifique (EPCS)**. La formule de l'EPCS a largement été privilégiée par rapport aux autres statuts possibles (fondation de coopération scientifique ou groupement d'intérêt public), en raison de sa capacité à porter des projets dans le cadre de l'opération Campus.

La très grande majorité des universités françaises participe désormais à un PRES, ce type d'association ayant effectivement connu

une accélération sous l'effet de la loi LRU et des investissements d'avenir.

Ces regroupements universitaires ont été constitués dans une logique de seuil, par la mutualisation tant des capacités de recherche et de formation que des publics étudiants accueillis. Ils ont permis d'établir des périmètres universitaires plus comparables aux grands ensembles universitaires prestigieux occupant une place de choix dans les comparaisons internationales. À cet égard, il est intéressant de rappeler que l'université de Bologne accueille pas moins de 85 000 étudiants répartis sur de multiples sites, soit deux fois plus qu'une « grande » université française (l'université de Strasbourg compte, après la fusion de ses entités constitutives, 43 000 étudiants).

La constitution de PRES a été encouragée, au cours des cinq dernières années, par la voie d'incitations financières promises par le Gouvernement. Vos rapporteurs ne disposent pas d'informations précises sur le montant du surplus de financement public (dotation d'amorçage) accordé aux établissements participant à un nouveau PRES. Aucun des établissements visités impliqués dans un PRES n'a, du reste, fait état d'un accompagnement financier supplémentaire véritablement incitatif lié au regroupement.

Le professeur Gilles Cottereau, ancien président de l'Agence de mutualisation des universités et des établissements d'enseignement supérieur (AMUE), a identifié deux principales motivations à l'origine de ces rapprochements, qui ont nécessairement une influence notable sur l'ampleur des délégations de compétences consenties :

- lorsque « *la coopération n'est consentie que du bout des lèvres, pour obtenir des miettes d'un financement public promis* », les opérations conduites en commun concernent essentiellement « *la facilitation des conditions de vie des membres de la communauté, des outils de la communication externe, des services d'accompagnement de la mission principale* » ;

- lorsque la constitution du PRES précède une fusion définitive des entités constitutives, « *les questions essentielles à propos de l'enseignement et de la recherche [...] sont traitées en commun, voire intégrées* »¹.

Le fonctionnement collégial et démocratique des organes de gouvernance des PRES a fait l'objet de multiples critiques de la part de la communauté enseignante et scientifique ainsi que de la communauté étudiante.

La création du PRES « L'université Nantes Angers Le Mans » (L'UNAM), fin 2008, a été décidée sans grande concertation des communautés universitaires qui ont eu du mal à comprendre le positionnement de la nouvelle structure. L'université d'Angers ajoute que cette distance a été aggravée par un investissement très importante de l'équipe dirigeante du

¹ COTTEREAU, Gilles, « Les nouvelles formes de coopération entre établissements d'enseignement supérieur et de recherche », in Actualité juridique – Droit administratif (AJDA), 2010, p. 307.

PRES dans le montage du dossier « initiative d'excellence » (idex) en coopération avec le PRES breton « Université européenne de Bretagne » (UEB) en réponse aux investissements d'avenir. L'échec de ce projet n'a pas permis de capitaliser cet investissement. Le bilan de L'UNAM est, néanmoins, positif dans l'animation de la formation doctorale, le soutien aux projets européens, la valorisation de la recherche, et, à un moindre degré, la diffusion de la culture scientifique et technique et le développement des relations internationales.

Le projet de création du PRES « Université fédérale européenne Champagne-Ardenne Picardie » (UFECAP) entre l'université de Picardie – Jules Verne et l'université de Reims Champagne-Ardenne, en cours de finalisation, n'a pas généré d'enthousiasme particulier au sein des communautés universitaires concernés, vu le **faible taux de participation aux élections des conseils du PRES**. L'État n'a pas, pour le moment, précisé clairement les modalités de son accompagnement financier *via* une dotation d'amorçage. Le projet laisse dès lors craindre chez les partenaires un surcoût induit dans un contexte budgétaire contraint.

Dans son rapport public annuel de février 2011, la Cour des comptes a dressé un bilan de la mise en œuvre des PRES, en appelant à « *un second souffle* » de ce mode de coopération. La Cour souligne, en effet, que « *les PRES ont un impact encore faible en matière de formation et de recherche* » et « *éprouvent des difficultés à développer des actions de mutualisation structurantes* ». Elle relève également que « *la gouvernance de nombre d'entre eux repose sur des compromis peu satisfaisants* »¹. **Le fait que les organismes de recherche soient restés à l'écart du mouvement de constitution des PRES, parfois en raison de la prudence manifestée par les responsables de ces organismes et leurs incertitudes sur le rôle effectif des PRES, n'a pas permis d'apporter une cohérence de site supplémentaire aux partenariats qu'ils entretiennent avec les universités.**

La loi n° 2010-1536 du 13 décembre 2010², adoptée à l'initiative des sénateurs Jean-Léonce Dupont et Philippe Adnot, tend à renforcer le rôle des PRES, notamment dans la délivrance de diplômes nationaux. Elle ouvre également aux universités ainsi qu'aux PRES de nouvelles possibilités dans l'exercice de droits réels sur leur patrimoine immobilier. Toutefois, les effets de ce texte ont été limités en pratique, en particulier dans le domaine immobilier, compte tenu de l'interruption de l'expérimentation de la dévolution aux universités de la gestion de leur patrimoine.

La logique de mutualisation accompagnant la constitution de PRES semble avoir essentiellement porté, pour l'heure, sur les moyens, et moins sur les stratégies de développement scientifique et pédagogique. Le

¹ Cour des comptes, « *Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) : un second souffle nécessaire* », in Rapport public annuel 2011, février 2011.

² Loi n° 2010-1536 du 13 décembre 2010 relative aux activités immobilières des établissements d'enseignement supérieur, aux structures interuniversitaires de coopération et aux conditions de recrutement et d'emploi du personnel enseignant et universitaire.

comité de suivi de la loi LRU a relevé une forme de frilosité entre établissements partenaires qui hésitent à s'engager dans une démarche véritablement fédérale emportant des transferts de compétences. Nombre d'établissements associés ont privilégié une logique de confédération qui s'est traduite, bien souvent, par des conseils d'administration de PRES sans pouvoirs réels.

Or, la constitution de PRES concentrés sur les moyens et s'apparentant à des « coquilles vides » en termes de stratégie est en contradiction avec les objectifs de structuration du paysage national de l'enseignement supérieur et de la recherche poursuivis par les lois de 2006 et 2007. En l'absence de responsabilisation stratégique des PRES, vos rapporteurs soulignent que les sites universitaires « importants » ne sont pas encouragés à accompagner le développement des sites plus modestes dans une logique de complémentarité. Encore une fois, l'autonomie ne peut être considérée comme appropriée que lorsqu'elle a effectivement permis de dégager des priorités stratégiques. La caisse à outils était bien là, mais tous les outils n'ont pas été utilisés de façon optimale, sans doute en raison d'un contexte budgétaire peu enthousiasmant, mais également en raison de volontés politiques insuffisamment définies, expliquées, légitimées et coordonnées.

Dans ces conditions, il est difficile de considérer que le renforcement des structurations de site par le biais des PRES, conjugué au renforcement de l'autonomie stratégique des établissements dans le cadre de la loi LRU, ait véritablement conduit à replacer l'université au cœur du développement du système d'enseignement supérieur et de recherche. Malgré ces deux lois fondatrices, il n'est pas certain que l'université soit reconnue durablement comme le seul lieu liant effectivement les trois missions de service public que sont la formation, la recherche et l'innovation.

Le passage concomitant des universités aux RCE peut expliquer en partie les réserves de nombre d'établissements associés à consentir des délégations de compétences stratégiques aux PRES. L'apprentissage des fonctions de pilotage a conduit les universités à se concentrer sur leurs propres enjeux ; il a alors été difficile pour certaines de définir un équilibre optimal entre stratégie d'établissement et politique de site. Ce n'est en général qu'une fois que leurs marges de manœuvre budgétaires et financières ont été identifiées et sécurisées de façon pluriannuelle que les universités font le choix de « sauter le pas » en termes de rapprochement. Du reste, la pratique encore rare montre que lorsque cette condition est réunie, le recours au PRES n'est que temporaire et débouche rapidement sur une stratégie fusionnelle.

IV. LE DIFFICILE APPRENTISSAGE DU PILOTAGE BUDGÉTAIRE ET FINANCIER

A. LES CARENCES DES UNIVERSITÉS EN DISPOSITIFS INTERNES DE CONTRÔLE ET DE PILOTAGE OPÉRATIONNELS

1. Des universités insuffisamment outillées pour gérer de façon prospective leur budget global

La logique de réforme poursuivie par la loi du 10 août 2007 consiste à contrebalancer une plus grande autonomie de gestion accordée aux universités par un renforcement de la contractualisation *a priori* des objectifs à atteindre et de l'évaluation *a posteriori* de leurs performances. Au terme de leur accession aux responsabilités et compétences élargies, les établissements ont ainsi vocation à développer des outils de prospective, de pilotage et de gestion divers et suffisamment fins pour disposer d'une visibilité pluriannuelle de leurs ressources humaines, financières et immobilières et de leurs dépenses correspondantes, en fonction des priorités fixées par leur contrat d'établissement. **Cela suppose pour les équipes dirigeantes et les services centraux de pouvoir s'appuyer sur des données comptables sincères et régulièrement réactualisées, à partir de tableaux de bord (mettant en rapport les états réalisés et prévisionnels, dans le cadre d'une programmation pluriannuelle) et d'une comptabilité analytique mettant l'accent sur la vérité des coûts (renforcement d'une logique de coûts complets et réels, données statistiques croisées...).**

L'article 45 du décret n° 94-39 du 14 janvier 1994¹ prévoyait déjà l'introduction, au sein de chaque établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, d'une comptabilité analytique. Les exigences de pilotage et de mesure de la performance ont été réaffirmées par la mission conjointe de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) dans son cahier des charges pour la mise en œuvre de la loi du 10 août 2007². **Or, cinq ans après l'adoption de la loi LRU, force est de constater que moins d'une dizaine d'universités françaises ont mis en place une comptabilité analytique.**

L'article 17 de la loi du 10 août 2007 précise que les établissements « *mettent en place un outil de contrôle de gestion et d'aide à la décision de nature à leur permettre d'assumer l'ensemble de leurs missions, compétences et responsabilités ainsi que d'assurer le suivi des contrats pluriannuels d'établissement* ». Cet article prévoit également que « *les activités de formation, de recherche et de documentation des établissements font l'objet de*

¹ Décret n° 94-39 du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

² IGF-IGAENR, cahier des charges établi en vue de l'élargissement des compétences universités prévu par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités, octobre 2007.

contrats pluriannuels d'établissement », qui étaient jusqu'alors facultatifs aux termes de l'article 20 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur (abrogée depuis l'ordonnance n° 2000-549 du 22 juin 2000). Un certain nombre d'universités ont alors pris l'initiative d'élaborer des contrats d'objectifs et de moyens (COM), sous l'impulsion de la CPU¹, afin de mieux associer l'ensemble de leurs composantes et de leur communauté pédagogique et scientifique à la réalisation des objectifs stratégiques fixés à l'établissement.

L'article L. 712-9 du code de l'éducation créé par l'article 18 de la loi du 10 août 2007 dispose, en outre, que :

« le contrat pluriannuel d'établissement conclu par l'université avec l'État prévoit, pour chacune des années du contrat et sous réserve des crédits inscrits en loi de finances, le montant global de la dotation de l'État en distinguant les montants affectés à la masse salariale, les autres crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement.

« Les montants affectés à la masse salariale au sein de la dotation annuelle de l'État sont limitatifs et assortis du plafond des emplois que l'établissement est autorisé à rémunérer. Le contrat pluriannuel d'établissement fixe le pourcentage maximum de cette masse salariale que l'établissement peut consacrer au recrutement des agents contractuels mentionnés à l'article L. 954-3.

« L'établissement assure l'information régulière du ministre chargé de l'enseignement supérieur et se dote d'instruments d'audit interne et de pilotage financier et patrimonial selon des modalités précisées par décret.

« Les comptes de l'université font l'objet d'une certification annuelle par un commissaire aux comptes ».

Il a ainsi conféré aux universités, dans le cadre d'un budget global dont le périmètre a sensiblement été élargi pour recouvrir l'ensemble des dépenses de personnel, une maîtrise plus significative des subventions versées par l'État au titre de la fongibilité asymétrique. Tenues de respecter les plafonds relatifs aux dépenses de personnel et aux emplois fixés par l'État, elles peuvent, en revanche, redéployer leurs crédits entre les deux autres grandes enveloppes budgétaires : les dépenses de fonctionnement autres que la masse salariale et les dépenses d'investissement. En outre, dès lors que le montant global de la dotation de l'État est déterminé dans le cadre du contrat pluriannuel d'établissement, l'horizon temporel du budget des universités est étendu et oblige ces dernières à se doter d'outils de gestion prospective leur permettant de suivre l'évolution pluriannuelle des dépenses liées à leurs différentes activités et, en particulier, des emplois et de la masse salariale correspondants.

L'obligation d'une certification annuelle des comptes des universités par un commissaire aux comptes, dans les conditions précisées par le décret du

¹ La CPU a mis en place un groupe de travail intitulé « Contrats d'objectifs et de moyens ».

27 juin 2008¹ sur le régime budgétaire et financier applicables aux établissements publics d'enseignement supérieur, les a contraintes à **s'aligner sur les règles de la comptabilité publique**. Beaucoup d'universités sont désormais dotées d'un **contrôleur de gestion**. Certaines d'entre elles, comme l'université de Strasbourg, disposent de tableaux de bord ou de plans de développement à cinq ou à dix ans, qui s'appuient sur une vision consolidée de leurs moyens (humains, financiers, patrimoniaux) et du coût de l'ensemble de leurs activités. Cette évolution a été rapide mais demeure inachevée dans un nombre encore important d'établissements.

L'impératif de contrôle des coûts, consécutif au passage aux RCE, a contraint les universités autonomes à passer d'une comptabilité d'engagements à une comptabilité analytique. Le logiciel SIFAC², en remplacement de son prédécesseur NABUCO³, devait permettre de mettre en place ce type de comptabilité afin de conduire chaque établissement à évaluer le coût complet des diplômes, de ses filières ou d'un étudiant-type d'une UFR spécifique⁴.

Toutefois, l'accès sélectif à SIFAC, restreint aux plateformes financières (unités financières chargées de l'exécution du budget), a été critiqué car il imposait aux directeurs de composante, quand bien même ils seraient ordonnateurs de certaines dépenses et disposeraient d'une délégation de signature, de passer par ces plateformes. Cette **centralisation de l'exécution budgétaire**, qui permet certes d'obtenir une vision globale réactualisée du coût des différentes activités de l'université, a rajouté une lourdeur administrative supplémentaire en amoindrissant la proximité entre les services centraux et les services gestionnaires des composantes⁵.

99 établissements d'enseignement supérieur disposent du logiciel SIFAC et peuvent donc potentiellement établir une comptabilité analytique. En réalité, selon les données recueillies par la DGESIP, seulement quatre établissements ont déployé la comptabilité analytique sur l'ensemble de leurs activités et quatre sont en cours de formation-action pour un déploiement prévu en juin 2013. Plusieurs universités utilisent cette fonctionnalité de façon partielle, sans qu'il soit possible de les dénombrer. Des travaux de recherche de décembre 2010 font apparaître qu'une grande majorité d'universités sont encore dotées « *d'outils élémentaires de pilotage guidés par une seule logique de surveillance, et ce de façon plus ou moins incomplète* » et que les pratiques

¹ Décret n° 2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies.

² « Système d'information financier, analytique et comptable ».

³ « Nouvelle approche budgétaire et comptable ».

⁴ MUSSELIN, Christine, BARRIER, Julien, BOUBAL, Camille, et SOUBIRON, Aude, Liberté, responsabilité... et centralisation des universités, rapport publié le 27 août 2012 sous contrat avec l'École supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

⁵ Ibidem.

universitaires continuent d'être « *caractérisées par une communication et une utilisation des informations de pilotage produites encore trop centralisées* »¹.

Dans son rapport public annuel de février 2012, la Cour des comptes a évalué le passage aux RCE de sept universités parisiennes. Elle regrette le **recensement très insuffisant des risques et des engagements pesant sur les comptes des universités. Les passifs sociaux (notamment les congés à payer et les comptes épargne-temps) ne sont pas retracés dans les comptes.** Elle souligne, en particulier, la faiblesse de la politique de formation dans ces établissements qui n'assure pas une professionnalisation effective de la fonction comptable et financière.

Dans ces conditions, les universités passées aux RCE ne sont pas en mesure de respecter pleinement les dispositions de l'article 18 de la loi LRU, aux termes duquel « *l'établissement assure l'information régulière du ministre chargé de l'enseignement supérieur et se dote d'instruments d'audit interne et de pilotage financier et patrimonial* ». En l'absence de vision consolidée de leurs comptes, **les établissements sont rarement en capacité de retracer leurs multiples sources de financement et ne respectent donc pas leur obligation de transparence budgétaire** par la publication d'un budget agrégé détaillant les apports de l'établissement à ses unités propres, les apports de l'établissement à des unités constituées avec des partenaires et les apports, notamment extrabudgétaires, des organismes partenaires, conformément aux dispositions du décret du 27 juin 2008.

Les marges de progrès sont encore substantielles dans une connaissance plus fine par les universités des coûts complets de leurs principales activités, indispensable à une tarification plus juste, en particulier lorsqu'il s'agit de monter des dossiers sollicitant un financement sur projet, qu'il soit national ou européen. Les réponses aux appels à projet sont, en effet, encore trop souvent établies à partir des seuls coûts directs, nécessairement incomplets.

Les quatre universités visitées par vos rapporteurs ont souligné le défaut intrinsèque du financement contractuel français qui réside dans l'absence de prise en compte, *a priori*, des frais d'environnement. L'incapacité à raisonner en coûts complets se traduit par un préciput² (également appelé taux d'« *overheads* ») considéré par la communauté scientifique comme très largement insuffisant dans le cadre des projets financés par l'Agence nationale de la recherche (ANR). Alors que le préciput versé par l'ANR dépasse difficilement les 10 %, l'université de Strasbourg rappelle que ses structures de recherche, aux coûts fixes particulièrement lourds, nécessiteraient un « *overheads* » de l'ordre de 28 % pour atteindre l'équilibre. Les universités dénoncent une véritable « *ignorance culturelle* » typiquement française chez

¹ CARASSUS, David, BARADAT, Caroline, et DUPUY, Élodie, Caractérisation des modes de pilotage des universités françaises dans un contexte de mutation, rapport élaboré en partenariat avec le MESR, l'ÉSEN et l'IGAENR, décembre 2010.

² Pourcentage de la subvention qui a été accordée aux bénéficiaires de financements sur projet et qui est versé en supplément de la subvention à l'établissement hébergeur.

les financeurs sur projet nationaux qui tendent à considérer les frais d'environnement comme un impôt indu. Le calcul des coûts fixes de structures ou d'hébergement doit être additif, et non pas déductif des montants négociés dans le cadre de contrats de recherche.

2. Un accompagnement de l'État et de l'AMUE imparfait, difficilement réactif, voire parfois inadapté

Responsable du pilotage national des établissements assurant une mission de service public d'enseignement supérieur et de recherche, l'État devrait s'assurer que les services administratifs de tutelle, les opérateurs disposant d'une autonomie de gestion et les organismes chargés de l'évaluation communiquent entre eux sur la base de données et de systèmes d'information partagés. À ce titre, il revient au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche de définir des référentiels de pilotage communs aux universités dès lors qu'elles étaient dotées d'une large autonomie budgétaire et financière, afin de les accompagner dans l'exercice de leurs nouvelles compétences en matière de gestion de leurs personnels et de leur patrimoine. **Ce n'est qu'en établissant, au niveau national, des cadres de gestion fonctionnels communs à l'ensemble des opérateurs que peuvent intervenir la collecte, l'analyse, le partage et l'évaluation d'informations fiables et cohérentes.**

Dans cette logique, l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAENR) avaient élaboré, en octobre 2007, un « Cahier des charges établi en vue de l'élargissement des compétences des universités prévue par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités ». Ce document définissait les critères permettant d'apprécier la capacité d'une université à assumer les nouvelles compétences prévues par la loi et à en tirer le plus grand parti. Il a servi de référentiel d'évaluation aux audits conduits par l'IGAENR préalablement au passage de chaque université aux RCE (dits « audits pré-RCE »).

Certains audits préalables de l'IGAENR ne concluaient pas à la capacité de l'établissement à assumer les RCE. Malgré ces préventions, des universités ont été poussées à passer à l'autonomie budgétaire et financière afin de « tenir les délais », avec même quelquefois des petits « coups de pouce » sous la forme d'aide contractuelle aux recrutements, dont on découvre aujourd'hui la nocivité dès lors que ces aides, qui n'avaient qu'un caractère temporaire, ont au final mis les universités en déséquilibre structurel, en ne pouvant faire l'économie de compétences managériales supplémentaires.

Pour autant, si ces audits ont permis aux universités d'identifier leurs faiblesses et leurs forces dans la perspective de leur passage aux RCE, ils n'ont pas conduit à la définition d'un référentiel de pilotage et de gestion qui aurait servi de dénominateur commun à l'ensemble des établissements. Les

universités n'ont pas disposé, par conséquent, de la visibilité nécessaire sur les données nécessaires à l'élaboration régulière de diagnostics sur leur santé comptable et financière. **De 2009 à 2012, les services centraux du MESR ont contemplé passivement le passage des universités aux RCE.** Aucun outil de suivi et de support n'a été mis en place au niveau national afin d'accompagner les établissements dans la gestion d'une masse salariale transférée qui, représentant parfois jusqu'à 80 % du total des moyens récurrents attribués, a largement contribué à une rigidification des budgets universitaires, sans que les équipes n'y aient été préparées.

Au fil de leurs auditions et de leurs déplacements, vos rapporteurs ont eu le sentiment que les services de tutelle n'avaient pas eux-mêmes anticipé avec précision les conséquences du transfert aux universités de l'autonomie de gestion, en particulier de la dévolution de la masse salariale. **En ne définissant pas le contenu concret de l'autonomie en termes de gestion budgétaire et financière, l'État a manqué à ses responsabilités dans la normalisation des procédures de gestion qui auraient dû être partagées par l'ensemble des universités, tout autant que dans la construction d'une nouvelle culture de gestion et de responsabilité.**

Preuve que l'État ne maîtrisait pas lui-même le concept d'autonomie des universités : la masse de données réclamées par le ministère aux universités dans le cadre d'enquêtes régulières a, de façon assez paradoxale, considérablement augmenté au cours de ces cinq dernières années. Le nombre d'indicateurs a dépassé allègrement la centaine, diminuant d'autant la fiabilité des informations collectées et leur degré de comparabilité entre établissements. Certaines informations recueillies ont pu paraître obsolètes, voire en complète contradiction avec le principe même d'autonomie. À titre d'exemple, la direction générale des ressources humaines du MESR a maintenu l'obligation pour les universités, pourtant responsables de la gestion de leurs personnels et de leurs recrutements, de communiquer aux rectorats la numérotation de leurs postes.

Dans ces conditions, l'Agence de mutualisation des universités et des établissements d'enseignement supérieur et de recherche (AMUE) et les universités ont navigué à vue dans l'élaboration d'outils de gestion partagés. L'AMUE explique, en particulier, que l'insuffisante réactivité de son appui logistique auprès des universités, qui lui vaut de nombreuses critiques, tient en grande partie à l'absence d'identification par la tutelle d'un besoin clair d'informations fortes et fiables qui aurait justifié une mutualisation *via* la mise en place d'un outil de gestion partagé par l'ensemble des universités. Sans référentiel de gestion commun, chaque université a manifesté des besoins particuliers, largement influencés par leur contexte propre et leurs spécificités, auxquels l'AMUE n'a pas été en mesure de répondre.

Il n'est ainsi pas surprenant que nombre d'universités aient fait le choix de développer en interne leurs propres instruments de gestion, bien souvent en faisant appel à des prestataires extérieurs. L'université de

Strasbourg a mis au point un système d'information lui permettant d'intégrer des éléments de trésorerie (paie) dans sa gestion des ressources humaines, afin de faire correspondre consommation de la masse salariale et volume d'activités de ses personnels. En effet, le logiciel national « POEMS » de gestion pluriannuelle de la masse salariale et des emplois¹, qui permet certes d'effectuer des simulations à partir de projections de paie, ne répondait pas aux besoins particuliers de l'université, en raison de son caractère jugé trop « macroscopique ». L'université travaille également, à l'heure actuelle, à la mise au point d'un système d'information permettant de gérer de façon intégrée l'ensemble des fonctions de scolarité : formations, dossier étudiant, orientation, examens, *alumni* (anciens élèves)...

L'université d'Avignon a souligné, pour sa part, les coûts considérables de maintenance de l'outil SIFAC, évalués à 70 000 euros, ainsi que des dysfonctionnements notables dans l'utilisation des outils OREMS-RCE (outil de remontée des emplois de la masse salariale) et POEMS. L'université regrette les coûts de fourniture d'outils de gestion de l'AMUE (100 000 euros sur trois ans), qu'elle juge hors de proportion par rapport aux tarifs proposés par une entreprise privée pour un outil immédiat (7 000 euros). L'université de Picardie déplore, de son côté, l'impossibilité d'établir une interface entre les données de trésorerie et le suivi du volume d'activités, en particulier dans la gestion des personnels, à partir du logiciel SIFAC.

Les outils développés en interne à l'initiative propre des établissements sont généralement conçus dans une logique du moins impactant sur le personnel administratif tant des services financiers que des services chargés de la scolarité. Ils sont, par conséquent, difficilement mutualisables par l'AMUE qui se doit de viser les meilleures pratiques internationales. L'agence travaille, à l'heure actuelle, sur un projet dénommé « DÉCISIONNEL », mené en parallèle avec le projet « PRISME », d'intégration des différentes « briques » applicatives constituant les systèmes d'information des établissements, qui devrait être opérationnel à partir de 2014. Les premières fonctionnalités de ce projet concerneront en particulier le pilotage des emplois et de la masse salariale, ainsi que la mise à disposition de tableaux de bord stratégiques destinés au président, et la mobilisation des données destinées aux tutelles. **L'objectif est d'établir un socle de gestion commun à l'ensemble des universités, dont l'interopérabilité devrait permettre à chacune des universités d'insérer ses propres applications (« briques »), et au ministre de bénéficier d'items comparables.**

Le développement de portails tels que le portail « PapESR » (portail d'aide au pilotage de l'enseignement supérieur et de la recherche, présentant les données statistiques de l'enseignement supérieur et de la recherche), l'outil relatif aux opérations de recrutement « GALAXIE », les échanges de type « COFISUP » ou plus récemment le développement de l'application nationale

¹ L'AMUE a proposé ce logiciel, créé par le ministère des finances, à ses adhérents, après une expérimentation sur site pilote, et en a assuré le déploiement et l'assistance.

de gestion des personnels « PERSE » (prestations et échanges sur les ressources humaines de l'enseignement supérieur à l'usage des établissements) constituent des outils utiles au pilotage à la fois au ministère et aux universités, sans pour autant constituer des systèmes d'information partagés.

En revanche, l'AMUE a mis en place, en collaboration avec la CPU, un accompagnement renforcé en matière de formation au pilotage et de guides, qui a été jugé globalement de qualité par les universités, en particulier par leurs personnels d'encadrement :

- publication d'un guide pour la mise en place d'un tableau de bord à l'usage du président ;

- un cycle annuel de formation destiné aux présidents, incluant un volet pilotage ;

- des conférences construites avec le réseau des responsables des cellules de pilotage ;

- des formations et des dossiers publiés sur le site de l'AMUE ;

- des formations à l'outil POEMS dans le domaine du pilotage de la masse salariale.

Par ailleurs, une subvention exceptionnelle de 250 000 euros avait été attribuée par l'État aux universités accédant aux RCE :

- 200 000 euros destinés à financer les formations des personnels et à solliciter les cabinets externes de consultants spécialisés dans les processus de changement ;

- 50 000 euros destinés à financer une politique indemnitaire au bénéfice des personnels investis dans le passage aux compétences et à couvrir le surcoût de rémunération pour le recrutement de profils particuliers.

Le montant de cette subvention, non récurrente, est jugé insuffisant au regard de l'ampleur des coûts induits par le passage à l'autonomie. Malgré des efforts consentis par l'État dans la création d'emplois de catégorie A+ appelés à assurer les fonctions d'administrateurs au sein des services de pilotage budgétaire et financier, **les établissements déplorent encore l'absence d'un vivier durable de compétences de haut niveau adaptées et directement opérationnelles pour l'administration des fonctions support.** Compte tenu de l'évolution significative des métiers d'encadrement au sein de l'enseignement supérieur (le changement d'appellation des secrétaires généraux des universités en directeurs généraux des services en est la traduction), les universités appellent à la reconnaissance et à la valorisation au sein de la fonction publique d'État de ces nouveaux types de carrières.

Les établissements d'enseignement supérieur, à la différence des organismes de recherche, se caractérisent traditionnellement par un sous-encadrement administratif important. **La création d'une filière spécifiquement dédiée aux métiers de l'encadrement administratif dans l'enseignement supérieur et la recherche au sein de l'École supérieure de**

l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (ÉSÉN) est souvent évoquée et devrait faire l'objet, selon vos rapporteurs, d'une réflexion approfondie, en collaboration avec l'AMUE, la CPU et l'Association des secrétaires généraux d'établissements publics d'enseignement supérieur. Les actions de formation initiale et continue de ces personnels conduites par l'ÉSÉN et l'AMUE mériteraient d'être mieux coordonnées et documentées.

En outre, vos rapporteurs regrettent l'absence d'un effort durable et mutualisé en faveur de la formation continue des personnels administratifs de l'enseignement supérieur. Cet effort, qui pourrait utilement s'inspirer de la cotisation des collectivités territoriales à hauteur de 1 %¹ de leur masse salariale, affectée au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pour le financement de la formation continue des agents territoriaux, a été évoqué. **Un tel fonds mutualisé devrait permettre la mise en place d'un véritable service public de la formation continue des personnels administratifs de l'enseignement supérieur et de la recherche, géré conjointement par l'ÉSÉN et l'AMUE.**

3. Un dialogue de gestion avec les composantes à parachever

L'homogénéisation des systèmes d'information au sein même d'un établissement constitue encore un défi majeur pour nombre d'universités. Elle est pourtant indispensable pour une remontée fiable de l'ensemble des informations des composantes vers les services centraux de l'université afin d'établir une correspondance entre le volume constaté d'activités et les moyens effectivement mobilisés. Elle est déterminante pour la capacité d'une université à anticiper et piloter le volume des heures complémentaires et celui des vacances assurées par les enseignants.

Lorsque le traitement des fonctionnaires était assumé par l'État sur son budget général, l'établissement avait l'habitude de prendre en charge sans grande difficulté les heures complémentaires et les vacances gérées par les composantes et leurs services d'exécution budgétaire. Selon les cas, une enveloppe de crédits pouvait être déléguée à la composante et était accompagnée, le cas échéant, d'une limitation des heures à financer, de manière à maîtriser des dépenses dont le déclencheur était l'équipe pédagogique de l'unité d'enseignement de la composante (en règle générale, du « département »). Dans bien des endroits, cette limitation des heures complémentaires était superflue, les discussions sur le budget et sur les services réalisés s'avérant suffisantes.

Depuis le passage à l'autonomie, la formalisation du dialogue de gestion entre l'établissement et chacune de ses composantes est devenue incontournable, afin de palier la disparition de moyens directement fléchés sur les unités d'enseignement et de recherche. La création au sein

¹ Obligation légale, réduite à 0,9 % pour les années 2012 et 2013.

du conseil d'administration de l'université d'une commission des moyens associant les composantes, leurs directeurs et d'autres personnes sélectionnées de façon *ad hoc*, ainsi que des représentants des personnels, permet de faire le bilan de la consommation de masse salariale dans les composantes au regard de critères de charges partagés. Une révision de l'allocation des ressources peut être envisagée dans ce cadre-là en interaction avec les services centraux et l'équipe présidentielle. Cette commission permet de rester dans un cadre transversal à l'établissement et d'éclairer le conseil d'administration sur les décisions à prendre.

Sur le modèle des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens négociés entre les universités et leurs instituts universitaires techniques (IUT), la CPU a incité les établissements à systématiser le dialogue de gestion avec leurs composantes sur la base d'une contractualisation pluriannuelle. Le recours à ces COM entre établissement et composantes dépend toutefois uniquement des bonnes volontés locales. Le conseil d'administration de l'université de Strasbourg a ainsi validé, à la mi-2012, le premier COM de l'établissement avec l'École de management de Strasbourg pour la période 2013-2017. Pour sa part, l'université d'Angers entend généraliser la conclusion de COM avec chacune de ses composantes dès la mise en œuvre de son prochain contrat d'établissement pour 2013-2017.

Les marges de progression dans la formalisation du dialogue de gestion entre établissements et composantes sont encore substantielles. **Aujourd'hui, les composantes de certaines universités sont restées dans une logique de moyens et non de projet dans leur rapport avec l'exécutif de l'établissement, en raison soit d'un passage aux RCE encore récent, soit de résistances culturelles, de la persistance de logiques facultaires et de la faible reconnaissance institutionnelle des instances dirigeantes.**

Vos rapporteurs estiment que l'organisation de conférences budgétaires, mises en œuvre dans encore trop peu d'établissements, entre l'exécutif de l'université et les directeurs de composantes et leurs responsables financiers permet de nourrir des allers-retours réguliers entre services financiers centraux et déconcentrés sur l'utilisation des crédits au niveau de chaque unité. Ces échanges garantissent une vision consolidée fiable et cohérente des moyens consommés et disponibles par les services centraux de l'université. Il semble indispensable que ces discussions budgétaires se généralisent et s'appuient sur une programmation pluriannuelle des activités, des postes et des crédits : **sans que le recours éventuel à des COM soit perçu comme une lourdeur bureaucratique et une contrainte excessive sur l'exercice par les composantes de leurs libertés pédagogiques.** La programmation pluriannuelle doit être le levier d'un dialogue de gestion respectueux et surtout responsabilisant. C'est elle qui permettra la mise au point de mécanismes d'allocation interne des moyens qui assureront une meilleure objectivation des besoins de chaque composante.

En tout état de cause, le dialogue de gestion entre l'établissement et ses composantes est indispensable pour mesurer la consommation de masse

salariale, au vu des charges, des maquettes, de l'organisation des enseignements, du potentiel d'enseignement, et permettre aux services responsables, le cas échéant, de l'infléchir. En matière de formation comme de recherche, **il n'est pas possible de développer un projet d'établissement si le conseil d'administration ne dispose pas d'un réel contrôle sur les moyens, et en particulier sur la masse salariale et l'affectation des postes.**

Beaucoup reste encore à construire dans ce domaine.

4. L'absence d'interconnexion entre les outils de gestion des universités et des organismes de recherche

Vos rapporteurs ont pu constater que très peu d'outils communs de gestion ont été développés entre les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST – organismes de recherche) et les universités. Cette mutualisation est *quasi* inexistante au niveau des PRES, compte tenu du peu d'appétence des organismes de recherche pour ce mode de coopération. L'étanchéité de leurs systèmes d'information respectifs est telle que la gestion des personnels de recherche, de leurs promotions et de l'attribution des primes diffère au sein d'une même équipe de recherche ou d'un laboratoire universitaire, selon qu'il s'agit d'un enseignant-chercheur relevant de l'EPSCP ou d'un chercheur relevant de l'EPST. Cette séparation institutionnelle va jusqu'à la gestion des services de restauration, les cantines étant parfois distinctes pour les personnels des organismes de recherche et des universités sur un même site...

Certains EPST, tels que le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), ont fait, néanmoins, preuve de bonne volonté au travers de la mise en place de la **délégation globale de gestion**, qui suppose l'instauration d'un seul centre de gestion pour un laboratoire ou une unité mixte de recherche. Le renforcement de cette procédure est indispensable afin de garantir aux universités une vision consolidée des moyens humains et financiers de leurs structures de recherche.

De l'avis de l'ensemble des personnes auditionnées, l'implication des organismes de recherche est cruciale dans le succès des politiques de site poursuivies par les regroupements universitaires. Les difficultés d'ordre statutaire entravant la mobilité entre les corps d'enseignants-chercheurs et de chercheurs ne favorisent pas ce rapprochement réclamé par la très grande majorité des universités.

5. Le nouveau système d'accompagnement déployé par le ministère depuis 2012 : une avancée notable

Consciente des bouleversements subis et des lourdes difficultés auxquelles sont confrontés les établissements, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a décidé de mettre en œuvre une véritable

politique d'accompagnement des universités. Son ministère a déployé, dès l'été 2012, un **système de diagnostic, d'accompagnement et de remédiation des situations déficitaires**.

Un **tableau de bord de suivi de la situation financière des établissements** a été mis en place, servant de support normé à l'analyse de l'origine des déficits ou des dérapages, qu'elle soit de nature comptable, conjoncturelle ou structurelle. L'élaboration concertée de ce tableau de bord relève d'un pôle de relations avec les établissements constitué au sein du ministère, réunissant des référents disposant d'une expérience reconnue dans la gestion de ce type de situations, issus des rectorats, de la direction générale des finances publiques, de l'IGAENR et de la DGESIP. Il a déjà permis d'identifier une **vingtaine d'indicateurs constituant autant d'outils partagés de diagnostic permanent** qui permettront de mieux anticiper les déficits et de les prévenir, au lieu de les constater chaque année.

En coopération avec l'IGAENR, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a organisé des « **diagnostics-flash** » dès qu'un double déficit consécutif est observé, établis par une équipe composée d'un ancien président et d'anciens directeurs généraux des services d'universités. Ces équipes sont appelées à se déplacer dans les établissements concernés, à coopérer avec les recteurs et à **rechercher les meilleures voies de redressement avec les équipes de direction**.

Cette nouvelle méthode d'accompagnement, non stigmatisante, a permis notamment de trouver un juste compromis assisté d'un plan pluriannuel d'apurement, dans une université particulièrement en difficulté :

- en déficit annuel croissant depuis deux ans, en prévision très lourde pour 2012 ;
- dans l'impossibilité de voter le budget prévisionnel pour 2013 ;
- qui avait entrepris un mouvement de recrutement interne généralisé soutenu par les partenaires locaux.

Après une phase de dialogue constructif, le budget prévisionnel pour 2013 de cette université a finalement été voté en février de cette année, accompagné d'une aide exceptionnelle du ministère, avec une autorisation de déséquilibre trois fois moins important qu'à l'initial, en décembre 2012, grâce à des re-calculs, des économies réelles assumées par la direction et assorti d'un plan de résultat sur trois ans.

Dans le même temps, cette politique d'accompagnement permet de **former les personnels de direction et de gestion des universités** confrontés à de lourdes difficultés budgétaires. Ces diagnostics-flash sont établis conformément à un cahier des charges qui vise à aboutir à une analyse partagée et à proposer des mesures d'urgence, de façon à revenir à l'équilibre dès l'exercice suivant. Sans s'affranchir des règles budgétaires et comptables établies par le décret du 27 juin 2008 précité, c'est toujours au recteur qu'il revient d'établir le budget des universités après deux déficits consécutifs.

Toutefois, la méthode de concertation mise en place par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche conduit les recteurs à élaborer ce projet de budget avec les présidents d'université concernés, qui peuvent normalement le présenter et le faire valider par leur conseil d'administration.

Les diagnostics-flash permettent d'isoler des difficultés principalement d'ordre conjoncturel, notamment celles consécutives aux changements de culture comptable introduits par les commissaires aux comptes d'une année sur l'autre, tels que **l'inclusion des provisions sur les congés payés des fonctionnaires**, celles liées **aux contraintes d'une coopération interuniversitaire susceptibles de peser sur l'environnement budgétaire d'une université**, ou encore celles résultant d'**opérations immobilières non couvertes par les exercices précédents**. D'autres situations budgétaires relèvent, en revanche, d'un **problème avéré de modèle économique**.

Néanmoins, ces efforts d'accompagnement et cette méthodologie nouvelle ne permettent pas d'identifier où se situent les décrochages effectifs entre développement de l'université et évolution de la dotation. Certaines universités mettent l'accent sur des situations de sous-dotation dont elles ne peuvent expliquer les raisons, même si l'insuffisance de ces dotations par rapport aux activités de l'université est bien constatée (donc validée) par les différentes études d'inspection citées.

B. LA MAÎTRISE DE LA GESTION DES PERSONNELS : LE DÉFI LE PLUS REDOUTABLE DE L'AUTONOMIE

1. La gestion de la masse salariale : une rigidité budgétaire que les universités ont eu du mal à maîtriser

Lors de chacun des déplacements de vos rapporteurs, **le transfert de la gestion des personnels a été identifié par les universités comme le défi le plus redoutable du passage à l'autonomie**. En l'absence d'un module national d'aide au pilotage de la masse salariale, certaines universités en sont encore réduites à constater des écarts dépassant le million d'euros entre états prévisionnel et réalisé dans leur consommation de masse salariale.

Le transfert de la masse salariale a conduit la quasi-totalité des universités à assurer sa gestion au niveau central, ce niveau de responsabilité étant jugé pertinent pour l'organisation et le contrôle du respect des plafonds de dépenses de personnel : le plafond d'emplois titulaires et le plafond de masse salariale totale. La CPU estime que la gestion de la masse salariale en central est un levier stratégique qui, conformément au principe d'autonomie, permet de dégager des marges de manœuvre en vue de la mise en œuvre de la stratégie de l'établissement.

Un des principes fondamentaux imposés par la loi LRU dans la gestion des personnels consiste, pour chaque université, à s'assurer que

« le montant des dépenses de personnel [n'excède pas] la dotation annuelle de masse salariale de l'État majorée des ressources propres d'exploitation de l'établissement »¹. En effet, l'article L. 712-9 du code de l'éducation, institué par l'article 18 de la loi LRU, dispose que « les montants affectés à la masse salariale au sein de la dotation annuelle de l'État sont limitatifs et assortis d'un plafond des emplois que l'établissement est autorisé à rémunérer » et précise, en outre, que « le contrat pluriannuel d'établissement fixe le pourcentage maximum de cette masse salariale que l'établissement peut consacrer au recrutement des agents contractuels ». Il établit ainsi le principe d'un **double plafond des dépenses de rémunération : un plafond d'autorisation de l'ensemble des emplois rémunérés par l'établissement et un plafond d'emploi fixé par l'État relatif aux emplois financés par l'État (l'université ne peut donc recruter plus de fonctionnaires titulaires que ce qu'autorise le budget de l'État).**

La capacité d'une université à anticiper avec précision l'évolution pluriannuelle de sa masse salariale, dans une démarche prospective, a été déterminante dans la maîtrise de sa trajectoire budgétaire et financière. Les raisons qui expliquent que des établissements ont été confrontés à de lourdes difficultés financières, telles qu'ils ont été conduits à présenter deux voire trois budgets consécutifs en déficit, sont principalement de quatre ordres et peuvent se cumuler :

- **l'application de nouvelles écritures comptables a pu générer un déficit de recettes temporaire**, qui s'est en règle générale facilement résorbé lors de l'exercice budgétaire suivant. C'est notamment le cas lorsque certaines recettes (droits d'inscription) ont dû être annualisées ou que, pour un projet à exécution pluriannuelle, les dépenses et les recettes correspondantes n'ont pu être présentées de façon concomitante ;

- **certaines opérations immobilières insuffisamment provisionnées ou mal engagées en raison de difficultés contractuelles ou de conception de la maîtrise d'ouvrage ont pu grever lourdement le budget de certaines universités** n'ayant pas, au final, perçu les financements pluriannuels nécessaires ;

- **certaines universités sont historiquement sous-dotées en moyens récurrents de fonctionnement versés par l'État**. L'aggravation des restrictions budgétaires imposées par la puissance publique dans un contexte de crise et de raréfaction des ressources publiques, conjuguée à une augmentation du nombre d'étudiants à former, a pu remettre en cause le rattrapage en dotation de fonctionnement attendu par ces établissements, en diminuant d'autant leur marges budgétaires et en bouleversant ainsi leurs perspectives financières ;

- soit en raison d'un pilotage insuffisant, soit en raison de bouleversements inattendus dans leurs hypothèses de moyens de

¹ DUPONT-MARILLIA, Françoise, « Le nouveau décret financier des universités : une occasion manquée... peut-être pas », in Actualité juridique - Droit administratif, 2008, p. 2003.

fonctionnement récurrents, voire quand ces deux cas de figure se cumulent, **certaines universités n'ont pas pu ou su dégager une trajectoire de masse salariale soutenable.**

Dans son rapport pour l'année 2012, le comité de suivi de la loi LRU dénonce « *l'absence d'une réflexion, dès 2009, sur l'identification, l'analyse et l'anticipation des risques* » **liés au transfert de la masse salariale de l'État vers les universités accédant à l'autonomie.** Il regrette également une sous-estimation des coûts induits par l'autonomie qui a contribué à limiter d'autant les marges de manœuvre budgétaires des universités. Celles-ci ont été contraintes « *de recruter des spécialistes de haut niveau dans certains domaines tels que systèmes d'information, contrôle de gestion, ressources humaines* ». Les établissements de petite taille ont été encore plus affectés par le coût d'acquisition de ces nouvelles compétences, réduites à « *redép[loyer] des missions pédagogiques et scientifiques vers des fonctions support* ».

En l'absence d'évaluation contradictoire et prospective du transfert de charges et de moyens, **le problème du financement du glissement vieillesse-technicité (GVT), hérité du précédent gouvernement, continue de peser sur l'équilibre budgétaire des universités passées aux RCE** qui doivent désormais assumer les fonctions d'employeur, dans le cadre d'un système d'emplois marqué par le fonctionnariat, qu'elles ne maîtrisent pas totalement. **Jusqu'ici, les projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances tablaient sur un GVT solde nul de l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur, neutralisé par l'effet des entrées et sorties.**

Après avoir réclamé le dégel des crédits de fonctionnement consentis aux universités à hauteur de 70 millions d'euros, la CPU demande le maintien en base pour 2013 des sommes dégelées en 2012. Au titre du financement du GVT solde positif des universités, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche s'est engagé à dégeler 30 millions d'euros pour la fin 2012. Toutefois, en l'absence de définition d'un mécanisme de financement par anticipation de l'évolution du GVT solde des universités, le problème de sa prise en charge se reposera l'année prochaine et l'année suivante...

Une évaluation de la prise en charge du GVT des universités passées aux RCE par la Cour des comptes s'avèrera sans doute nécessaire. Un état des lieux indépendant semble indispensable pour formuler, le cas échéant, des propositions qui solderont le transfert de la masse salariale de l'État aux universités dans des conditions de financement contradictoirement évaluées et consenties une fois pour toutes par les deux parties.

Une méthodologie d'évaluation du coût des formations et, en particulier, des dépenses de personnel induites doit être établie en concertation entre le ministère et les universités. Elle garantira une anticipation réaliste du coût de la masse salariale et de son évolution supportable dans un contexte économique où tous les secteurs sont appelés à une vigilance accrue en termes de modération des dépenses. La CPU prend pour exemples la Suisse et le

Québec qui ont élaboré une méthodologie intéressante d'évaluation de ces référentiels de coûts et de leur maîtrise.

La couverture financière systématique et intégrale du GVT par l'État serait, en revanche, en contradiction avec le régime de responsabilité institué par les RCE. D'une part, elle impliquerait de maintenir des moyens de contrôle *a priori* approfondis sur les déterminants de la masse salariale de toutes les universités. D'autre part, un principe de compensation intégrale conduirait symétriquement à reprendre des crédits à chaque fois que le GVT solde constaté serait négatif, ce qui apparaîtrait antinomique avec les nouvelles responsabilités des universités et pénalisant pour les établissements ayant réalisé une gestion rigoureuse de leurs dépenses.

Si la philosophie de l'autonomisation des universités consiste bien à leur confier la responsabilité de la gestion de leurs ressources humaines en fonction des variations de leurs missions et de leurs besoins en formation et recherche comme de leurs choix stratégiques, il serait déraisonnable pour l'État de se défaire sur ses opérateurs de toute responsabilité dans le pilotage des emplois et de la masse salariale dans l'enseignement supérieur :

- d'une part, **l'État assume nécessairement une part de responsabilité dans l'évolution de la masse salariale en raison des décisions prises au niveau national** concernant la variation de la valeur du point d'indice de la fonction publique, l'évolution du taux du CAS « Pensions », les mesures catégorielles générales s'appliquant à l'ensemble ou à une partie des fonctionnaires, les conditions du déroulement des carrières ayant un impact sur le GVT... La titularisation des contractuels dans le cadre de la « loi Sauvadet »¹ constitue une contrainte supplémentaire sur la gestion des ressources humaines des universités. Ces éléments échappent à la maîtrise par les établissements de leurs ressources humaines. C'est ainsi que le comité de suivi de la loi LRU affirmait, dans son rapport 2012, que « *le fractionnement d'une masse salariale unique au niveau de l'État, pour transfert à plusieurs opérateurs, a un effet sur le GVT [...], qui ne peut plus être neutralisé comme cela était le cas à l'échelle nationale* » ;

- d'autre part, **l'évolution globale de la masse salariale des universités doit être correctement anticipée, dans un cadre concerté, entre l'État et les universités.** L'autorité de tutelle doit, en effet, pouvoir disposer de données fiables et intégrées sur l'évolution des dépenses de masse salariale de ses opérateurs qui pèsent nécessairement sur les finances publiques. La possibilité pour les universités de modifier la structure de leurs emplois sous plafonds dans le cadre de la fongibilité asymétrique conjuguée à la possibilité

¹ Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

pour ces universités de recruter hors plafond peut conduire à des dérapages qu'il appartient au ministère de tutelle de prévenir¹.

La frustration engendrée chez les dirigeants d'université dans l'incapacité de maîtriser l'évolution de leur masse salariale a conduit 14 présidents d'université à adresser un courrier à la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche lui demandant de « *repre[n]dre la gestion de la masse salariale et des postes des personnels titulaires* ». Ils regrettent en effet que les universités soient placées dans une situation telle qu'elles se trouvent « *privées des moyens les plus élémentaires d'assumer leur fonction d'employeur* » (*sic*).

Le transfert de la masse salariale a augmenté plus que sensiblement le budget des universités et modifié les équilibres au sein de la section de fonctionnement de leur budget. Les dépenses de personnels représentent aujourd'hui entre 65 et 80 % des charges d'exploitation, alors qu'avant le passage aux RCE la moyenne s'élevait entre 28 et 36 %.

Aujourd'hui, s'impose en outre la mise en œuvre de la « loi Sauvadet » (9 000 agents remplissant les conditions d'une titularisation). Dans son budget pour 2013, le ministre de l'éducation nationale a prévu le coût de ce type de prise en charge, alors qu'il n'est pas identifié dans celui du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, bien que cette opération soit neutre pour l'État. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a mis en place un recensement des effectifs bénéficiaires par établissement, un dialogue de gestion spécifique pour favoriser la mise en œuvre du protocole qui bénéficie dès 2013 d'un financement par l'État du surcoût lié à la titularisation des agents non titulaires.

L'anticipation par l'université du volume d'heures complémentaires réalisées par son personnel enseignant est également déterminante dans le suivi de sa consommation de masse salariale. Elle doit être en mesure, dans le cadre d'un dialogue de gestion étroit avec les composantes et les unités de recherche, de déterminer de façon prospective le nombre d'heures complémentaires et le montant de masse salariale correspondant nécessaires à la mise en œuvre dans des conditions optimales de sa politique de formation.

D'une façon générale, vos rapporteurs ont constaté des progrès limités au sein des universités en termes d'outils de gestion pluriannuelle des emplois et des compétences. **Le recours à une cartographie des emplois et à un schéma pluriannuel de recrutements n'est pas encore systématique, alors que la mise à jour régulière par chaque université d'enquêtes sur les effectifs, sur la base d'une grille de critères communs, est indispensable pour leur permettre de comparer les entités fonctionnelles les unes par rapport aux autres en termes d'activité et d'efficience.** L'université d'Angers, confrontée à de lourdes difficultés budgétaires, a su réagir en

¹ Rapport public de la Cour des comptes Résultats et gestion budgétaire de l'État pour l'exercice 2010 publié en mai 2011.

mettant en place de tels outils qui servent de base au dialogue de gestion qu'entretient l'équipe de direction avec les composantes et les services, dans le cadre d'une gestion prospective pluriannuelle des emplois.

2. Les difficultés rencontrées par les universités dans la définition d'une politique de recrutement soutenable

a) L'augmentation significative du nombre de contractuels dans l'enseignement supérieur et la recherche

La loi LRU a ouvert aux présidents d'université des marges de manœuvre nouvelles en matière de recrutement des contractuels. L'article L. 954-3 du code de l'éducation, dans sa rédaction issue de l'article 19 de la loi du 10 août 2007, prévoit la possibilité pour les présidents des universités ayant accédé aux RCE de recruter des agents contractuels pour occuper des fonctions administratives correspondant à des emplois de catégorie A ou, pour assurer, par dérogation au premier alinéa de l'article L. 952-6 du code de l'éducation, des fonctions d'enseignement, de recherche ou d'enseignement et de recherche après avis du comité de sélection prévu à l'article L. 952-6-1.

Les contractuels représentent désormais près de 30 % des effectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche.

(1) Un système de décompte des emplois par le MESR relativement fin et puissant...

Le décompte des emplois et le suivi de la masse salariale des universités est complètement automatisé au niveau de l'administration centrale : le ministère a développé, dès 2009, un outil spécifique de restitution du suivi de la masse salariale et des emplois (OREMS) pour les établissements autonomes. Cet outil est alimenté par les retours des données de paie à façon des établissements (la paie est en effet obligatoirement effectuée par les trésoreries générales). L'outil applique les règles posées par le « guide de décompte des emplois » rédigé par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, en concertation avec le ministère chargé du budget.

Cet outil est censé permettre aux recteurs d'identifier les prémices éventuelles de difficultés dans chacun des établissements et de déclencher des alertes au niveau de l'administration centrale. Il permet également de suivre l'évolution comparée de la masse salariale des titulaires, d'une part, et des contractuels, d'autre part, dans chacun des établissements.

Néanmoins, l'outil OREMS ne permet pas seul à l'administration de s'assurer de la maîtrise des recrutements par les établissements. Il doit ainsi être impérativement complété par un dialogue objectif avec les établissements. Outre ce dialogue direct et établi entre les établissements et le rectorat, le ministère organise chaque année des sessions de rencontres avec

les universités et un accompagnement bien entendu, spécifique en cas de difficulté identifiée.

Le réseau des recteurs assurent trois compétences particulières dans le cadre du contrôle budgétaire :

- ils assurent le contrôle budgétaire, incluant le contrôle de la soutenabilité de la masse salariale et du respect du plafond d'emplois ;

- ils assurent une remontée régulière d'informations utiles pour le suivi et l'analyse ;

- ils assurent une surveillance approfondie des établissements susceptibles de connaître des difficultés (en particulier les établissements ayant présenté un déficit, voire deux déficits successifs).

Le décret n° 2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies confie aux recteurs la responsabilité du contrôle de la politique de recrutement des établissements autonomes.

Une procédure détaillée a été mise en place pour contrôler le respect des plafonds d'emplois financés par l'État et la soutenabilité des dépenses de personnel dans les établissements ayant accédé aux RCE¹.

Ce contrôle est effectué par les recteurs selon les modalités suivantes :

- les recteurs, avec l'appui des trésoriers payeurs généraux (TPG), vérifient en novembre-décembre que le budget de l'établissement pour l'année n+1 respecte le plafond d'emplois État notifié grâce au tableau des emplois annexé au budget primitif. Ils apprécient également la soutenabilité de la masse salariale à cette occasion, conformément au guide actualisé sur le contrôle de la masse salariale élaboré par le ministère ;

- les mêmes contrôles sont appliqués par les recteurs, avec l'appui des TPG, à l'occasion de chaque décision budgétaire modificative ;

- les recteurs visent les demandes de recrutements de titulaires transmises en janvier par les établissements pour l'élaboration des arrêtés ministériels d'ouverture de postes, et vérifient à cette occasion la compatibilité avec les plafonds d'emplois et le tableau des emplois annexés au budget. Les établissements doivent transmettre à cette fin aux recteurs différents tableaux permettant de s'assurer de la cohérence entre tableau des emplois et demandes de recrutements de titulaires, conformément à une circulaire diffusée chaque année fin novembre-début décembre.

Les rectorats disposent ainsi mensuellement de la consommation des emplois, en distinguant emplois sur plafond État et emplois sur

¹ Lettre DAF-DGESIP n° 2009-0512 du 9 novembre 2009 et lettre DAF B1 2012-0028 relative aux annexes du chapitre consacré à la structure budgétaire des EPSCP autonomes.

ressources propres, et de la consommation de la masse salariale. Les recteurs peuvent ainsi s'assurer que l'estimation prévisionnelle :

- de consommation des emplois est cohérente avec le respect du plafond annuel ;

- de consommation de la masse salariale est cohérente avec la prévision fournie au budget prévisionnel et ajustée lors des décisions budgétaires modificatives si nécessaire.

En outre, depuis 2011, le ministère demande aux rectorats de leur faire part de leur analyse de la dépense de personnel en année n-1 et de rendre compte trimestriellement de l'exécution des crédits de personnel et de la consommation des emplois. Au-delà du *reporting*, l'enjeu est de développer au sein des rectorats une capacité de suivi et d'anticipation permettant d'identifier les risques de dérapage et donc de les prévenir avant qu'ils ne se réalisent.

(2) ... n'a pas empêché une évolution exponentielle du nombre de contractuels

Le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche recrute traditionnellement un grand nombre de contractuels, notamment pour son activité d'enseignement. En effet, près de 30 % des personnels enseignants sont non-permanents, et le recours à cette catégorie d'agents répond essentiellement à deux objectifs : renouveler le vivier de l'emploi scientifique (dispositif des attachés temporaires d'enseignement et de recherche et dispositif du nouveau contrat doctoral) et permettre à des professionnels extérieurs d'intervenir dans les enseignements (dispositif des enseignants associé et invités).

La reconstitution des données depuis 2007 n'est pas directement possible, en raison de la rupture de périmètre liée à la réforme de l'autonomie qui a vu les universités devenir autonomes par « vagues » successives depuis 2009.

Afin d'illustrer la proportion de contractuels dans les établissements autonomes, le graphique ci-après réalise un point spécifique sur la consommation mensuelle des emplois entre 2011 et 2012 (tous les établissements autonomes, à l'exception de la Nouvelle-Calédonie qui n'entre pas dans le périmètre d'OREMS). La consommation d'emplois est de l'ordre de 151 000 ETPT dont 45 700 contractuels.

Concernant les effectifs d'agents non titulaires sur ressources propres des opérateurs de l'État, l'examen des rapports annuels de performances des années 2008 à 2011 montre une augmentation importante sur la période (de 6 700 ETPT en 2008 à 20 100 ETPT en 2011).

Ces évolutions peuvent être expliquées par différents facteurs :

- **l'appropriation des nouveaux concepts et outils issus de la loi LRU par les établissements.** La traduction des concepts propres aux imputations des emplois (« plafond État » et « plafond ressources propres ») dans les applications de paie reste perfectible, dans les établissements, en dépit

des efforts de pédagogie du ministère pour les expliquer (publication du « guide du décompte des emplois », de nombreuses fiches techniques par un travail collectif, entre notamment la direction des affaires financières et la DGESIP) ;

- **les changements de méthode de collation de l'information.** La réalisation de cette enquête, entièrement déclarative pour le rapport annuel de performances pour 2008, évolue au fur et à mesure du passage aux RCE des établissements vers une plus grande utilisation de notre système d'information. Ainsi, l'utilisation d'une majorité de données issues d'OREMS-RCE, nous permet d'avoir des résultats plus pertinents, cohérents et homogènes ;

- enfin, **l'examen des comptes financiers 2010 et 2011 de 62 établissements ont montré une augmentation des ressources propres entre ces deux exercices, de l'ordre de 75 millions d'euros supplémentaires.** Compte tenu des activités de formation et de recherche des universités, **cette augmentation se traduit, dans les établissements, par une augmentation des personnels sous ressources propres.**

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES ETP DANS LES UNIVERSITÉS¹

Consommation des ETPT (titulaires et non titulaires) plafonds État et ressources propres

		ETPT annuel
2011	Ressources propres	17 698
	État	132 786
	Total	150 485
2012	Ressources propres	18 078
	État	132 928
	Total	151 006
Évolution 2012-2011		521

Consommation des ETPT (titulaires) plafonds État et ressources propres

		ETPT annuel
2011	Ressources propres	280
	État	105 667
	Total	105 947
2012	Ressources propres	36
	État	105 246
	Total	105 283
Évolution 2012-2011		- 663

Consommation des ETPT (non titulaires) plafonds État et ressources propres

		ETPT annuel
2011	Ressources propres	17 417
	État	27 110
	Total	44 528
2012	Ressources propres	18 042
	État	27 678
	Total	45 720
Évolution 2012-2011		1 192

Source : Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

¹ Périmètre RCE 2009 à 2011 hors Nouvelle-Calédonie, l'université de Nouvelle-Calédonie ne relevant pas de la paie à façon.

Vos rapporteurs s'inquiètent, en particulier, de l'augmentation du nombre de contractuels recrutés dans le domaine de la recherche : le recours significatif aux « post-doc » par les directeurs de recherche en tant que techniciens de laboratoire peut laisser craindre une **précarisation croissante de ces emplois qualifiés. Les manques observés dans la gestion prospective des contractuels, aussi bien dans les domaines de l'enseignement et de la recherche que dans l'administration, sont globalement préoccupants.**

b) Le recrutement des enseignants-chercheurs : le bilan des comités de sélection

La procédure de recrutement des enseignants-chercheurs *via* les comités de sélection constitue une **simplification** par rapport au dispositif antérieur des commissions de spécialistes. Elle a permis une ouverture vers l'extérieur des recrutements. Certaines règles ont nécessité un réel effort d'appropriation par les directions des ressources humaines des établissements qui est encore en voie d'achèvement.

Un comité de sélection doit être constitué pour chaque emploi d'enseignant-chercheur créé ou déclaré vacant. Ces comités de sélection n'étant pas pérennes, ce processus doit être repris tous les ans pour chaque emploi. Il en résulte une charge de travail alourdie, qui est vouée à diminuer avec la constitution d'un vivier de membres. La recherche de membres extérieurs et leur gestion constitue un problème évident, puisqu'ils doivent représenter au moins la moitié du comité et au moins 50 % d'entre eux doivent être présents aux séances.

Les règles de composition des comités de sélection rendent, par ailleurs, leur création difficile dans certaines disciplines aux effectifs trop restreints, où il est difficile de trouver suffisamment de membres.

La DGESIP insiste, toutefois, sur le fait que les délais de recrutement ont été sensiblement réduits par la mise en place des comités de sélection.

Quant à la possibilité pour un président d'université de s'opposer à la nomination d'un enseignant-chercheur retenu par un comité de sélection, celle-ci a connu une application très faible : de 2007 à 2011, ce pouvoir de veto n'a concerné que 47 postes, soit 0,25 % des 14 913 postes publiés. Cette possibilité est très fortement encadrée par la jurisprudence constitutionnelle et administrative.

La décision n° 2010-20/21 QPC du Conseil constitutionnel a précisé, en effet, que « *le principe d'indépendance des enseignants-chercheurs s'oppose à ce que le président de l'université fonde son appréciation sur des motifs étrangers à l'administration de l'université et, en particulier, sur la qualification scientifique des candidats retenus à l'issue de la procédure de sélection* ».

Le Conseil d'État a également précisé que le droit du président de l'université de s'opposer à la nomination d'un candidat proposé par le conseil d'administration ne peut être fondé que sur des motifs liés à l'administration de l'établissement, mais en aucun cas sur la qualification scientifique des candidats.

Les effets des comités de sélection sur la prévention du localisme restent difficiles à mesurer. Les critères utilisés pour mesurer ce phénomène d'endo-recrutement des enseignants-chercheurs diffèrent selon le corps considéré.

Pour les maîtres de conférences, on compare le lieu d'obtention du doctorat et l'établissement d'affectation. On obtient ainsi un indice de mobilité académique (IMA). En 2011, 78,6 % des postes publiés et pourvus n'ont pas fait l'objet d'un « endo-recrutement », en progression par rapport à 2008, quand cet IMA n'était que de 75,6 %.

Pour les professeurs des universités, on mesure la mobilité pour les enseignants qui passent du corps de maître de conférences à celui de professeur des universités, en considérant le dernier établissement d'affectation, en qualité de maître de conférences. On obtient ainsi un IMA de 60,8 % pour 2011, contre 51,8 % en 2008.

Le localisme dans le recrutement des enseignants-chercheurs a donc effectivement diminué avec la mise en œuvre des comités de sélection.

La mobilité des chercheurs – en particulier au moment du recrutement « junior » (comme chargé de recherches ou maître de conférences) ou « senior » (comme directeur de recherches ou professeur) est vitale pour la circulation des idées et des techniques, mais aussi nécessaire pour que les recrutements relèvent d'une évaluation objective des dossiers des candidats. **De nets progrès ont été constatés au cours des dernières années concernant la mobilité géographique, mais la mobilité fonctionnelle - entre postes de chercheur, d'enseignant-chercheur, voire de chercheur en entreprise – reste trop limitée, selon le comité de suivi de la loi LRU.**

Des données exhaustives sur la mobilité des enseignants-chercheurs recrutés sont rendues publiques chaque année par la direction des ressources humaines du MESR¹. On constate une amélioration nette du niveau de mobilité des recrutements au niveau des maîtres de conférences. Ainsi, en 2010 près de 79 % des maîtres de conférences recrutés l'ont été dans un établissement autre que celui où ils ont soutenu leur doctorat. **Le taux d'endo-recrutement reste, en revanche, élevé pour les recrutements des professeurs, et les progrès à ce niveau ne sont pas notables, selon le comité de suivi de la loi LRU.** En 2010, 59 % des professeurs recrutés l'ont été dans l'établissement où ils exerçaient, et ce taux serait bien plus important sans

¹ Bilans des origines des enseignants-chercheurs recrutés, campagne 2010, http://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/statistiques/89/0/orig2010_192890.pdf.

prendre en compte les disciplines où une agrégation du supérieur force à la mobilité.

Les causes de la hausse de la mobilité au niveau des maîtres de conférences sont difficiles à cerner précisément. On peut penser que l'article L. 952-1-1 du code de l'éducation (qui demande aux établissements de présenter les objectifs qu'il se fixe dans ce domaine) introduit par la loi LRU a joué un rôle notable, comme la constitution des comités de sélection, avec un renforcement de la présence de membres extérieurs. D'autres facteurs plus diffus ont pu jouer, comme une meilleure prise de conscience dans le milieu universitaire de l'importance de la mobilité pour la qualité de la recherche et une évaluation plus rigoureuse et plus transparente des unités de recherche par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES).

c) Le bilan de la politique d'intéressement

En ce qui concerne les enseignants-chercheurs, les **primes d'excellence scientifique (PES)** sont attribuées sur la base de critères arrêtés par le conseil d'administration après avis du conseil scientifique, avec un périmètre plus large que celui de l'ancienne prime d'encadrement doctoral et de recherche.

La mise en place de référentiel d'activités reconnaissant de nouvelles activités de soutien aux étudiants dans les activités des enseignants-chercheurs a conduit à un nouvel équilibre entre décharges, heures complémentaires et primes pour responsabilités pédagogiques.

En ce qui concerne les personnels administratifs et techniques, au-delà de la mise en place de la prime de fonctions et de résultats des titulaires de la filière administrative de l'éducation nationale, les établissements ont généralement instauré un **système de primes en direction des personnels ITRF** (ingénieurs et personnels techniques de recherche et de formation) afin que les deux systèmes soient convergents, similaires pour les tous les personnels titulaires quel que soit leur corps.

Les contractuels ont également vu se mettre en place une politique indemnitaire à leur bénéfice, la question restant, d'un point de vue de politique de ressources humaines, de ne pas « illusionner » les individus par une similitude de montants indemnitaires qui les laisseraient ignorer les différences à long terme existant entre les statuts de contractuel et de titulaire. Beaucoup d'établissements ont convaincu leurs comités techniques de renoncer à un rattrapage indemnitaire et de modérer toute progression de « carrière » des contractuels de manière à encourager le passage de concours, auxquels d'ailleurs ces établissements accordent une politique de formation importante.

En vertu de l'article L. 954-2 du code de l'éducation, « le conseil d'administration peut créer des dispositifs d'intéressement permettant d'améliorer la rémunération des personnels ».

Un décret du 7 juin 2010 en fixe les modalités dans le champ de la participation à des opérations de recherche : un montant maximal de 50 % du montant disponible pour l'établissement (après déduction des charges nécessaires à l'opération) peut être distribué selon des critères décidés en conseil d'administration et en s'appuyant sur une comptabilité analytique... Peu d'établissements ont pu donc se lancer dans un tel dispositif.

Certains établissements expérimentent un dispositif d'intéressement après détermination d'objectifs précis collectifs (un service, une composante, un laboratoire) ou individuels. L'atteinte des résultats doit être certifiée (publications scientifiques ou résultats de l'évaluation des travaux d'une unité scientifique, qualité des évaluations portées par les étudiants ou taux d'insertion professionnelle dans le champ pédagogique, taux de réussite d'agents formés, délais de traitement ou maîtrise des coûts en matière d'efficience de services...). Le conseil d'administration adopte le dispositif, ses modalités et ses critères.

Ces dispositifs sont actuellement freinés dans leur adoption par les difficultés des établissements qui doivent maîtriser l'accroissement de leur masse salariale et faire des arbitrages entre les axes de dépenses de cette masse salariale.

Vos rapporteurs ont pu relever, lors de leurs visites, un certain nombre d'éléments qui témoignent d'un **malaise au sein des enseignants-chercheurs dans la perception qu'ils ont de leur évolution de carrière et qui peuvent laisser craindre un risque de paupérisation. De plus en plus, les compléments de rémunération sont recherchés par les enseignants**, que ce soit au travers des heures complémentaires, des décharges, des primes... D'autres enseignants choisissent de jouer sur les libertés qu'offre leur statut particulier, comme les professeurs de médecine ou encore les professeurs d'économie et de gestion qui peuvent être auto-entrepreneurs ou émarger dans les conseils d'administration et les conseils de politique monétaire d'entreprises, et perçoivent à ce titre des agios, ou mêmes les professeurs d'université en droit qui acquièrent automatiquement le titre d'avocat.

Cette situation a des conséquences notables sur l'accompagnement de l'étudiant. **Il existe toute une série de règles sur les heures complémentaires, le traitement et l'indemnisation des chercheurs, des règles qui ne sont plus aujourd'hui véritablement adaptées et ne sont donc plus respectées.** Les universités devraient pouvoir quantifier cet enjeu de manière précise, en particulier s'agissant du volume des heures complémentaires, en mariant les fichiers de rémunération avec les fichiers de service, mais cela n'est toujours pas possible dans le cadre d'une gestion extrêmement éclatée.

Dans ces conditions, **les universités aspirent à la généralisation d'une obligation déclarative imposant à chaque enseignant-chercheur de détailler la teneur des services effectués.** Du reste, cela apparaît justifié par

le principe selon lequel un ordonnateur doit certifier auprès du comptable le service fait.

Vos rapporteurs regrettent, en outre, l'absence de prime valorisant l'excellence pédagogique, une situation qui tend à renforcer un système d'évaluation individuelle des enseignants-chercheurs déjà largement biaisé en faveur de la recherche dans les procédures de promotion et d'avancement.

C. UNE STRUCTURE DE FINANCEMENT INADAPTÉE, À REFONDER DANS SA GLOBALITÉ

Conformément à l'article 18 de la loi du 10 août 2007, les notifications de crédits annuelles adressées aux établissements autonomes distinguent la dotation de fonctionnement, les crédits liés à l'investissement et les crédits de masse salariale.

1. Un système SYMPA dont la mise en œuvre n'a pas permis aux universités de construire une programmation budgétaire pluriannuelle sincère

a) Un système d'allocation des moyens récurrents insuffisamment redistributif

La mise en œuvre du nouveau système de répartition des moyens récurrents des universités à l'activité et à la performance (SYMPA), qui s'est substitué à « San Remo » en 2009, s'est révélée être un échec, du fait de son interruption au bout de deux ans, dès 2011. Sont pointées du doigt les insuffisances de la différenciation entre universités performantes et rigoureuses et universités qui ne l'auraient pas été, ce qui constituait pourtant le *leitmotiv* du modèle.

La mise en œuvre du modèle SYMPA s'est ainsi résumée à l'application d'une simple « règle de trois » en vue d'assurer un rééquilibrage au profit des universités de petite taille, ne permettant, à évolution nulle de l'enveloppe, **aucun effet redistributif dans la répartition des moyens**. La Conférence des présidents d'université (CPU) considère que le système SYMPA a conduit, au contraire, au creusement des inégalités entre universités sur-dotées et sous-dotées, en raison des **facteurs d'écèlement** (plafond de dotation pour les universités sous-dotées) et **d'excédent d'initialisation** (plancher de dotation pour les autres universités). **Dans ces conditions, celles des universités qui étaient identifiées comme sous-dotées ont été d'autant plus pénalisées qu'elles ont dû consacrer une part croissante de leurs moyens récurrents à l'encadrement de leurs étudiants dont le nombre augmentait, amputant d'autant les moyens consacrés à la recherche.**

Au final, la partie de l'allocation des moyens reposant sur la variation relative du positionnement de l'établissement par rapport aux autres induit un

facteur obscurcissant l'appréciation du système. Les efforts faits peuvent être ainsi « gommés » par le jeu sur la disparition de l'excédent d'initialisation de départ.

Le modèle se caractérise par une sensibilité à la performance en termes de recherche plus forte que celle liée à la performance en termes de pédagogie. S'est ainsi généralisée l'idée selon laquelle le modèle SYMPA privilégie le nombre de producteurs dans les équipes de formation et moins le nombre d'étudiants dans les formations. Certaines communautés universitaires ont, dans ces circonstances, le sentiment que leurs équipes dirigeantes ont donné comme mot d'ordre à leurs composantes de concentrer le maximum de leurs efforts sur l'augmentation du nombre de leurs producteurs. **L'obligation implicite de parvenir à des résultats scientifiques quantifiables et d'augmenter le nombre de producteurs peut, toutefois, conduire les équipes des UFR à se désinvestir de l'enseignement.**

Néanmoins, au-delà de la pondération et de la pertinence de certains critères utilisés par le modèle SYMPA, **c'est véritablement ses conditions d'application qui sont quasi unanimement critiquées par les universités.** En effet, si le modèle SYMPA était mis en œuvre de manière absolue, les établissements bénéficieraient à tout le moins d'une visibilité sincère de leurs financements récurrents. Ils seraient ainsi en mesure de construire des budgets sur la base d'hypothèses réalistes. Or, **la pratique a montré que les moyens alloués ne correspondaient qu'à une partie des résultats issus du modèle, minant ainsi la capacité prospective des universités dans leur pilotage budgétaire.**

De plus, **la non-application stricte du système SYMPA a pu générer des effets pervers en termes de responsabilisation des établissements,** en n'incitant pas à un comportement budgétaire vertueux, lorsqu'il était constaté que l'État interviendrait en secours des universités à la gestion identifiée comme peu rigoureuse, en l'absence de toute sanction.

En particulier s'agissant de la gestion de la masse salariale, certains présidents d'université ont rappelé qu'ils n'avaient pas été élus pour « geler des emplois » et ont donc préféré s'en remettre au recteur pour assumer des décisions budgétaires douloureuses. **Cette situation n'a pas participé à la consolidation d'un esprit de responsabilité partagé par l'ensemble des dirigeants d'université.** Elle a encore moins favorisé l'émergence d'un besoin de mutualisation entre établissements, comme l'a démontré les désaccords entre universités sur la question de la prise en charge collective du GVT.

Depuis 2009, dans le cadre de la répartition SYMPA, 20 % des moyens sont théoriquement alloués en fonction de la performance des universités, contre 3 % auparavant, les 80 % étant dédiés au financement des activités au titre de l'exécution de missions de service public. L'idée d'une répartition des dotations de l'État en fonction du volume d'activité et du niveau de performance ne doit pas faire oublier un des objectifs fondamentaux

du système de financement public récurrent : **garantir une péréquation du financement public de l'enseignement supérieur sur l'ensemble du territoire**. Dans cette logique, la mise en œuvre du système SYMPA devrait permettre de **dégager un coût référentiel pour une formation donnée dans un cycle donné** : le coût d'une licence de droit doit être idéalement le même qu'on se situe à Brest ou à Paris. Il est indispensable de se mettre d'accord sur des critères transparents de calcul et d'évaluation des coûts référents.

En ce qui concerne le financement récurrent de la recherche, les écarts de dotations entre universités sont, en revanche, moins importants. On estime de cinq à six le nombre d'universités particulièrement consommatrices de crédits récurrents en matière de recherche. Il convient donc de traiter différemment celles des universités qui consacrent structurellement plus de dépenses à leurs structures de recherche. Le fait que le modèle SYMPA ne comptabilise pas les coûts d'hébergement pour l'université induits par ses partenariats avec les organismes de recherche a pu être particulièrement pénalisant.

b) Une critérisation inadaptée, largement remise en cause

Dans l'attente que l'ensemble des universités aient accédé à l'autonomie, le modèle a géré séparément les emplois et les crédits. En gestion, l'établissement se voit donc attribuer distinctement des emplois et des crédits. La masse salariale transférée à partir du titre 2 qui correspond notamment à la rémunération des personnels titulaires (enseignants-chercheurs, enseignants, BIATOSS) n'est donc pas traitée par le modèle. **La portée du système SYMPA est d'autant plus limitée qu'il ne tient pas compte du coût de la masse salariale** et de son calcul contractualisé entre l'État et les universités. **Ses effets redistributifs en sont considérablement diminués**. Le fait que la dotation de masse salariale comme le système SYMPA ne tiennent pas compte des postes vacants emportent des conséquences budgétaires lourdes pour les universités. Une réflexion est, à l'heure actuelle, conduite par le ministère de l'enseignement supérieur et la CPU sur l'opportunité d'un **élargissement de l'assiette du système SYMPA à la masse salariale**.

Outre cette masse salariale, d'autres crédits ne sont pas répartis par le modèle d'allocation des moyens car ils répondent à des logiques spécifiques : crédits de mise en sécurité et d'accessibilité ; allocations de recherche non contractualisées (allocations sur thématiques prioritaires, de coopération internationale, pour l'accueil de normaliens ou de polytechniciens) ; enveloppe performance négociée dans le cadre du renouvellement du contrat d'établissement ; actions spécifiques diverses. Ces crédits continuent donc d'être notifiés spécifiquement et s'ajoutent aux crédits répartis par le modèle.

L'absence de prise en compte des coûts additionnels liés à la présence de sites délocalisés désavantage un certain nombre d'universités éclatées en plusieurs antennes (l'université de Picardie – Jules Verne est structurée en six campus coûteux, mais jugés nécessaires pour permettre

l'accès à l'enseignement supérieur dans une région où le déficit en formation est reconnu).

Le modèle SYMPA n'appréhende pas non plus dans des conditions satisfaisantes le taux d'étudiants boursiers au regard des caractéristiques du territoire, ce qui tend à amoindrir d'autant les ressources propres de l'établissement (notamment issues des droits d'inscription).

Quant à la **prise en compte d'indicateurs de performance des établissements en termes d'insertion professionnelle**, elle ne pouvait intervenir avant 2013, date à laquelle l'ensemble des informations peut commencer à être agrégé par les services du ministère.

Une refonte des critères semble, par conséquent, incontournable, ne serait-ce qu'afin de considérer enfin qu'un chercheur mis à disposition par le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) est aussi un produisant. Jusqu'ici le critère du nombre de producteurs ne tenait compte que des enseignants-chercheurs. Or, un chercheur du CNRS mis à disposition représente des dépenses pour l'université qui doit couvrir des frais d'hébergement et d'autres frais environnants. Il est, au même titre que les enseignants-chercheurs, promesse de ressources et de valorisation ultérieures.

2. Une montée en puissance des financements sur projet qui a atteint ses limites

Parallèlement à la mise en œuvre de la loi LRU, le programme des investissements d'avenir (PIA) financés par le grand emprunt a exercé une influence notable sur la dynamique financière des universités. Alors que le modèle SYMPA d'allocation des moyens récurrents a connu rapidement ses limites dans un contexte de contrainte budgétaire, la montée en puissance de financements sur projet au profit des universités sélectionnées par le jury international des investissements d'avenir a renforcé le sentiment d'une remise en cause de la péréquation territoriale du financement du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Les procédures de sélection du PIA ont contribué à conforter la place écrasante de la recherche dans les mécanismes d'allocation des financements publics et d'évaluation, sans doute au détriment de la dimension pédagogique. Les personnes auditionnées par vos rapporteurs ont exprimé le sentiment d'un recentrage de l'université en tant qu'opérateur de recherche avant tout, qui emportait une maximisation des efforts de la communauté universitaire sur les activités scientifiques de l'établissement, leur visibilité et leur réussite.

Le très fort taux d'échec aux appels à projet lancés par l'Agence nationale de la recherche (près de 80 %) est d'autant plus pénalisant pour les chercheurs et les enseignants-chercheurs qui ont consacré une part significative de leurs temps à l'élaboration de dossiers de candidature ou au

renseignement de formulaires d'évaluation, au détriment de leurs missions de recherche et d'enseignement.

3. La diversification des sources de financement : des marges inexploitées

Les conditions de diversification des ressources pour les universités ont été bouleversées aussi bien par la loi LRU que par des dispositions législatives et réglementaires adoptées au cours des cinq dernières années. Si la loi du 10 août 2007 a accompagné le rapprochement des universités avec le monde économique et le secteur privé d'un volet important de coopération financière, les modalités de gestion de leur trésorerie et de leur capacité d'emprunt ont été affectées dans un sens généralement contraire à l'autonomie et à la confiance qui auraient dues leur être accordées.

L'université de Strasbourg rappelle ainsi qu'il n'est plus possible pour les universités de placer une partie de leurs fonds propres auprès d'établissements bancaires, les liquidités placées chez les trésoriers payeurs généraux (TPG) ne servant en outre que des intérêts négatifs. Or, l'université dispose d'une trésorerie de 30 millions d'euros qui ne peuvent plus être placés, alors qu'elle avait accumulé 2,9 millions d'euros de placements en 2009.

En outre, l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 **interdit le recours à des emprunts d'une durée supérieure à douze mois** pour les organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques. Cette restriction est donc applicable aux universités, en leur qualité d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

Par ailleurs, certaines universités ont rappelé à vos rapporteurs que, dans certains cas, une partie substantielle de leurs ressources issues de l'exploitation de brevets et de prestations intellectuelles leur échappait dès lors que celles-ci relevaient de la compétence d'une société d'accélération du transfert de technologie (SATT), mise en place par le programme des investissements d'avenir au niveau d'un pôle de compétitivité.

a) Les ressources issues du rapprochement des universités avec le monde économique et le secteur privé

(1) Les fondations

Les **fondations partenariales** (dotées de la personnalité morale et au nombre d'une trentaine) ou **universitaires** (décidées en conseil d'administration et au nombre d'une vingtaine) instaurées par la loi LRU sont une cinquantaine sur l'ensemble du territoire. Elles répondent au besoin d'accroissement du rayonnement des établissements et à la volonté de permettre à des fonds privés de soutenir leurs projets.

Le développement fort observé au cours des trois premières années d'application de la loi a connu un net ralentissement depuis 2010. Les fondations se heurtent, en effet, à plusieurs difficultés :

- une saturation du marché : la concurrence face aux donateurs s'est intensifiée par la multiplication du nombre d'appels à fonds dans le monde de la recherche et du soutien aux étudiants, et par le fait que de plus en plus d'établissements d'enseignement supérieur sollicitent désormais le soutien des « grands comptes » (entreprises publiques ou privées puissantes) ;

- la diversification des sources par voie de *fundraising* (levée de fonds) auprès d'entreprises ou de particuliers est d'ampleur limitée : par exemple, l'appel à contribution auprès des anciens élèves ne génère que très peu d'entrées de fonds car les réseaux de diplômés commencent à peine à se structurer (réseaux d'anciens ou d'*alumni*). Cette structuration est d'autant plus compliquée que la plupart des anciens, lorsqu'ils étaient à l'université, n'étaient guère familiers de cette approche, contrairement à ce qui se faisait dans les écoles privées ou dans d'autres pays, en particulier anglo-saxons. Le sentiment d'appartenance à une université ne se génère pas *a posteriori*, on ne se découvre pas « ancien » d'une université à 50 ans... ;

- la professionnalisation des équipes chargées de lever des fonds a démarré en même temps que naissaient les fondations, mais prend nécessairement plus de temps ;

- les projets doivent être forts, cohérents et porteurs de sens entre établissement et fondations. Au moment où les établissements modifient leurs positionnements, les fondations peuvent « marquer un temps » d'attente, d'autant que le contexte économique rend les entreprises plus prudentes ;

- dans certaines fondations créées par les établissements d'enseignement supérieur, on constate que le capital a déjà été consommé, alors que seuls les intérêts qu'il génère devraient idéalement être utilisés. Le capital des fondations doit pouvoir être construit et consolidé sur le long terme ;

- certaines universités doivent encore réexaminer leur stratégie relationnelle avec les donateurs potentiels. En règle générale, le donateur ne doit pas se mêler de l'utilisation des fonds consentis. En tout état de cause, la communauté scientifique s'accommoderait mal d'un interventionnisme croissant du milieu économique dans la définition et la conduite de ses projets. Toutefois, un équilibre doit être trouvé afin que le donateur puisse trouver dans le partenariat conclu un avantage manifeste, aussi bien en termes d'image ou de valorisation économique de la recherche dans son secteur d'activité.

Élément positif de la loi LRU, le rapprochement entre le monde universitaire et le monde des entreprises est largement reconnu comme bénéfique au sein des établissements. Sa préservation, voire son approfondissement, constituent désormais des objectifs prioritaires au sein des stratégies universitaires, afin de renforcer durablement l'identité, la présence

et l'influence de l'établissement dans son environnement socio-économique territorial.

La création de fondations au sein des universités n'est pas à l'origine d'une aggravation majeure des disparités régionales, ni à une privatisation lancinante du système d'enseignement supérieur, compte tenu de la part marginale de ces fonds dans l'ensemble des ressources propres des établissements. En revanche, il apparaît évident que certaines universités sont moins bien armées que d'autres dans le lancement de ces nouveaux outils, lorsqu'elles sont implantées sur un territoire moins propice à la création de fondations. Comme le souligne le professeur Thomas Le Mercier, « *les EPSCP ne sont pas maîtres de tout et aucun montage juridique ne pourra permettre, notamment, d'éviter que certaines universités soient sur un territoire moins favorable que d'autres à la création de fondations* »¹.

L'université de Picardie – Jules Verne et l'université d'Angers ont élaboré des projets de création de fondations en lien avec leur identité, respectivement en matière d'égalité des chances et de tourisme, qui n'ont malheureusement pas encore abouti. Elles rencontrent des difficultés principalement liées à une conjoncture jugée globalement défavorable².

L'université d'Avignon a, elle, mis en place, très récemment, une fondation universitaire alimentée par des cofinancements issus de mécènes culturels privés et de la ville. Elle a vocation à soutenir des projets innovants dans le domaine culturel qui constitue un levier essentiel de la stratégie de l'établissement.

L'université de Strasbourg a créé, en 2008, une fondation de coopération scientifique « Université de Strasbourg », en partenariat avec les hôpitaux universitaires de Strasbourg. Ses moyens et ses équipes sont mutualisés avec ceux de la Fondation pour la recherche en chimie, cofondée par l'université avec le CNRS et deux groupes de l'industrie chimique.

Les fondations démarrées sur un projet peuvent évoluer vers un outil plus transversal à l'établissement (au positionnement fort) afin de faire converger le soutien et les fonds de partenaires de divers projets de l'établissement. L'article L. 719-13 du code de l'éducation a ainsi été modifié en 2010 pour autoriser les fondations partenariales à abriter en leur sein plusieurs fondations thématiques qui permettent individuellement de recevoir des fonds ou des biens en vue de la généralisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif.

¹ LE MERCIER, Thomas, « Les fondations ou la rencontre des mondes économique et universitaire », in *Actualité juridique – Droit administratif (AJDA)*, 2008, p. 2379.

² *Le projet de l'université de Picardie doit être complété, dans la désignation des partenaires et de leurs apports respectifs, à la demande du recteur. L'université d'Angers devrait mettre en place une structure d'accueil pour le développement du mécénat et la création d'un fonds de dotation alimenté par des entreprises intervenant dans le domaine touristique (Accor, Sodexo, Axa...).*

À l'exception de quelques universités, comme Paris-Dauphine dont la fondation partenariale créée en 2008 a levé 3,3 millions d'euros en 2011 (provenant à 94 % d'entreprises) et espère en récolter 35 millions d'ici à 2014, **le développement des fondations demeure embryonnaire au sein du système public d'enseignement supérieur et de recherche.**

Les fondations de coopération scientifique, pensées un temps comme un support naturel d'opération du programme des investissements d'avenir, ont été finalement peu utilisées en pratique. Elles constituent une association d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche, prenant la forme d'une personne morale de droit privé. Le choix a été fait de ne pas bousculer les modes de gouvernance au moment de l'accélération des projets et de la nécessaire mobilisation des ressources des établissements autour des porteurs de projets.

(2) Le mécénat

La loi LRU a assoupli et étendu plusieurs dispositifs de réduction fiscale pour les dons versés par les entreprises ou les particuliers aux établissements d'enseignement supérieur.

Son article 38 a ainsi modifié les articles 200 et 238 *bis* du code général des impôts afin de dispenser les universités d'une procédure d'agrément par les ministres de l'enseignement supérieur et du budget pour recevoir des versements d'entreprises et de particuliers déductibles de l'impôt. L'article 29 de la loi du 10 août 2007 étend les réductions d'impôt prévues par les articles précités du code général des impôts aux dons et versements en faveur des fondations universitaires et partenariales.

En outre, l'article 30 de la loi LRU a étendu aux versements effectués au profit de projets de thèse proposés au mécénat de doctorat par les écoles doctorales le droit à réduction d'impôt des entreprises prévu par l'article 238 *bis* du code général des impôts.

Enfin, l'article 31 de la loi LRU a introduit une nouvelle modalité de dation en paiement des droits de mutation à titre gratuit, afin que ces droits puissent être acquittés par la remise de blocs de titres, de valeurs ou d'obligations destinés à constituer une dotation à un EPSCP pour un projet de recherche et d'enseignement.

Ces assouplissements ne contribuent néanmoins que très marginalement au financement des universités. Les dons collectés auprès d'entreprises, en dehors du cadre des fondations, et de particuliers dépassent très rarement la centaine de milliers d'euros par an.

(3) La prise de participations ou la création de filiales

Dans sa rédaction antérieure à la loi du 10 août 2007, l'article L. 711-1 du code de l'éducation permettait déjà aux universités d'intervenir dans le secteur des affaires, en prenant des participations dans des sociétés ou des groupements de droit privé ou en créant des filiales. Cette faculté était, cependant, limitée par l'interdiction d'engager des ressources

supérieures à celles que les universités dégagent de leurs activités industrielles et commerciales. L'article 27 a levé cette restriction, afin de développer l'initiative économique et financière des universités.

b) Les recettes de formation continue

En 2011, les universités ont tiré 220,1 millions d'euros de recettes de leurs prestations de formation continue. Elles ont également perçu 83,5 millions d'euros au titre de la taxe d'apprentissage.

En outre, **les performances sont très inégales entre universités, avec des différences de volume d'activités de un à quatre pour des universités de profil et de taille pourtant comparables.** À titre d'exemple, l'université du Havre n'a récolté qu'un million d'euros de ses prestations de formation continue, quand l'université du Littoral Côte d'Opale en a tiré quatre millions.

Les freins à la progression des ressources issues de la formation continue dans le budget des universités sont de plusieurs ordres :

- la conception même de l'enseignement universitaire dont la vocation première est d'assurer une formation initiale de nature académique, articulée avec les résultats de la recherche. Bien que la professionnalisation des formations universitaires se soit sensiblement renforcée au cours de la période récente, l'idée de poursuivre un parcours de formation continue au sein d'une université peine à s'imposer. Les universités ont en général encore peu joué le jeu de la validation des acquis de l'expérience. La formation continue universitaire, encore trop calquée sur l'offre de formation initiale et donc sur une offre de formation à visée diplômante, est aujourd'hui insuffisamment articulée avec les dispositifs existants de la formation professionnelle tout au long de la vie des salariés, tels que le droit individuel à la formation (DIF) ou les contrats et les périodes de professionnalisation instaurés par la loi du 24 novembre 2009¹ ;

- les réserves persistantes de la communauté universitaire vis-à-vis d'une activité marchande qui n'est au demeurant le plus souvent pas facturée à son coût réel (différentiel de un à quatre), même si là encore les mentalités évoluent et si des différences importantes peuvent apparaître selon les universités et, en leur sein, selon les composantes. En particulier, les instituts d'administration des entreprises (IAE) sont parvenus à articuler efficacement formation initiale et formation continue, à renforcer leur image de partenaire de la formation tout au long de la vie auprès des entreprises et à développer leurs ressources propres ;

- le processus de construction de l'offre de formation, qui repose sur les porteurs de projet et qui est insuffisamment régulé, d'où une faible structuration de la fonction formation continue dans les universités, les

¹ Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

services de la formation continue n'étant en général pas chargés d'impulser une politique, mais de fournir une assistance aux porteurs de projets ;

- l'insuffisante prise en compte d'objectifs en matière de formation continue universitaire dans la contractualisation aussi bien avec l'État que les collectivités territoriales. L'article 57 de la loi du 24 novembre 2009 précitée prévoit qu'un contrat de plan de développement des formations professionnelles négocié entre l'État et la région doit déterminer les objectifs communs aux différents acteurs sur le territoire régional, tant pour les filières de formation professionnelle initiale que pour celles de la formation continue, sur la base d'une analyse partagée sur les besoins en emplois et compétences de chaque bassin d'emploi. Or, on constate que, la plupart du temps, l'enseignement supérieur n'est pas représenté au sein des comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP). En règle générale, l'enseignement supérieur est traité, dans les services des conseils régionaux, séparément de la formation professionnelle, en lien avec la recherche et parfois le développement économique ;

- le peu d'appétence des enseignants-chercheurs pour une activité qui n'est pas valorisée dans leur carrière et qui se fait essentiellement en heures complémentaires ;

- la faiblesse de l'innovation pédagogique et du développement de l'usage des nouvelles technologies, souvent indispensables à l'accueil d'un public en formation continue ;

- la concurrence avec les autres acteurs locaux de la formation continue.

En outre, **les universités regrettent le monopole de la collecte de la taxe d'apprentissage versée par les entreprises aux établissements dispensant des formations technologiques et professionnelles par les chambres consulaires.** Elles dénoncent le coût de cette collecte qui obère d'autant le montant de taxe qui leur est effectivement reversé. Elles souhaitent que la réglementation soit assouplie afin de leur permettre de devenir elles-mêmes organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage au niveau départemental. Elles aspirent, à tout le moins, à un rééquilibrage de la répartition des crédits issus de la taxe d'apprentissage au niveau départemental, et à une homogénéisation des critères d'attribution au niveau national.

D. LA RESSOURCE PATRIMONIALE : UNE INCONNUE DANS LE BILAN DES UNIVERSITÉS

Le service France Domaine a estimé, en novembre 2012, le patrimoine universitaire appartenant à l'État à près de 20 milliards d'euros pour 5,95 hectares de foncier non bâti et 18,6 millions de m² bâtis qui se répartissent en 15,2 millions de m² appartenant à l'État, 450 000 m² appartenant aux établissements en propre et 2,95 millions de m² appartenant à

d'autres propriétaires, au premier rang desquels on compte les collectivités territoriales¹.

1. Un processus d'expérimentation de la dévolution patrimoniale interrompu

L'article 32 de la loi LRU dispose que « *l'État peut transférer aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel qui en font la demande la pleine propriété des biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'État qui leur sont affectés ou mis à disposition. Ce transfert s'effectue à titre gratuit. Il s'accompagne, le cas échéant d'une convention visant à la mise en sécurité du patrimoine après expertise contradictoire. Il ne donne lieu ni à un versement de salaires ou honoraires au profit de l'État ni à aucune indemnité ou perception de droits ou de taxes au profit de l'État* ».

Ce transfert, qui fait partie des « *compétences particulières* » prévues par la loi, n'intervient qu'après l'acquisition et la maîtrise des RCE en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines. Ces RCE sont acquises au plus tard dans un délai de cinq ans à compter de la publication de la loi, **contrairement à la dévolution patrimoniale dont la loi LRU n'a fixé aucun calendrier de mise en œuvre.**

La portée limitée à ce jour de la dévolution patrimoniale tient d'abord à la prudence de la loi elle-même qui ne prévoit aucun périmètre cible (le transfert se fait sur demande des universités si des conditions précises et exigeantes sont remplies), ni un calendrier de mise en œuvre comme pour l'accession aux RCE.

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a néanmoins mis en place une procédure d'expérimentation du transfert. Le 28 novembre 2009, un groupe d'expérimentation composé de neuf universités candidates à la dévolution a été constitué (Clermont-I, Poitiers, Toulouse-I, Corte, Avignon, Paris-II, Paris-VI, Cergy-Pontoise et Marne-la-Vallée). Durant 18 mois, les universités devaient franchir les étapes suivantes :

- élaboration d'une stratégie immobilière formalisée par un schéma directeur, en cohérence avec le projet pédagogique et scientifique de l'établissement ;

- pilotage de la politique et de la gestion immobilière avec une équipe en charge de l'immobilier et des outils adaptés de gestion, connaissance parfaite du patrimoine (inventorié par ailleurs dans le schéma pluriannuel de stratégie immobilière – SPSI –) et de la valeur du patrimoine à transférer ;

¹ COTTEREAU, Gilles, « *Activités immobilières et coopération interuniversitaire – L'autonomie patrimoniale sous l'aiguillon des pôles* », in *Actualité juridique – Droit administratif (AJDA)*, 2011, p. 499.

- la mise à niveau de la comptabilité patrimoniale et notamment une prévision pluriannuelle des dépenses de gros entretien renouvellement (GER) sur 25 ans.

En novembre 2011, le MESR a retenu trois universités très avancées dans le processus et fortes d'un schéma directeur adopté : Clermont I, Poitiers et Toulouse I. Trois étapes restantes ont été franchies au cours de 2011 et 2012 : évaluation de la dotation financière annuelle récurrente versée aux établissements au titre du GER en plus de la dotation initiale pour travaux de mise en sécurité, contractualisation avec l'État sous forme d'une convention de dévolution et signature des actes notariés (encore en cours pour l'université de Poitiers).

À la fin 2012, la décision d'arrêt de la dévolution durant trois ans pour tirer un bilan de l'expérimentation de la dévolution des trois premières universités a suspendu le processus pour les autres établissements candidats.

Une autre raison de ce faible nombre de bénéficiaires de la dévolution patrimoniale est à rechercher dans l'**insuffisante structuration de la gestion du patrimoine immobilier par des universités qui n'en avaient pas la pleine responsabilité** : l'organisation de cette fonction immobilière ne s'est précisée que sur la base de l'acquisition des compétences élargies et la réalisation d'un long travail d'inventaire et de mise en place de systèmes d'information et de gestion adaptés.

Les trois premières opérations pilotes de dévolution sont censées permettre de fiabiliser les modalités de transfert. Les recommandations 2011 du comité de suivi de la LRU étaient de « *conduire la dévolution du patrimoine de façon progressive et modulée au vu d'un bilan d'étape* » (recommandation n° 9). L'expérience de trois universités constituera une première base ; il est souhaitable que la pause dans le processus ne démobilise pas certaines équipes ayant engagé des efforts importants en matière de renforcement de la fonction de gestion immobilière.

2. Une insuffisante connaissance des caractéristiques, de la valeur et des coûts de maintenance de l'immobilier universitaire

La connaissance du parc immobilier pour les universités est désormais une obligation. Par une circulaire du Premier ministre en date du 28 février 2007, le gouvernement a décidé de « *poser les bases d'une stratégie de gestion immobilière des organismes contrôlés par l'État et exerçant une mission de service public* ». Cette demande passe par le recensement précis des biens immobiliers des opérateurs qui avait été lancé dès 2006 par des travaux de fiabilisation et d'évaluation du parc immobilier des opérateurs de l'État. Le ministre chargé du domaine a rappelé, par une circulaire du 26 décembre 2008, l'obligation de recensement du parc immobilier avant le 31 mars 2009 et adressé une circulaire spécifique aux opérateurs et organismes

divers de l'État exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur. Ces travaux de recensement sont complétés par la rédaction d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) qui comporte un volet de diagnostic du parc et des orientations stratégiques à cinq ans¹.

Tous ces travaux ont obligé les universités à recenser leur patrimoine (biens domaniaux, biens propres, biens loués ou occupés à titre gratuit) soit en utilisant leurs ressources internes (directions immobilières quand elles existent), soit en recourant à des prestataires extérieurs, soit en utilisant les deux méthodes. Dans le cadre de son plan stratégique « Élan 2020 », le groupe de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) a accompagné et cofinancé les universités pour la réalisation de 52 schémas directeurs immobiliers et d'aménagement (SDIA) entre 2008 et 2011.

De nombreuses universités ont sollicité les services de prestataires extérieurs afin de réaliser leurs divers diagnostics immobiliers, notamment en matière d'accessibilité pour les personnes porteuses de handicap, de performance énergétique, de schéma de mise en sécurité et de stratégie de développement immobilier. Le recours à des cabinets d'études a pu générer des coûts significatifs pour des établissements dont les services de pilotage immobilier étaient encore insuffisamment développés.

L'université d'Angers constitue un exemple encourageant de gestion rigoureuse et responsable de la fonction immobilière, dans un contexte budgétaire pourtant très défavorable. Elle s'est dotée d'un logiciel de gestion patrimoniale « VIZELIA » qui lui a permis de cartographier l'ensemble de ses surfaces et qui a vocation à être interfacé avec son logiciel de gestion de l'utilisation des salles « CELCAT » afin d'optimiser l'usage de son patrimoine et sa valorisation interne et externe (location, mise à disposition, hébergement...), en lien avec sa direction du pilotage et de l'évaluation. L'université s'est efforcée, depuis 2012, de réduire la location d'espaces à l'extérieur, générant ainsi des économies de l'ordre de 200 000 euros en année pleine. Néanmoins, compte tenu des limites d'une politique de maintenance préventive par le biais de contrats de gestion externalisés, le passage aux RCE n'a pas permis de soutenir une véritable politique d'investissement pour l'entretien et le suivi du patrimoine immobilier. L'université d'Angers ne dépense ainsi qu'à peine quatre euros par m² par an, contre 15 à 18 euros en moyenne pour l'ensemble des universités françaises².

Selon le bilan dressé par France Domaine au 13 décembre 2012, seules trois universités (Pau, Corse et Polynésie française) n'ont pas remis leur SPSI.

Quant à leurs besoins de rénovation, reconstruction et mise aux normes, les universités présentent leurs analyses dans le cadre du contrat

¹ Circulaire du ministre chargé du domaine du 16 septembre 2009.

² Source : Fondation iFRAP (Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques).

quinquennal qui lie l'établissement à l'État, lors des demandes budgétaires annuelles ou dans le cadre d'opérations telles que l'opération Campus.

S'agissant des évaluations des biens (valeur vénale du marché), elles sont réalisées par le service France Domaine. Les nouvelles possibilités ouvertes aux universités et aux PRES par la loi du 13 décembre 2010¹ dans l'exercice de droits réels sur leur patrimoine n'ont toutefois produit que des résultats très limités en termes de ressources supplémentaires.

L'attribution aux PRES, non véritablement outillés en matière de gestion patrimoniale, de la responsabilité de conduire les projets de l'opération Campus, sans perspective claire quant à celle d'assurer ultérieurement la gestion, a pu faire naître des tensions avec les équipes immobilières, en cours de développement, des établissements. Des regroupements étaient certes souhaités mais peu se sont au final réalisés. Cette situation n'a certainement pas été de nature à faciliter le transfert patrimonial dont la loi a ouvert la possibilité.

LES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE DE L'OPÉRATION CAMPUS

Les projets de l'opération Campus ne sont pas conduits, sauf exception en cas notamment de fusion, par des établissements seuls mais par des groupements dans le cadre d'une politique de développement de la coopération scientifique entre établissements. Or, l'union est un combat. Cette exigence, tout à fait légitime et respectable, crée la première et principale difficulté liée à la mise en place de processus de concertation et de coordination sous le pilotage voulu des PRES, qu'il a fallu doter d'équipes d'ingénierie de projet pour ce faire. La réussite est inégale et dépend fortement des personnalités locales, y compris dans les rangs des administrations rectorale et préfectorale.

La complexité des montages, qui exigent souvent beaucoup de temps, est une autre source de difficultés.

À cet égard, le choix initial systématique du contrat de partenariat n'a pas été de nature à faciliter les choses, cette procédure étant assez complexe à mettre en œuvre et exigeant, contrairement aux idées reçues, une maîtrise d'ouvrage forte et organisée, capable de savoir ce qu'elle veut et de négocier, qualité qui n'est pas la première des maîtres d'ouvrage universitaires. Elle a par ailleurs l'inconvénient de privilégier les grands groupes, seuls à même de répondre aux appels d'offres.

Cette procédure présente toutefois des avantages par ailleurs, liés à la possibilité de mener de front plusieurs opérations plutôt que séquentiellement et d'intégrer la maintenance, point faible traditionnel de la gestion immobilière des universités.

Faire le choix de cette procédure dans le seul but avoué ou non d'échapper aux contraintes de la commande publique n'est jamais de bonne politique.

¹ Loi n° 2010-1536 du 13 décembre 2010 relative aux activités immobilières des établissements d'enseignement supérieur, aux structures interuniversitaires de coopération et aux conditions de recrutement et d'emploi du personnel enseignant et universitaire.

La maîtrise d'ouvrage traditionnelle – qui est, rappelons-le en principe la règle, le partenariat public-privé étant l'exception – a l'avantage paradoxal de se révéler plus souple malgré ses rigidités maintes fois dénoncées.

La nouvelle procédure de marchés de réalisation et d'exploitation ou de maintenance (article 73 du code des marchés publics), encore peu employée, devrait permettre d'intégrer la maintenance dans son champ.

La procédure dite « innovante », qui est une forme particulière de partenariat public-privé (« public-public » disent ses promoteurs, mais la société de réalisation créée dans ce cadre, même si elle n'a pour actionnaires que des personnes publiques, est bien une société de droit privé agissant dans le cadre du droit privé pour échapper aux règles du droit public). La formule, tout aussi complexe, sinon plus, que le contrat de partenariat, nécessite l'octroi de droits réels sur le domaine public lui-même (au lieu de les limiter comme il est normalement de règle aux investissements réalisés par l'occupant du domaine) et, en l'état des choses, ne permet pas l'accès au marché financier, les seuls financements venant de la CDC. La répartition des responsabilités en matière de maintenance entre ladite société et les établissements ne sera pas plus simple que dans le cadre du contrat de partenariat.

Source : M. Roland Peylet, conseiller d'État, président de la mission d'évaluation des partenariats public-privé des projets immobiliers de l'opération Campus

Dans son rapport consacré au passage aux RCE de sept universités parisiennes en février 2012, la Cour des comptes souligne qu'aucune des universités contrôlées, à l'exception notable de l'université Paris IV, « ne dispose d'un inventaire physique permettant de garantir la réalité et l'exhaustivité des biens repris à l'actif du bilan ». En conséquence, elles ne disposent pas des outils leur permettant de valoriser leur patrimoine immobilier dans leur bilan, encore moins d'en assumer la dévolution. Elles ne sont pas également en mesure de procéder à un pilotage prospectif de leur fonction immobilière et d'établir des calendriers sincères de mise en œuvre de leurs projets immobiliers.

3. Les incertitudes sur le financement de l'immobilier universitaire

Selon le Conseil immobilier de l'État (CIE), conformément à l'esprit de la loi LRU, la dévolution apparaissait comme un outil de gestion patrimonial intéressant dès lors qu'il responsabilisait l'établissement en le rendant propriétaire et en lui conférant un intérêt direct à bien gérer son parc. La possibilité de céder les biens inutiles et d'encaisser la totalité des produits de cession aurait notamment pu constituer un levier majeur dans le cas de certains établissements disposant d'un vaste parc immobilier. La possibilité de disposer ainsi de ressources propres non soumises aux aléas budgétaires annuels favorise la programmation et la rationalisation des travaux.

Le cadre idéal de la dévolution aurait supposé de transférer à l'université une dotation de mise en sécurité des bâtiments et une dotation de

dévolution récurrente, lui permettant ainsi de connaître plusieurs années à l'avance les moyens financiers dont elle disposerait de la part de l'État et serait donc en mesure de planifier ses projets à moyen et long terme.

Toutefois, **la dévolution entraîne l'inscription au bilan des opérateurs des biens transférés et de leur amortissement. Les universités ne peuvent donc soutenir financièrement cette responsabilité que si la dotation aux amortissements est actualisée chaque année.**

La priorité donnée à l'éducation par le Gouvernement se traduit par un effort budgétaire important en 2013 (+ 2 %, soit 250 millions d'euros supplémentaires pour le programme 150 de la MIREs) dans le contexte contraint des finances publiques. Pour répondre aux besoins immobiliers des universités, le maintien de cet effort budgétaire est nécessaire : le CIE estime qu'il s'agit d'un investissement d'avenir qui devrait à terme réduire la dépense nette de l'État et contribuer à la valorisation du patrimoine concerné.

Pour l'heure, le bilan du financement des travaux immobiliers des universités par les CPER est mitigé. **La Cour des comptes avait déjà relevé le mauvais fonctionnement des financements dans le cadre des CPER pour la période 2000-2006.**

Quant aux CPER 2007-2013, il est apparu que l'évolution du patrimoine de l'enseignement supérieur et de la recherche est principalement pilotée dans le cadre de ces contrats. Les décisions immobilières sont des processus lents qui requièrent au moins un an de négociation pour associer ministère, recteurs, régions, présidents d'universités et directeurs d'écoles.

Le suivi des CPER est largement délégué au niveau des rectorats. La cinquième génération de CPER qui couvre la période 2007-2013 fait l'objet d'un gel. Le taux d'exécution des crédits fin 2012 est de 71 % des engagements initiaux et est prévu fin 2013 à 73 %. Cela signifie que des opérations prévues ne seront pas réalisées.

V. L'ÉVALUATION : BILAN D'UNE RÉVOLUTION CULTURELLE DANS LE MONDE UNIVERSITAIRE

A. L'ÉVALUATION EXTERNE DES ÉTABLISSEMENTS : UN PRINCIPE LARGEMENT PARTAGÉ PAR LES UNIVERSITÉS, DONT LA MISE EN ŒUVRE EST ENCORE PERFECTIBLE

1. L'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur : attention à « ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain »

Créée par la loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche, l'Agence pour l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) vise à améliorer la qualité du système d'enseignement

supérieur français conformément aux standards européens et internationaux. L'évaluation indépendante de nos établissements répond à une exigence européenne, dans le cadre du processus de Bologne, en vue de la constitution d'un Espace européen de l'enseignement supérieur fondé sur la confiance réciproque des États membres vis-à-vis des systèmes d'enseignement supérieur de leurs voisins.

L'AERES a ainsi inscrit durablement son action dans la construction de l'Espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ses référentiels d'évaluation des établissements, des formations ainsi que des structures de recherche s'appuient sur les références européennes pour le management de la qualité (*European Standards and Guidelines for Quality Assurance – ESG*) qui constituent les principes communs arrêtés dans le cadre du processus de Bologne. La reconnaissance de l'AERES et son inscription au registre européen EQAR (*European Quality Assurance Register*) viennent garantir la bonne adéquation entre ses pratiques et les principes européens.

La politique d'évaluation conduite par l'agence, fondée sur les principes d'indépendance, de transparence et d'impartialité, contribue au renforcement de la contractualisation entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur : elle influe logiquement sur le contenu des contrats pluriannuels d'établissement conclus par les universités avec l'État et donc sur l'allocation d'une partie des financements récurrents qui en découlent.

Le premier cycle d'évaluations réalisées par l'AERES dans le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche a permis d'ancrer l'évaluation dans la vie des établissements. L'ampleur de ce cycle d'évaluations est résumée par le tableau suivant :

**LES GRANDS NOMBRES DU PREMIER CYCLE (2007-2011)
DES ÉVALUATIONS CONDUITES PAR L'AERES
DANS LE CHAMP DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

Nombre de programmes de formation évalués au moins une fois	3 960
Nombre d'entités de recherche (unités, structures fédératives, centres d'investigation clinique) évaluées au moins une fois	3 196
Nombre d'équipes de recherche évaluées au moins une fois	5 483
Nombre d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche évalués au moins une fois	325
Nombre d'organismes de recherche évalués au moins une fois	18
Nombre de programmes /grands équipements évalués au moins une fois	3
Nombre de rapports d'évaluation disponibles sur le site de l'AERES au 2 mai 2012*	3 770
Nombre d'experts mobilisés pour le premier cycle d'évaluation	5 900
Dont pourcentage d'experts étrangers	18 %

* pour les formations, un même document présente l'évaluation des différents types de formation de l'établissement au cours d'une vague d'évaluation.

En ce qui concerne l'offre de formation, l'AERES fait le bilan des diplômes dont le renouvellement est demandé dans le cadre de la nouvelle période de contractualisation. Cette évaluation porte sur l'architecture des unités d'enseignement, sur les dispositifs de réorientation mis en place, sur le suivi des cohortes d'étudiants... L'AERES attribuait une note par mention pour les licences et par mention et par spécialité pour les masters.

En ce qui concerne la recherche, l'AERES évalue les unités de recherche et les écoles doctorales et leur attribuait une note. La note globale a toutefois disparu avec la vague C (2013-2017) et elle a été remplacée par cinq notes reposant sur plusieurs critères dont le taux de producteurs. L'AERES établit un diagnostic des points forts et points faibles pour chaque unité et chaque école doctorale.

En ce qui concerne, enfin, l'évaluation de l'établissement, l'AERES s'assure que les établissements se sont effectivement dotés d'une procédure d'auto-évaluation et elle examine les grands domaines de gestion (ressources humaines, finances, patrimoine, système d'information...) afin d'en tirer un diagnostic en termes de forces et de faiblesses.

L'AERES n'évalue pas formellement l'exécution du contrat d'établissement au sens où les engagements pris par les établissements en termes de niveau de performance attendu à l'issue du contrat ne sont pas évalués jusqu'ici. **L'Association des secrétaires généraux des établissements d'enseignement supérieur regrette que les résultats de l'évaluation de l'exécution du contrat par l'AERES ne soient pas suffisamment pris en compte dans l'allocation des moyens récurrents.** L'intégration des crédits du contrat d'établissement dans le modèle SYMPA et la création d'un simple « bonus contractuel » ne sont pas à la hauteur des efforts réalisés par les établissements dans la mise en œuvre du contrat. Le bilan a été pendant longtemps un document qui n'a jamais été examiné au cours du dialogue contractuel. **Le poids relatif du « bonus contractuel » dans les ressources des établissements est si faible qu'il n'a aucun effet incitatif.**

En conséquence de l'architecture du modèle de financement récurrent SYMPA, **la majorité des moyens est allouée en fonction de l'activité pour la formation et en fonction de la performance pour la recherche.** La performance en matière de recherche s'apprécie au regard des deux critères principaux issus des évaluations de l'AERES qui sont le nombre d'enseignants-chercheurs producteurs et la notation des unités de recherche.

Au total, c'est donc bien la recherche qui est impactée par les évaluations de l'AERES, contrairement à la formation dont le critère principal à l'activité concerne uniquement le nombre d'étudiants présents aux examens.

Cette prise en compte des évaluations de l'AERES, en particulier pour le financement de la recherche, a fait débat au sein de la communauté

universitaire, si bien que l'agence a été conduite à supprimer la note globale pour les unités de recherche. Cette suppression emporte des conséquences notables sur le système d'allocation des moyens et, à l'occasion d'une refonte du modèle SYMPA annoncée en 2012 pour 2014, cette question de la liaison entre les évaluations et le financement devra être tranchée.

Dans trois des universités visitées par vos rapporteurs, la première évaluation de l'établissement par l'AERES a été perçue comme une tracasserie supplémentaire en raison de la superficialité des analyses et du caractère inadéquat de certaines recommandations. L'évaluation s'est avérée plus descriptive que stratégique, en se perdant dans des détails relativement déconnectés du vécu de l'établissement. En revanche, la deuxième évaluation a été accueillie positivement par ces universités, reconnue comme utile et constructive. Des améliorations notables avaient, en effet, été apportées à la procédure d'évaluation : une simplification et un assouplissement des dossiers d'évaluation afin notamment de mieux tenir compte des spécificités disciplinaires, une meilleure prise en compte des travaux d'autoévaluation conduits par les établissements... L'expérience acquise lors de la première évaluation a été mise à profit pour une préparation collective, facteur de mobilisation et de cohésion, déjà propices à une attitude prospective.

L'université d'Angers a, elle, fortement critiqué le rapport d'évaluation de 2011 de l'AERES la concernant, jugeant ses recommandations trop éloignées de la réalité de l'établissement. En l'absence de contacts directs avec les responsables de composantes et de laboratoires, le contenu de l'évaluation est jugé par l'ensemble de la communauté universitaire comme superficiel et déconnecté des réalités de terrain.

En revanche, et à la différence de bon nombre d'universités dont les équipes de chercheurs en règle générale rejettent l'évaluation des laboratoires par l'AERES, l'université d'Angers a estimé les rapports d'évaluation de l'AERES portant sur sa politique de recherche comme particulièrement positifs, constituant un outil d'aide à la décision dans la répartition stratégique des crédits entre ses unités de recherche, ses plateformes et ses structures fédératives de recherche (SFR).

D'une façon générale, l'ensemble des équipes dirigeantes des universités visitées ont insisté, auprès de vos rapporteurs, sur la nécessité d'une évaluation externe et indépendante qui soit perçue comme un levier d'amélioration du projet stratégique de l'établissement, et non pas comme une sanction. La notation est ainsi ressentie comme globalement pénalisante aussi bien pour les équipes de recherche que pour les formations.

Toutes les équipes dirigeantes rencontrées ont jugé indispensable cette évaluation objective et les appréciations sur l'AERES, ses pratiques et ses méthodes, améliorées au fil du temps, ont été positives. Un constat en contradiction avec les prises de position tranchées lors des assises et des appels violents à la disparition de l'AERES.

2. Les universités à la recherche d'un équilibre satisfaisant entre évaluation externe et autoévaluation

Dans le secteur de la recherche, l'AERES a été perçue comme un élément de remise en cause d'un système traditionnel d'évaluation par les pairs qui avait été internalisé de longue date. Malgré son statut d'autorité administrative indépendante, les observations et les analyses formulées par l'AERES ont été ressenties comme illégitimes par rapport aux pratiques antérieures. La légitimation d'un système indépendant d'évaluation externe commun à l'enseignement supérieur et à la recherche n'a pas été facilitée par une série d'impairs commis par l'agence aux tout débuts de son activité : les masses de questions adressées dans des dossiers d'évaluation très insuffisamment ciblées ; des visites jugées mal préparées lors des premières évaluations ; une pratique de la notation globale des unités de recherche et des laboratoires perçue comme une sanction ayant de lourdes conséquences aussi bien pour l'allocation des moyens récurrents que pour les appels à projets ; des experts jugés peu légitimes, en l'absence d'éléments attestant de leur indépendance et de la pertinence de leur expérience...

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que, dans sa première phase d'existence, l'AERES ait été vivement critiquée pour avoir délivré un travail non seulement redondant avec celui conduit par les organes d'évaluation internes des organismes de recherche ou par l'IGAENR et la Cour des comptes, mais d'une qualité jugée bien inférieure parfois.

LES MÉCANISMES D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS MIS EN PLACE PAR LES ORGANISMES DE RECHERCHE

Conformément à l'obligation statutaire posée par les articles 10, 29 et 49 modifiés du décret n° 83-1260 du 30 décembre 1983 fixant les dispositions statutaires communes aux corps de fonctionnaires des établissements publics scientifiques et technologiques, les organismes de recherche ont de longue date intériorisé la revue des pairs en mettant en place des procédures d'évaluation par les pairs de leurs chercheurs.

Les chercheurs du CNRS doivent présenter un rapport d'activité en vue de leur évaluation par leur(s) section(s) ou commission interdisciplinaire du Comité national de la recherche scientifique (CoNRS). Les chercheurs d'une même unité sont évalués simultanément tous les cinq semestres.

L'INSERM s'appuie également sur une évaluation scientifique nationale et comparative par les pairs, au travers de son système « EVA ». Tout chercheur en activité est tenu de présenter tous les deux ans, en vue de son évaluation scientifique, un rapport d'activité. La pratique à l'Inserm consiste à demander un rapport d'activité, les années paires aux chercheurs nés un jour pair, les années impaires aux chercheurs nés un jour impair, examiné par la commission scientifique spécialisée compétente.

De l'avis général des universités visitées par vos rapporteurs, **il faut résister à la tentation qui consisterait à revenir à l'état antérieur d'une évaluation interne totalement déconnectée d'un cadre national régulé.** Les équipes dirigeantes des universités reconnaissent la nécessité aussi bien pour leur conseil d'administration que pour l'État de s'appuyer sur une évaluation indépendante des activités, en particulier afin de s'assurer que le service de formation dispensé par chaque unité est d'une qualité conforme aux exigences du contrat d'établissement et aux exigences nationales minimales.

La reconnaissance de la formation comme une tâche noble du service des enseignants-chercheurs tient beaucoup à son évaluation. C'est à la condition que l'enseignement fasse l'objet d'une évaluation périodique sur la base de critères impartiaux et transparents, autres que le clientélisme, que la dimension pédagogique pourra être remise au cœur des missions des enseignants de l'enseignement supérieur. À cet égard, l'université de Strasbourg a souligné la nécessité pour l'évaluation des enseignements, notamment par les étudiants, de s'inscrire durablement dans le processus d'élaboration de la politique de formation, à l'image de l'évaluation de la recherche, dont le principe est accepté de longue date par les chercheurs. **Les universités semblent donc revendiquer clairement le maintien d'une évaluation externe indépendante de la formation et des établissements.**

En matière de recherche, elles insistent sur la nécessité de disposer d'un cadre national d'évaluation structurant, établi par une agence nationale : il s'agit d'éviter le risque que les unités mixtes de recherche soient évaluées par l'organisme interne d'évaluation de l'organisme de recherche partenaire, que les unités non mixtes soient évaluées par une autre structure totalement déconnectée... On ne peut faire l'économie d'un contrôle externe de la qualité des procédures internes d'autoévaluation des équipes de recherche, qu'elles relèvent d'un organisme de recherche, d'un laboratoire d'université ou qu'elles soient mixtes.

Les universités réclament, à l'instar du comité de suivi de la loi LRU, une transparence accrue des critères de nomination des experts participant aux comités de visite des équipes de recherche. L'évaluation est d'autant mieux acceptée qu'elle est conduite par des experts dont la compétence est assurée par un haut niveau de reconnaissance internationale de leurs travaux. De même, des règles déontologiques élémentaires doivent être énoncées clairement puis respectées, afin d'éviter les conflits d'intérêt.

L'ensemble des personnes auditionnées s'accordent pour reconnaître que l'AERES est nécessaire pour garantir l'uniformité du système national d'évaluation : elle doit se garder d'intervenir dans la « micro-évaluation » et mettre l'accent sur l'évaluation de l'orientation stratégique.

**B. L'ÉVALUATION INDIVIDUELLE DES ENSEIGNANTS-CHERCHEURS :
UNE APPLICATION PROBLÉMATIQUE, CONTESTÉE PAR LES
INTÉRESSÉS**

À l'instar de l'obligation d'évaluation régulière applicable aux chercheurs, **l'article 7-1 du décret statutaire de 1984, créé par le décret modificatif du 23 avril 2009¹, institue une procédure d'évaluation périodique des enseignants-chercheurs.** Auparavant, un universitaire pouvait en théorie, et même en pratique, échapper à toute évaluation au cours de sa carrière dès lors qu'il ne sollicitait aucun changement de grade ou de corps.

À l'heure actuelle, l'évaluation individuelle des enseignants-chercheurs est réalisée soit au niveau national par le Conseil national des universités (CNU) organisé en sections disciplinaires, soit au niveau local par l'établissement (en général par son conseil d'administration ou son conseil scientifique réunis en formation restreinte aux enseignants-chercheurs), selon des procédures multiples en fonction des motifs d'évaluation (demande de labellisation des laboratoires, en qualité de promoteur d'un programme de recherche, candidature à la prime d'excellence scientifique, avancement de grade ou de classe...).

L'évaluation individuelle des enseignants-chercheurs par le CNU se concentre principalement sur les travaux de recherche du candidat, et tend à sous-estimer d'autres aspects de leurs missions de service public, comme l'enseignement et la performance pédagogique ou l'engagement dans la vie collective et institutionnelle de l'établissement. Cette pratique demeure en contradiction avec les dispositions statutaires applicables aux enseignants-chercheurs qui, depuis le décret du 23 avril 2009, ont clairement « *une double mission d'enseignement et de recherche* ». En outre, l'évaluation est conduite *a posteriori* sur la performance et n'intervient pas en anticipation des besoins des intéressés, en particulier dans l'élaboration de leurs stratégies de carrière, de formation continue...

Les évaluations du CNU, faites sur la base de dossiers jugés assez formels, sont critiquées pour leur **manque de singularisation par rapport au profil du candidat** : elles ne donnent pas lieu à un retour personnalisé systématique vers le candidat, elles ne formulent pas de recommandations sur l'amélioration de la qualité de la candidature, sur les évolutions attendues et les stratégies à développer. Le dossier d'évaluation ne permet pas au candidat d'exprimer des attentes spécifiques.

Il semble, en outre, que la qualité des évaluations individuelles réalisées par le CNU soit très variable d'une discipline à une autre. Malgré une meilleure prise en compte récente des enjeux de la déontologie,

¹ Décret n° 2009-460 du 23 avril 2009 modifiant le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences et portant diverses dispositions relatives aux enseignants-chercheurs.

l'ensemble des conditions nécessaires à une évaluation de qualité ne sont pas toujours réunies. Aux yeux des personnes auditionnées par vos rapporteurs lors de leurs déplacements, l'élection de deux tiers du CNU ne constitue pas la garantie d'une réelle compétence scientifique de ses membres : certains membres élus du CNU sont hautement reconnus pour la qualité de leurs travaux quand d'autres le sont beaucoup moins.

Lors des déplacements de vos rapporteurs, certaines universités ont dénoncé le mode de désignation des membres du CNU, jugé trop soumis aux logiques syndicales. Des demandes ont été formulées en faveur d'une possibilité de panachage entre les listes afin de donner la priorité à la compétence de l'enseignant-chercheur et non à son appartenance à une « étiquette ». **Les universités ont également réclamé une transparence accrue des critères d'évaluation utilisés par le CNU.**

Le CNU rappelle, pour sa part, que des progrès substantiels ont été réalisés :

- en matière de **transparence de l'institution** : chaque section a l'obligation de rendre publics les critères et les modalités sur la base desquelles elle conduit l'évaluation des enseignants-chercheurs ;

- en matière de **déontologie** : les fonctions de membres du CNU sont incompatibles avec certaines fonctions de direction (président ou membre du conseil d'administration d'un EPSCP, directeur de composante...) ou d'évaluation (membre ou agent de l'AERES)¹.

La qualité des évaluations réalisées au niveau des universités est également inégale. **Le comité de suivi de la loi LRU estime que la culture de l'évaluation scientifique reste plus solide au niveau national qu'au niveau de l'université dans la plupart des disciplines. Les problèmes déontologiques de l'évaluation se posent de manière plus aiguë encore lorsqu'elle est effectuée dans les établissements, du fait de la proximité entre évaluateur et évalué.** À cet égard, la contribution d'experts extérieurs semble incontournable, qu'elle soit directe ou indirecte (par des rapports ou lettres de référence).

On peut espérer, voire penser, que le développement d'une robuste culture de l'évaluation scientifique dans les universités, conformes aux meilleurs standards internationaux, généralisera l'évaluation individuelle sur une base régionale, voire plus locale. Cette perspective reste, à ce jour, encore lointaine.

L'introduction, par le décret précité du 23 avril 2009, du principe d'évaluation périodique individuelle des enseignants-chercheurs a cristallisé les inquiétudes des intéressés autour de l'enjeu de la modulation des services et de l'attribution des primes et des décisions de promotion au niveau local.

¹ DORD, Olivier, « Réforme du statut des enseignants-chercheurs : universités vs. universitaires ? », in Actualité juridique – Droit administratif (AJDA), 2010, p. 323.

Jusqu'alors un enseignant-chercheur avait un service de référence de 192 heures d'enseignement. Les nouvelles dispositions statutaires prévoient la possibilité d'en effectuer plus ou moins, en fonction aussi bien des nécessités de service de l'établissement que des résultats de l'évaluation. Un certain nombre d'enseignants-chercheurs craignent, dans ces conditions, qu'une évaluation négative débouche sur une modulation de service d'enseignement à la hausse, ce que les organisations syndicales perçoivent comme une obligation d'enseigner plus à titre gratuit.

Les dirigeants de l'université d'Angers ont évoqué la possibilité de s'inspirer, en matière d'évaluation individuelle des enseignants-chercheurs, du système d'évaluation des enseignants des établissements d'enseignement supérieur agricole. En effet, la Commission nationale des enseignants-chercheurs relevant du ministère chargé de l'agriculture (CNECA) tient compte, dans ses évaluations, du niveau d'implication de l'enseignant dans les actions collectives et les activités pédagogiques. L'évaluation est supportée par un rapport destiné à la fois à l'intéressé et au responsable de l'établissement qui n'est pas seulement normatif, au travers d'une note, mais accompagne également l'évolution de carrière par la formulation de recommandations.

L'ÉVALUATION DES ENSEIGNANTS-CHERCHEURS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR AGRICOLE

I. Les bases juridiques de l'évaluation des enseignants de l'enseignement supérieur agricole :

- décret n° 92-172 du 21 février 1992 modifié relatif à la Commission nationale des enseignants-chercheurs relevant du ministère chargé de l'agriculture (CNECA) ;

- arrêté du 6 novembre 1992 relatif aux modalités de fonctionnement des formations de la CNECA.

La procédure d'avancement de classe des maîtres de conférences et des professeurs de l'enseignement supérieur agricole est prévue par les articles 34 et 50 du décret n° 92-171 du 21 février 1992 portant statuts particuliers des corps d'enseignants-chercheurs des établissements d'enseignement supérieur publics relevant du ministre chargé de l'agriculture.

En particulier, l'article 7 du même décret précise que « *chaque enseignant-chercheur établit, conformément aux directives définies par le ministre chargé de l'agriculture, chaque fois qu'il est candidat à une promotion, un rapport d'activité* ».

Ce rapport tient compte de l'ensemble des activités de l'enseignant-chercheur et de leurs éventuelles évolutions et contient notamment toutes informations concernant les conditions dans lesquelles il a accompli les missions définies à l'article 3 dudit décret.

Le directeur de l'établissement émet un avis sur les activités d'enseignement et les tâches d'intérêt général figurant dans le rapport d'activité de l'intéressé ; cet avis est joint au rapport et communiqué à l'intéressé.

Conformément aux dispositions de l'article 1^{er} du décret n° 92-172 du 21 février 1992 relatif à la Commission nationale des enseignants-chercheurs relevant du ministre chargé de l'agriculture, la présente note a pour objet de rendre public les critères (I) et les modalités d'évaluation (II) et de classement (III) des enseignants chercheurs basés et axés sur le rapport d'activité, au titre de la campagne d'avancement de classe pour l'année de 2010.

II. Les critères d'évaluation :

▪ Rubrique I : Cours et ancienneté

- Ancienneté, cursus professionnel et mobilité
- Formations et diplômes complémentaires

▪ Rubrique II : Activités

- Enseignement

I - Formation initiale de l'établissement y compris les formations cohabilitées

- Responsabilités assumées (responsabilités d'unités, d'unités de valeur, de modules en formation initiale de l'établissement, en master, en école doctorale)
 - Démarche, réalisé en innovation pédagogiques
 - Encadrement (hors activités de recherche)
 - Production de documents d'enseignements, réalisation pédagogiques

II - Formation continue (diplômante ou non diplômante)

- Responsabilités de formations
- Initiatives pédagogiques
- Encadrement (internes, résidents, mémoires de stage, mémoires professionnalisants, ...)
- Production de documents ou de publications d'enseignement postuniversitaire, réalisations pédagogiques et communications

- Recherche et développement

- Responsabilités assumées
- Démarche et projet
- Encadrement de masters recherche, de thèses d'Université, etc.
- Valorisation : publications et communications
- Valorisation non académique (incluant développement rural ou industriel)

- Autres activités

I - Rayonnement extérieur

- Relations internationales et actions de coopération
- Enseignements hors de l'établissement
- Groupes de travail, expertise, prestations de service
- Responsabilités administratives extérieures, jury, commissions

II - Rayonnement interne

- Responsabilités de service de l'établissement d'intérêt général
- Participation aux instances de l'établissement

III. Les modalités d'évaluation :

Chacune des différentes sections de la CNECA apprécie les cursus, activités et travaux professionnels conduits par les enseignants-chercheurs.

Cette appréciation est fondée sur l'examen du rapport transmis à cette fin par l'enseignant-chercheur.

Ce rapport est adressé à l'ensemble des membres de la section de la CNECA concernée qui dispose de 15 jours pour en prendre connaissance. Lors de la réunion de cette section, chaque membre fait part de son appréciation de chacun des dossiers.

IV. Les modalités de classement :

Les dossiers sont classés par ordre décroissant, ce classement conduisant à la formulation d'une liste comportant les noms de l'ensemble des enseignants-chercheurs ayant transmis leur dossier, dès lors que ce dernier a été jugé recevable.

Pour réaliser les interclassements entre sections, les bureaux de la CNECA, réunis en intersections par corps (respectivement maîtres de conférences et assimilés, et professeurs et assimilés) se prononcent sur les mesures d'avancement les concernant par un vote émis à bulletin secret.

Source : Note de service SG/SRH/SDDPRS/N2010-1183 – DGER/SDESR/N2010-2142, du 27 septembre 2010 (secrétariat général du ministère de l'agriculture et DGESIP du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Par ailleurs, il convient d'ajouter que l'évaluation des enseignants-chercheurs conduite par le *European Research Council* se fonde sur des critères englobant aussi bien l'implication des enseignants et des chercheurs dans des actions collectives et visant à asseoir la notoriété du laboratoire ou de l'unité de recherche, notamment en termes de participation à des conférences, à des actions en direction du grand public ou dans le cadre d'enseignements d'été, que leur capacité à coordonner des équipes et différentes missions.

CONCLUSION

Comme les autres observateurs et acteurs du système d'enseignement supérieur, vos rapporteurs ont pu constater la persistance de certaines insuffisances au terme de cinq ans de mise en œuvre de la loi LRU :

- l'absence d'évaluation réelle du transfert de charges et de moyens aux universités (comme cela se fait entre collectivités qui délèguent leurs compétences à un groupement), au moment du passage aux RCE, a eu des conséquences que certains établissements n'ont toujours pas surmontées. De plus, c'est la cause de procès constants envers l'État qui n'a pas assumé ses responsabilités et qui a même conduit certains présidents d'université à demander à l'État de reprendre la gestion des personnels !

- l'attitude, jugée complaisante par certains qui n'y ont pas recours, du ministère dans l'affectation de crédits contractualisés non pérennes, pour aider à sortir d'une crise alimente l'idée que, de toute façon, l'État paiera. Les vertueux y voient un encouragement à la mauvaise gestion ;

- les besoins de l'enseignement supérieur et de la recherche en termes d'ouverture, de simplification, de cohérence et d'unité sont encore très prégnants. Le manque d'unité et de cohérence entre les secteurs de l'enseignement et de la recherche est manifeste : en témoignent la double dualité persistante entre universités et grandes écoles et entre universités et organismes de recherche, ou encore l'insuffisante valorisation de la dimension pédagogique dans les missions des enseignants-chercheurs et leur évaluation ;

- le renforcement des marges stratégiques des universités, notamment dans la définition de leur politique de formation, n'a pas toujours produit les résultats attendus, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre du plan « Réussite en licence ». L'ouverture des universités sur le monde professionnel et économique n'en est qu'à ses débuts, et les progrès sont somme toute assez remarquables dans un certain nombre d'établissements dont la stratégie tient compte de leur insertion dans leur environnement socioprofessionnel territorial. Elle aurait dû être plus fortement encouragée, en particulier dans le cadre de la contractualisation avec l'État (objectifs à réaffirmer en matière d'orientation et d'insertion professionnelle, de formation continue...), et valorisée tant dans l'évaluation que dans l'allocation des moyens ;

- l'université peine encore à s'imposer comme une voie de formation d'excellence. Elle est trop souvent un choix par défaut pour des milliers de bacheliers qui ont échoué dans l'accès aux filières sélectives. Faire réussir les

étudiants en premier cycle doit être l'objectif prioritaire des universités, combiné utilement avec la recherche de l'excellence scientifique qui en est le corollaire.

La loi LRU a été mise en œuvre dans un contexte d'excitation permanente : la concurrence semble avoir été survalorisée par rapport à la dynamique de progrès. Or, cette logique concurrentielle a sans doute été accentuée par des éléments qui ne découlent pas directement de la loi LRU mais qui l'ont accompagnée dans son déploiement : la montée en puissance des financements sur projet avec le programme des investissements d'avenir, la priorité donnée majoritairement à la recherche et à l'excellence scientifique dans tous les cadres d'évaluation et d'allocation des moyens, au détriment bien souvent de l'excellence pédagogique...

La loi du 10 août 2007 a pourtant permis une prise de conscience dans la quasi-totalité des établissements devenus autonomes de l'importance des fonctions de support et de pilotage. Certaines l'ont apprise à leurs dépens, en l'absence d'un accompagnement rigoureux et responsabilisant de la part de l'État. Les aléas de la mise en œuvre de la loi ont démontré la nécessité de préciser les relations entre l'État et les établissements autonomes. L'absence d'un référentiel de gestion clairement défini au niveau national tout comme les attermoissements du modèle de financement SYMPA montrent une part de responsabilité évidente de l'État dans l'incapacité des universités à assumer leurs nouvelles responsabilités dans des conditions raisonnables sinon optimales.

La maîtrise de l'autonomie ne se décrète pas, elle s'apprend. Cinq ans n'auront pas suffi pour assurer un rythme de croisière satisfaisant dans la mise en œuvre par les universités de leurs nouvelles « responsabilités et compétences élargies ». Il n'en demeure pas moins que la loi LRU a ouvert une dynamique de progrès sur laquelle aucune université visitée par vos rapporteurs ne souhaite revenir.

Il est légitime que des universités se sentent désemparées lorsqu'elles doivent assumer des fonctions d'employeur pour lesquelles elles ont été insuffisamment préparées. On peut comprendre les espoirs déçus quand des choix stratégiques, notamment en matière de formation, sont remis en cause par un contexte budgétaire contraint. À l'évidence, les conditions de mise en œuvre sont déterminantes dans le succès d'une loi qui ne peut garantir à l'avance que la conjoncture sera propice à la réalisation de ses objectifs.

Mais le changement de culture, s'il n'est pas achevé, s'est produit. La prise de conscience de la nécessité pour les universités de définir une stratégie cohérente lui permettant de s'insérer dans son environnement local, national, européen et international est là. La prise de conscience de l'importance de la professionnalisation des formations universitaires pour l'insertion des étudiants dans la vie active s'est produite. La prise de conscience de l'importance de la pédagogie et des conditions d'enseignement, au même niveau que l'excellence scientifique dans la recherche, s'est faite aussi. La

prise de conscience du caractère incontournable d'une évaluation indépendante externe a bien eu lieu.

Pour toutes ces questions sur lesquelles l'autonomie a suscité une prise de conscience, la dynamique est enclenchée et les équipes dirigeantes des universités n'entendent pas que l'on revienne dessus. Pour que le changement de paradigme soit pleinement effectif et que l'université s'impose comme le lieu par excellence de la rencontre entre formation, recherche et innovation, il est utile de rappeler deux conditions déterminantes dans le succès de l'autonomie :

- il faut laisser le temps aux réformes d'ampleur de produire leurs effets dans la durée, surtout lorsqu'elles se voient opposer de fortes résistances culturelles en interne. Dans la mise en œuvre de l'autonomie, un grand nombre d'établissements ont fait preuve de créativité et de diplomatie auprès de leur communauté universitaire. Les mécanismes et les équilibres de gouvernance ont pu être adaptés en fonction des situations locales, des instances de concertation ont été créées, soit dans le cadre formalisé des statuts de l'établissement, soit en dehors de tout règlement. Quoi qu'il en soit, l'envie d'associer la communauté à l'élaboration du projet stratégique de l'établissement a bien été là. Cinq ans ne sont pas suffisants pour permettre aux expérimentations d'être affinées, généralisées et formalisées. Toute tentative de revenir à un état antérieur serait alors perçue comme une remise en cause de tous les efforts conduits par les universités pour s'insérer dans une dynamique de progrès ;

- il faut des moyens qui donnent confiance dans l'avenir, quand l'ambition n'y suffit pas. Le budget de l'enseignement supérieur et de la recherche s'est maintenu, dans sa globalité, à un niveau conséquent au cours des dernières années. Les investissements d'avenir ont créé une dynamique et suscité des espoirs. Mais les attentes des universités se concentraient d'abord sur la nécessité d'évaluer, dans un cadre transparent et impartial, le coût des charges qui leur étaient transférées, et sur la nécessité d'assurer un rééquilibrage entre les universités traditionnellement sous-dotées et celles qui sont mieux armées. On est d'autant plus prêt et enthousiaste à l'idée d'assumer de nouvelles responsabilités que l'on sait qu'on disposera sur la durée des moyens pour le faire et apprendre à le faire, et qu'on le fait dans un contexte équitable.

Pour l'ensemble de ces raisons, il n'a jamais été jugé nécessaire d'abroger l'idée même de l'autonomie. Notre pays connaît, depuis 1968, un mouvement d'autonomisation des universités qui n'a pas vocation à s'arrêter, compte tenu de l'intensification de la concurrence internationale et de la massification de l'accès à l'enseignement supérieur. Au contraire, les universités réclament un renforcement des moyens et une amélioration des mécanismes qui leur permettent d'exercer cette autonomie dans des conditions optimales.

Les acteurs et les usagers du service public de l'enseignement supérieur doivent avoir le temps et les moyens de s'imprégner des grandes réformes qui les concernent et consolider leur pratique des nouveaux codes et règlements mis en place. Cela a été très perceptible lors des visites effectuées par vos rapporteurs. Une abrogation de la loi LRU serait perçue comme une perturbation et un frein à la modernisation des pratiques expérimentées jusqu'ici.

L'heure est aujourd'hui à une clarification des responsabilités, afin que l'État ne soit plus appelé à la rescousse comme un remplaçant de son banc de touche. La mise en œuvre de la loi LRU a démontré le besoin capital d'une coopération puissante entre la tutelle administrative et les établissements dans l'apprentissage de l'autonomie.

Chacun s'accorde à admettre que, hormis les points décrits dans ce rapport qui appellent des modifications, des précisions, des clarifications, voire des rééquilibrages sinon financiers, du moins budgétaires, la loi LRU et les nouvelles pratiques qu'elle a entraînées en termes de collégialité, de maîtrise des fonctions support, de liberté d'action pour nouer des partenariats autour de l'université sont à préserver.

Reste que la demande de transparence, de sincérité budgétaire, de respect des critères de dotation équilibrée pour faire vivre l'enseignement et la recherche au bénéfice de la réussite étudiante, de respect des filières, des statuts et de la qualité de vie professionnelle des enseignants-chercheurs, est très forte. Les universitaires veulent de la reconnaissance. Dévoués à leur mission, ils ont conscience de leur rôle dans la structuration de notre société, de leur place dans l'effort de redressement de la nation. Ils souhaitent que cela soit bien perçu par les « autorités » dont ils se revendiquent.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, au cours d'une séance tenue en commun le mardi 26 mars 2013 avec la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, a procédé à l'examen du rapport d'information sur la mise en œuvre de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

M. David Assouline, président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. – Le rapport d'information que nous examinons au cours de cette réunion commune de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois et de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication alimentera notre réflexion en vue de l'examen de la future loi sur l'enseignement supérieur. Il recense les avancées et les difficultés rencontrées dans la mise en place de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) de 2007 et évalue les engagements de tous les acteurs – État, équipes dirigeantes administratives et pédagogiques, étudiants, organismes de recherche, etc. – dans la mise en œuvre du principe d'autonomie au sein des établissements d'enseignement supérieur.

Les rapporteurs ont auditionné plus d'une quarantaine de personnes, se sont déplacés dans quatre universités représentatives : une université de proximité, Avignon, deux universités intermédiaires, Angers et Amiens, et une grande université récemment fusionnée, Strasbourg, ainsi que dans les universités de leurs propres régions, celles de Caen et de Cergy-Pontoise. Notre mission consiste, comme nous l'avons fait lors des textes sur le terrorisme ou sur le milieu pénitentiaire, à réfléchir et proposer des pistes en amont, afin de légiférer de manière plus rationnelle et pertinente, forts des éléments d'analyse et d'évaluation des textes antérieurs. Cette réflexion est nourrie du regard objectif d'un binôme composé d'un rapporteur de la majorité et l'autre de l'opposition.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Ce rapport d'information sur l'évolution de l'application de la loi du 10 août 2007 résulte d'une demande conjointe de nos deux commissions. Conjugée à la loi Goulard de 2006 et aux investissements d'avenir décidés dans le cadre du Grand emprunt, la réforme des universités a bouleversé les modes de gouvernance et de pilotage des établissements d'enseignement supérieur. Dans un contexte de

concurrence internationale accrue, la définition d'une politique de formation et de recherche toujours plus innovante et attractive est devenue un enjeu fondamental. Parallèlement, de nouvelles entités sont apparues, rendant plus complexe le paysage institutionnel universitaire. Ce rapport d'évaluation nous permettra d'aborder sereinement le prochain projet de loi sur l'enseignement supérieur.

Mme Dominique Gillot, rapporteure. – Au mois d'octobre dernier, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois nous a confié, à M. Ambroise Dupont et à moi-même, une mission d'évaluation de la mise en œuvre de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, dite « loi LRU ». Cinq ans après son entrée en vigueur, il s'agissait de dresser un état des lieux de son application, en recensant les avancées et les difficultés rencontrées par la communauté universitaire dans la mise en place de la réforme visant à renforcer l'autonomie des universités.

Lors de mes travaux sur le rapport budgétaire annuel ou dans le cadre des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, des recommandations ont déjà été avancées, dans la perspective du prochain projet de loi sur l'enseignement supérieur et la recherche. Notre mission de contrôle a identifié dans une démarche objective nourrie de points de vue opposables, aussi bien ce qui a fonctionné que ce qui a bloqué. Elle permettra le moment venu d'apprécier ce qu'il convient de supprimer, de conserver ou de modifier compte tenu des différentes expériences recueillies.

La loi LRU a introduit un nouveau paradigme : elle visait à mieux adapter les projets de chaque établissement aux besoins ou aux atouts en formation et recherche de son territoire, aux moyens disponibles, en même temps qu'aux exigences de la concurrence nationale et internationale. Elle cherchait à optimiser l'utilisation de l'ensemble des ressources dans le cadre d'un budget global, en s'appuyant sur un examen prospectif de la soutenabilité des projets portés par des équipes de direction responsabilisées dans l'emploi de leurs moyens.

Les textes d'application requis par la loi, soit 21 décrets, sans compter d'autres textes réglementaires connexes, ont été pris dans un délai rapide, sans soulever de contestation excessive, alors même que la loi LRU n'avait pas fait l'objet d'une étude d'impact préalable.

M. Ambroise Dupont, rapporteur. – L'autonomie a mis les universités dans l'obligation d'assumer des choix stratégiques adaptés aux besoins socioprofessionnels de leur territoire, en tenant compte de la concurrence internationale. Il leur a fallu trouver l'équilibre optimal dans la définition de leurs orientations stratégiques entre, d'une part, la nécessité d'affirmer leur identité propre, de l'autre, leurs missions de service public. À cet égard, la réussite des universités doit s'apprécier au cas par cas.

Au niveau national, l'autonomie a probablement suscité un emballement des universités dans la définition de leur politique de formation. Préoccupées d'abord par le souci de se distinguer à tout prix des autres, par

des libellés de diplômes soit novateurs, soit fantaisistes et confus, certaines universités ne se sont pas penchées sur la soutenabilité financière et la pertinence pour leur environnement économique de ces nouvelles formations, provoquant ainsi une inflation de l'offre de formation, dans un paysage devenu complexe, voire illisible pour les jeunes, leurs familles et les entreprises.

Mais nos déplacements nous ont montré que certaines universités avaient pris la juste mesure de l'enjeu stratégique de la définition de l'offre de formation. L'université d'Avignon, avec 7 000 étudiants, est une « petite » université qui a su utiliser son autonomie stratégique pour tirer son épingle du jeu. Elle a développé des niches de spécialisation, en rapport direct avec les atouts et traditions de son territoire, qui en font une « orchidée » universitaire dans les domaines du patrimoine, de la culture et de l'agroalimentaire. Elle a également maintenu une offre pluridisciplinaire au niveau licence, afin de garantir le libre accès des bacheliers de la région à l'enseignement supérieur.

L'université de Strasbourg, « grande » université de plus de 43 000 étudiants, a pu garantir une pluridisciplinarité à tous les niveaux, tout en développant des niches de spécialisation, comme les langues rares ou le droit, qui font son identité dans un territoire caractérisé par de fortes interactions transfrontalières. La dimension de ses structures de recherche lui permet également de mener une politique scientifique très offensive.

En revanche, le positionnement est plus compliqué pour les universités de rang intermédiaire, partagées entre les exigences immédiates d'un environnement socio-économique parfois défavorisé et une ambition de rayonnement national et international. L'université de Picardie, par exemple, dans une région marquée par un des plus faibles taux d'accès à l'enseignement supérieur, se révèle incontournable pour le développement du territoire et se doit de maintenir la pluridisciplinarité au niveau licence, en dépit de coûts fixes très élevés dus à des antennes délocalisées. De même, l'université de Caen a développé la transversalité et les passerelles entre formations pour prévenir, autant que possible, l'échec en premier cycle. Elle a aussi renforcé son offre de formation pour les ingénieurs, dont le besoin est patent en Basse-Normandie.

Grâce à la loi LRU, les exécutifs des universités ont pris conscience de la nécessité d'un positionnement stratégique en matière de formation et de recherche, aussi bien par rapport à leurs missions de service public que par rapport aux besoins socioprofessionnels de leur territoire. Elle a également favorisé l'ouverture des universités sur le monde économique. Les collaborations sont encore balbutiantes, mais certaines universités ont pris des initiatives prometteuses et souhaitent qu'on les accompagne dans ce sens.

En matière d'orientation et d'insertion professionnelle, les résultats sont encore limités. Si beaucoup d'universités ont fait des efforts considérables dans la professionnalisation de leurs licences, la connaissance des milieux professionnels et l'importance de l'orientation ont encore du mal à s'imposer chez les enseignants-chercheurs. Malgré la généralisation des

bureaux d'aide à l'insertion professionnelle et le renforcement de la continuité du parcours d'orientation du début du lycée à la fin de la licence, l'aide à l'orientation est insuffisamment valorisée au sein du personnel enseignant, à tous les niveaux.

Certaines universités s'illustrent cependant. L'université de La Rochelle a ainsi créé une « Maison de la réussite », dispositif d'orientation intégré du secondaire au supérieur, qui offre aussi une plateforme des stages et des parcours de formation continue... Le taux d'insertion professionnelle de ses diplômés est de 95 %.

Mme Dominique Gillot, rapporteure. – Avec le passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE), prévu par la loi, les établissements doivent développer des outils de pilotage et de gestion prospective pluriannuelle de leurs ressources humaines, financières et immobilières, ainsi que de leurs dépenses, en fonction des priorités fixées par leur contrat d'établissement. Les équipes dirigeantes et les services centraux s'appuieront ainsi sur des données comptables sincères et régulièrement réactualisées, grâce à des tableaux de bord pluriannuels et à une comptabilité analytique dégageant la vérité des coûts. Mais, à l'heure actuelle, moins d'une dizaine d'universités françaises ont mis en place une comptabilité analytique.

Le législateur avait pourtant conféré aux universités une maîtrise significative des subventions versées par l'État, au titre de la fongibilité asymétrique, dans le cadre d'un budget global dont le périmètre a été élargi pour recouvrir l'ensemble des dépenses de personnel. Mais, faute d'une d'évaluation du coût réel des transferts de charges et d'outils de gestion prospective, les universités ne sont pas en mesure de cerner leurs marges de manœuvre budgétaires.

Préalablement au passage à l'autonomie, l'État n'a pas défini de référentiel de gestion commun à l'ensemble des universités. Aucun outil de suivi n'a été mis en place afin d'accompagner les établissements dans la gestion d'une masse salariale qui représente parfois jusqu'à 80 % du total des moyens récurrents attribués. Dans ces conditions, l'Agence de mutualisation des universités et des établissements d'enseignement supérieur (AMUE) et les universités ont navigué à vue dans l'élaboration d'outils de gestion partagés. Finalement, nombre d'universités ont développé en interne leurs propres instruments de gestion, bien souvent en faisant appel à des prestataires extérieurs, ce qui complique l'harmonisation des échanges de données au niveau national.

La subvention versée par l'État destinée au renforcement des capacités de pilotage des universités accédant à l'autonomie, soit 250 000 euros, n'a pas été suffisante. Si des efforts ont été consentis par l'État dans la création d'emplois de catégorie A+, les établissements déplorent l'absence d'un vivier de compétences d'encadrement administratif de haut niveau et directement opérationnelles.

Le dialogue de gestion des universités avec leurs composantes - unités de formation et de recherche (UFR), laboratoires, instituts, etc. - est devenu incontournable avec la disparition de moyens directement fléchés sur les unités d'enseignement et de recherche. Or, dans certaines composantes, prévaut toujours une logique de moyens et non de projets, en raison soit d'un passage aux RCE encore récent, soit de résistances culturelles et de logiques facultaires persistantes.

Les comptes des universités font désormais l'objet d'une certification annuelle par un commissaire aux comptes, les contraignant à s'aligner sur les règles de la comptabilité publique. La plupart des universités sont désormais dotées d'un contrôleur de gestion.

Les universités considèrent le transfert de la gestion des personnels comme le défi le plus redoutable du passage à l'autonomie, car l'anticipation de l'évolution de la masse salariale reste difficile. Des progrès limités ont été accomplis dans l'élaboration d'outils de gestion pluriannuelle des emplois et des compétences. Le recours à une cartographie des emplois et à un schéma pluriannuel de recrutements est loin d'être systématique. La mise à jour régulière par chaque université d'enquêtes sur les effectifs est pourtant indispensable pour permettre la comparaison entre entités fonctionnelles.

Dans la limite d'un double plafonnement, la loi LRU a ouvert aux présidents d'université des marges de manœuvre nouvelles en matière de recrutement. Si certains ont recruté des personnels administratifs supplémentaires afin de renforcer leurs services de pilotage, d'autres ont su recycler des postes et développer des compétences internes.

En outre, le nombre de contractuels dans l'enseignement supérieur, y compris chez les enseignants, a explosé pour atteindre désormais 30 %. Le recours significatif aux « post-doc » par les directeurs de recherche en tant que techniciens de laboratoire haut de gamme laisse craindre une précarisation croissante de ces emplois qualifiés, l'évolution de carrière de ces jeunes n'étant absolument pas prise en considération, pas plus que celle des enseignants du secondaire.

La procédure de recrutement des enseignants-chercheurs a également été modifiée avec le recours obligatoire à des comités de sélection, dont la moitié au moins des membres doivent être extérieurs à l'établissement. Malgré quelques difficultés dans leur mise en place, les délais de recrutement ont été significativement réduits. De même, le phénomène du localisme ou de l'endo-recrutement, semble avoir diminué. Quant à la possibilité pour un président d'université de s'opposer à la nomination d'un enseignant-chercheur retenu par un comité de sélection, elle n'a concerné, de 2007 à 2011, que 47 cas, soit 0,25 % des postes publiés.

Les vices de conception du modèle SYMPA (SYstème de répartition des Moyens à la Performance et à l'Activité) d'allocation des moyens récurrents de l'État et l'arrêt rapide de son utilisation n'ont pas aidé les établissements à accéder à l'autonomie financière. Outre les insuffisances de

la « critérisation », les universités regrettent la non-application du modèle qui leur aurait permis, à tout le moins, de construire des budgets sur la base d'hypothèses réalistes et de renforcer leur capacité de pilotage. Les établissements sous-dotés ou ceux qui se pensaient vertueux sont amers.

La diversification des sources de financement, objectif pourtant majeur de la loi LRU, a été extrêmement limitée. Les fondations, au nombre d'une cinquantaine, ont permis de lever des fonds d'une ampleur très modeste. Toutes les universités ne sont pas armées de la même manière pour attirer des partenaires puissants dans la création de fondations : l'université de Strasbourg, dotée de fortes structures de recherche, a su séduire les partenaires industriels, quand les universités de Picardie et d'Angers rencontrent des difficultés. Les inégalités liées à l'environnement économique, l'absence de méthodologie ou une recherche de fonds insuffisamment ciblée constituent autant de facteurs explicatifs.

Les recettes issues de la formation continue dispensée par les universités sont restées à des niveaux décevants. Il s'agit d'une mission nouvelle insuffisamment contractualisée avec l'État et les régions, pour laquelle les enseignants-chercheurs éprouvent encore peu d'appétence.

Seulement trois universités volontaires ont été sélectionnées pour expérimenter la dévolution de la gestion de leur patrimoine. Mais le processus a été suspendu, les établissements peinant à définir une politique patrimoniale et à renforcer leurs services de pilotage, tandis que l'État se trouvait dans l'incapacité d'assurer la remise à niveau des bâtiments dont il entendait confier la gestion aux universités.

M. Ambroise Dupont, rapporteur. – Avec la loi LRU, le conseil d'administration (CA) s'est imposé comme le seul organe délibératif chargé d'élaborer la stratégie et la politique de l'établissement. Le conseil scientifique (CS) et le conseil des études et de la vie universitaire (CEVU) ont été cantonnés à un rôle consultatif en amont.

Les séances du CA sont, en règle générale, précédées de travaux des services centraux de l'université en coopération avec l'équipe du président de l'université, en particulier les services financiers et comptables et les services des ressources humaines. Les organisations syndicales et étudiantes ont craint que le CA ne constitue qu'une chambre d'enregistrement. Aussi, certaines universités ont mis sur pied des instances de concertation, soit prévues par les statuts, soit en dehors de tout cadre réglementaire : tantôt des comités d'orientation stratégique ont été constitués, réunissant des personnalités qualifiées de la communauté scientifique, pédagogique ou du monde de l'entreprise, tantôt le conseil scientifique et le CEVU ont été renforcés.

Les réunions fleuves de CA consacrées à des dossiers très techniques, perçus comme très peu stratégiques ou parfois exclusivement catégoriels, suscitent un manque d'assiduité.

Les personnalités extérieures ne participent pas à l'élection du président, droit réservé aux seuls membres élus du conseil d'administration. Mais le débat reste ouvert. Les présidents d'université ne souhaitent pas être dépossédés de leur possibilité de recruter eux-mêmes les personnalités extérieures après validation du CA, car ils peuvent ainsi les sensibiliser au projet stratégique de l'établissement et les responsabiliser. Les organisations étudiantes, quant à elles, redoutent que ces personnalités participent à l'élection du président, ce qui amoindrirait leur poids relatif. D'autres enfin soulignent qu'il est anormal d'écarter les personnalités extérieures à cette occasion. Il faudrait alors les désigner autrement : par les organismes de recherche ou les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux par exemple, ce qui ne garantirait toutefois pas nécessairement leur responsabilisation sur les enjeux stratégiques de l'université.

Néanmoins, l'assiduité des personnalités extérieures tient moins à leur mode de désignation qu'au contenu de l'ordre du jour et à la durée envisagée des délibérations du conseil. Lorsque des débats stratégiques ont été clairement identifiés, sur la base de documents préparatoires pertinents, les personnalités extérieures se sentent concernées.

S'agissant des rapports entre le conseil d'administration et les composantes, l'autonomie n'a pas provoqué de défiance persistante, hormis quelques exceptions. Les présidents d'université restent attachés à la culture du débat et à la recherche du consensus. La stratégie de l'établissement est, en règle générale, élaborée en amont, en associant les directeurs de composante, et les décisions, parfois douloureuses, sont partagées, grâce à un travail d'explication et de responsabilisation approfondi.

En ce qui concerne le contrat d'établissement quinquennal, il apparaît de plus en plus comme un instrument stratégique, permettant aux établissements de définir leur trajectoire à moyen terme. Toutefois, les conséquences financières qui pourraient résulter de l'évaluation de son exécution restent faibles. En outre, il convient d'assurer une cohérence entre ce contrat, élaboré bien souvent selon un mode vertical entre l'université et sa tutelle, et les conventions, horizontales et transversales que l'université conclut avec les autres acteurs du site : organismes de recherche, collectivités territoriales, autres établissements d'enseignement supérieur et pôles de compétitivité.

Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) demeurent encore trop peu structurants, seules quelques fonctions support, notamment en communication ou en montage de projets, ayant parfois été mises en commun. Les PRES qui ont réussi bénéficient de véritables délégations de compétences stratégiques de leurs entités constitutives, conduisant, en général, à la fusion des universités concernées, comme à Strasbourg ou à Aix-Marseille.

Mme Dominique Gillot, rapporteure. – J'en viens à l'évaluation. Les équipes dirigeantes des universités insistent sur la nécessité d'une

évaluation externe et indépendante, considérée comme un levier d'amélioration du projet stratégique de l'établissement, et non comme une sanction. La notation est ressentie comme pénalisante aussi bien pour les équipes de recherche que pour les formations. L'AERES (Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur), créée en 2006, a tenu compte des critiques et fait preuve de souplesse. Les universités ne souhaitent pas revenir à l'état antérieur d'une évaluation interne déconnectée d'un cadre national régulé.

Le décret statutaire des enseignants-chercheurs de 1984 a été modifié en 2009, pour instituer une procédure d'évaluation périodique individuelle. À l'heure actuelle, l'évaluation individuelle des enseignants-chercheurs est réalisée soit au niveau national par le Conseil national des universités (CNU), soit au niveau local par l'établissement. Les évaluations du CNU ne donnent pas lieu à un retour personnalisé systématique vers le candidat, et ne formulent pas de recommandations sur l'amélioration de la qualité de la candidature. Sujettes à caution et sources de frustration excessivement focalisées sur la recherche, elles servent rarement de levier de progression.

Il est capital de mieux valoriser les carrières des enseignants du second degré, qui dépendent du rectorat et se trouvent pénalisées s'ils font le choix d'intégrer l'enseignement supérieur : ils seront de plus en plus sollicités, en effet, pour assurer des enseignements transversaux et garantir la continuité du lien avec l'enseignement secondaire au sein d'équipes pédagogiques mixtes, comme le recommandent plusieurs rapports consécutifs aux assises.

M. Ambroise Dupont, rapporteur. – La maîtrise de l'autonomie ne se décrète pas, elle s'apprend. Cinq ans n'ont pas suffi pour prendre la mesure de leurs nouvelles RCE. Toutefois, une dynamique de progrès a été enclenchée.

Il est légitime que des universités se sentent désemparées pour assumer des fonctions d'employeur pour lesquelles elles ont été insuffisamment préparées. On peut comprendre les espoirs déçus quand des choix stratégiques sont remis en cause par un contexte budgétaire contraint. À l'évidence, les conditions de mise en œuvre sont déterminantes dans le succès de cette loi.

Mais le changement de culture, s'il n'est pas achevé, s'est produit. Les universités ont perçu la nécessité d'une stratégie cohérente pour s'insérer dans leur environnement. L'importance de la professionnalisation des formations universitaires, pour l'insertion des étudiants dans la vie active, tout comme celle de la pédagogie et des conditions d'enseignement, placées au même niveau que l'excellence scientifique dans la recherche, sont reconnues.

Mme Dominique Gillot, rapporteure. – Chacun s'accorde à admettre que, à l'exception des quelques modifications ou rééquilibrages, la loi LRU et les nouvelles pratiques qu'elle a entraînées, en termes de collégialité, de maîtrise des fonctions support, de liberté d'action pour nouer des partenariats, sont à préserver.

Toutefois la demande de transparence, de sincérité budgétaire et de critères de dotation équilibrés est forte. Dévoués à leur mission, les universitaires réclament que leur rôle dans la structuration de notre société et dans l'effort de redressement de la nation soit reconnu.

Laissons le temps aux réformes d'ampleur de produire leurs effets dans la durée, surtout lorsqu'elles ont rencontré de fortes résistances culturelles et qu'elles ont été mal préparées. Un grand nombre d'établissements ont fait preuve, dans la mise en œuvre de leur autonomie, de créativité, de maturité, d'ambition et de diplomatie auprès de leur communauté universitaire. Une abrogation pure et simple de la loi LRU serait perçue comme une perturbation de plus et donnerait un coup de frein à la modernisation des pratiques expérimentées jusqu'ici.

Il faut des moyens, des outils, des ressources qui donnent confiance dans l'avenir ; l'ambition n'y suffit pas. Les universités attendent une évaluation, transparente et impartiale, du coût des charges qui leur ont été transférées, ainsi qu'un rééquilibrage entre les universités traditionnellement sous-dotées et celles qui sont mieux armées. Prêtes pour la mise en place d'une « critérisation » indiscutable de l'allocation des moyens, elles en appellent à l'arbitrage de l'État, garant de l'équité de traitement. Elles assumeront de nouvelles responsabilités avec d'autant plus d'enthousiasme qu'elles disposeront, sur la durée, des moyens pour le faire.

M. David Assouline, président. – La loi LRU traitait de nombreuses questions telles celles liées à la vie étudiante, à l'orientation et aux débouchés professionnels, aux échecs en premier cycle, etc. Dans le souci d'approfondir, le rapport s'est concentré sur l'autonomie d'un point de vue fonctionnel et structurel.

M. Jean-Léonce Dupont. – Je félicite les rapporteurs. L'insertion professionnelle était un des objectifs nouveaux de loi : les résultats sont limités, donnant lieu à des situations contrastées. Dans ce domaine, comme dans les autres, il est impératif de disposer de statistiques claires, continues et transmises de manière régulière.

Le rapport souligne la difficulté des universités pour recruter un encadrement capable d'assumer les nouvelles fonctions. Or nous avons anticipé ces problèmes de ressources humaines, de gestion patrimoniale ou de contrôle de gestion. L'autorité centrale, qui a délégué ses fonctions aux autorités de terrain par le fait de l'autonomie, a-t-elle eu réellement la volonté de transformer ce transfert en une réussite ?

Le système de financement montre ses insuffisances. Dans le système antérieur, le montant des dotations dépendait de deux critères : la superficie et le nombre d'étudiants. Il en avait résulté une « inflation des mètres carrés » et du nombre d'étudiants inscrits en début d'année universitaire, dont le suivi n'était pas assuré dans le temps – avec même, dans certains cas, le recours à des inscriptions massives d'étudiants étrangers... Le changement de critères est une affaire délicate et ceux-ci, en outre, doivent évoluer dans le temps. Il

s'agit de trouver des critères objectifs pour aider les établissements vertueux. Or l'égalité des universités est un leurre, tant les situations de départ sont différentes : certaines universités sont bien dotées, d'autres beaucoup moins. La péréquation ? Elle se heurte à une impossibilité concrète, les universités riches s'y opposant naturellement. Il existe ainsi une difficulté dans la mise en œuvre de critères objectifs.

Un mot sur la diversification des financements. Certes, certains environnements se prêtent mieux que d'autres à la création de fondations. Cependant, parfois, l'absence de volonté est patente...

Mme Dominique Gillot, rapporteure. – ... ou l'absence de savoir-faire !

M. Jean-Léonce Dupont. – Sans doute, mais prévaut aussi une approche dogmatique.

En tant que membre du comité de suivi de la LRU, j'ai rencontré les présidents des trois universités – universités de tailles différentes – qui ont eu recours à la dévolution patrimoniale. Ils m'ont fait part des difficultés techniques rencontrées pour mettre en place cette dévolution, mais ils ne le regrettent pas et indiquent même qu'elle leur a permis de surmonter certains problèmes, notamment d'accueil des étudiants, qu'ils n'auraient pu résoudre autrement vu le contexte financier. La suspension du processus me choque : pourquoi ne pas laisser cette possibilité à toutes les universités ?

Une des difficultés de notre pays tient à la succession rapprochée des réformes qui s'annulent. Laissons du temps au temps. Les réformes ne doivent pas obéir à une logique de remise en cause systématique mais être inspirées par la recherche d'améliorations. Garantissons aux décideurs un cadre juridique permanent, il en va des universités comme du reste !

M. Jacques-Bernard Magner. – Si l'autonomie comporte des réussites, comme la mise en place de niches dans les petites universités ou en matière de recherche, d'initiative et de créativité, son échec est patent pour la formation des maîtres, même si des inégalités territoriales existaient déjà...

M. Jean-Léonce Dupont. – La formation des maîtres ne figure pas dans la loi LRU !

M. Jacques-Bernard Magner. – Mais cette loi a eu des effets directs. Les universités ont mis en place des modules de formation. Or on constate de fortes inégalités entre instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), universités et académies. Est-ce une conséquence de l'autonomie ou d'un manque de consignes du ministère ? La création récente des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) comble un manque. Les inégalités territoriales de formation se sont accrues alors que les enseignants ont vocation à travailler sur tout le territoire. L'État doit fixer un cadre national précis.

M. Jean-Jacques Lozach. – La recherche de niches de spécialisation est au cœur de la stratégie de développement des universités. Leur répartition donne-t-elle lieu à une coordination au niveau national pour éviter les redondances ou, au contraire, les vides dans certains territoires ?

Les disparités de moyens humains et financiers entre universités sont importantes. Existe-t-il des dispositifs de péréquation ?

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Les difficultés rencontrées sont-elles liées à des problèmes de mise œuvre sur le terrain, que le temps résoudra, ou résultent-elles, plus fondamentalement, de la logique d'organisation de l'enseignement supérieur découlant de la loi LRU ? Celle-ci induit en effet un bouleversement, voire une déstructuration : l'appel à des financements extérieurs, en période de restriction budgétaire, aura des implications sur les choix. Je suis inquiète de l'existence de liens trop exclusifs avec l'économie.

En outre, les universités ont une capacité inégale à mettre en œuvre la réforme, et on constate que les universités de taille moyenne, moins attractives, ont tendance à se développer grâce à des niches.

Enfin, le nombre des contractuels explose : quel sera leur avenir ? Cette situation est-elle vraiment profitable à l'enseignement supérieur et à la recherche dans notre pays, cette réforme s'ajoutant à d'autres ?

M. André Gattolin. – Universitaire en charge de masters professionnels, j'ai pu constater à quel point les profils des cadres administratifs recrutés au nom de la rationalisation étaient parfois inadaptés à la réalité du fonctionnement des universités.

S'agissant des masters professionnels, ces diplômes explosent car ils répondent à la demande des étudiants et permettent aux universités de bénéficier plus facilement de ressources externes, notamment au titre de la formation professionnelle et de l'alternance. Mais exiger – comme c'est de plus en plus fréquent – qu'ils soient rentables en deux ans, c'est méconnaître les aléas liés au marché du travail.

La situation est paradoxale. La moitié des cours sont assurés par des intervenants extérieurs, et encore davantage dans les universités parisiennes - qui sont hélas peu évoquées dans le rapport - où 80 % des étudiants sont en forte demande dans ce domaine. Mais, de l'autre côté, ces intervenants sont, à la différence des enseignants-chercheurs, traités de manière très disparate. Ils sont en moyenne rémunérés entre 32 et 34 euros de l'heure, c'est-à-dire sans rapport avec l'importance de leur contribution. Je m'interroge aussi sur l'adaptation de l'enseignement supérieur aux attentes des citoyens, à celles des étudiants eux-mêmes et aux besoins de l'économie.

M. David Assouline, président. – Je salue le fait que chacun fasse l'effort de se limiter au contrôle de l'application de la loi. Sans mettre nos convictions dans nos poches, il ne faut pas refaire le débat qui avait eu lieu lors de l'examen du texte, au cours duquel nous avons par exemple dénoncé le fait que l'on ne traitait pas des principaux problèmes de l'université, à

commencer par celui de l'échec en premier cycle. Nous avons déjà réussi cet exercice difficile avec M. Legendre à propos de la loi sur l'audiovisuel et je trouve que, là encore, nous ne nous en sortons pas mal.

Lors du débat sur la loi LRU, j'étais assez fier d'avoir convaincu Mme Péresse d'adopter un amendement créant, à l'instar des grandes écoles, dans chaque université, un bureau des étudiants, confié à un fonctionnaire de catégorie A et notamment en charge des débouchés professionnels. A-t-il été effectivement mis en place et quel bilan peut-on en tirer ?

Mme Dominique Gillot, rapporteure. – Notre rapport consacre un chapitre à la vie étudiante pour constater que les situations sont très diverses et que les bonnes pratiques résultent tant de la loi que d'initiatives prises par les équipes sur le terrain.

Ambroise Dupont et moi-même avons veillé à ne pas faire passer nos opinions politiques avant le contrôle de l'application de la loi.

Monsieur Gattolin, c'est volontairement que nous n'avons pas cité beaucoup d'universités parisiennes car on n'entend généralement qu'elles et leur discours très typé. Si nous avons voulu sortir de ce cadre, nous avons tout de même recueilli les témoignages de grands porte-parole qui voient les choses de Paris.

M. Ambroise Dupont, rapporteur. – De plus, nous n'avons pas voulu revenir sur un thème déjà largement traité par le rapport de la Cour des comptes en 2001 sur le passage aux RCE de sept universités parisiennes.

Accueil des étudiants, bureaux d'aide sociale, santé, sport : j'ai été frappé par le volontarisme manifesté par l'ensemble des acteurs pour mettre l'université dans la ville et la ville dans l'université.

Jean-Léonce Dupont a tout à fait raison d'évoquer la publication des statistiques car c'est une obligation qui est inégalement remplie.

Juste une remarque : dans une discussion sur les rythmes solaires tenue au sein ma communauté de communes il y a trois jours, les enseignants se plaignaient d'une formation devenue trop universitaire et peu adaptée à leur pratique professionnelle.

L'université est encore choisie par défaut par les bacheliers qui ne peuvent accéder aux filières sélectives et les enseignants-chercheurs, très occupés par leurs recherches, n'ont peut-être pas encore pris conscience de la demande de professionnalisation des étudiants.

Selon une organisation étudiante, encore 68 % des premiers emplois sont obtenus grâce aux réseaux personnels des étudiants, traduction en creux du manque de structuration des bureaux d'aide à l'insertion qui, s'ils existent partout, ne sont pour certains que des coquilles vides.

Monsieur Lozach, il n'y a effectivement pas de véritable coordination nationale des formations ; l'État ne remplit pas son obligation et l'absence de carte nationale des formations est dénoncée par le comité de suivi de la LRU.

Quant aux « orchidées », elles résultent souvent d'un positionnement très particulier comme à Avignon où la spécialisation sur le patrimoine a été très aidée, ou comme à Strasbourg où l'étude des langues rares, pratiquée de longue date, tient aussi bien au passé qu'à la situation géographique de la ville, au carrefour de différentes cultures.

Mme Dominique Gillot, rapporteure. – Si la volonté d'un meilleur encadrement a été affichée, nous n'avons trouvé nulle trace d'une aide de l'État aux établissements pour acquérir les compétences de gestion des fonctions support. Ces compétences n'existaient pas et il fallait les créer ; certaines universités ont fait de bons recrutements mais d'autres ont dû changer trois ou quatre fois de directeur général des services avant de trouver véritablement un remplaçant opérationnel au secrétaire général. L'enseignement supérieur est la seule administration française dépourvue d'une école de formation spécifique ; c'est une question sur laquelle il faudra sa pencher car on ne gère pas une université comme un hôpital ou une collectivité territoriale, surtout lorsque les budgets ont triplé voire quadruplé. Il y a eu des difficultés non parce que les gens étaient mauvais mais simplement parce qu'ils ne savaient pas faire et que le ministère ne les a pas accompagnés, croyant que les choses se feraient d'elles-mêmes.

Il est vrai que mettre en œuvre un système de rééquilibrage est difficile lorsque les moyens n'augmentent pas car il y aurait alors des gagnants et des perdants. Faute de carburant dans la machine, le système de répartition des moyens à la performance et à l'activité (SYMPA) s'est bloqué au bout de deux ans. Plutôt qu'à une véritable redistribution, le ministère a procédé à des compensations assez peu transparentes au travers de contrats qui n'ont apporté d'aide que pendant un an ou deux ans, laissant ensuite les établissements retomber dans leurs difficultés structurelles.

Seuls trois établissements ont accepté la dévolution patrimoniale. Cette dernière est extrêmement compliquée dans la mesure où le ministère n'a, pas davantage aujourd'hui qu'avant les élections, les moyens de remettre en état le patrimoine à transférer. De plus, les universités manquent de compétences : elles commencent juste à savoir mettre en place des programmes pluriannuels de contrôle des fluides et des contrats de maintenance. Une nouvelle culture peut se développer grâce à la mutualisation, mais nous n'en sommes qu'au début. Pour un seul chercheur, certains établissements ouvrent un laboratoire et allument le chauffage et la lumière dans tout le bâtiment... Il faudra du temps et aussi, selon nous, un accompagnement du ministère.

Madame Gonthier-Maurin, nous n'avons pu que constater la solitude des établissements les moins bien dotés. Nous nous sommes alors tournés vers l'AMUE, en principe là pour les aider, pour constater qu'elle était certes animée des meilleures intentions, mais qu'elle ne disposait pas des référentiels de base, notamment pour mettre au point des systèmes d'informations utiles aux universités, le ministère n'étant pas lui-même en mesure de définir ce qu'il entend par autonomie financière. Pour quelles raisons ? Nous avons notre

petite idée sur la question, une mission avec M. Adnot m'ayant déjà amenée à constater que le ministère ne maîtrisait pas un certain nombre de fonctions support qu'il avait dévolues à d'autres en se disant peut-être « adviene que pourra »... Aujourd'hui, les choses se construisent à partir de réflexions qui ont pu aboutir à certains endroits mais cela ne peut se faire que progressivement.

S'agissant de la formation des maîtres, force est de constater que l'absorption des IUFM par les universités a été presque exclusivement perçue par ces dernières comme une augmentation du nombre d'étudiants et du budget. Après la suppression de la formation – en 2010 – et des 15 000 postes de support là où la formation des maîtres avait disparu, il ne restait donc plus que de la recherche pédagogique de haut niveau.

M. Jean-Jacques Lozach s'interroge sur le type de redistribution. Des solutions seront peut-être apportées par la future loi. En tous cas, de façon surprenante mais très claire, les porte-parole du milieu universitaire nous ont indiqué qu'il revenait à l'État de prendre ses responsabilités. Même si c'est douloureux, ils veulent connaître le cap et avoir l'assurance que les arbitrages seront opérés de manière transparente et équitable. Rien ne changera, tant que les universités espèreront obtenir des rallonges financières en dehors des cadres par des plaidoyers, des manifestations et des pétitions. Il faut que s'arrête la course aux subventions supplémentaires !

À l'issue, la publication du rapport est autorisée à l'unanimité.

ANNEXES

Annexe I

État des lieux de la coopération entre Universcience et l'enseignement supérieur dans la diffusion de la culture scientifique, technique et industrielle

Contribution d'Universcience :

1. Quel regard portez-vous sur les moyens dont disposent les universités pour assurer la diffusion de la culture scientifique et technique (article L. 123-3 du code de l'éducation) ?

La diffusion de la culture scientifique et technique est l'une des quatre missions confiées par la loi à l'Université depuis la Loi Savary de 1984. Bien avant cette dénomination de « culture scientifique et technique » on parlait de « diffusion des savoirs », la vulgarisation étant plutôt du ressort des associations fondées et animées par des universitaires.

Les universités y consacrent, de manière fort diverse, des moyens humains et financiers.

Pour certaines universités, la culture scientifique et technique a été rattachée à la Culture et à la Vie étudiante, sous la responsabilité d'un Vice-président, avec mise à disposition de locaux pour les associations étudiantes et soutien financier modeste mais récurrent. D'autres universités, possédant des collections universitaires plus ou moins importantes, ont entrepris de mettre ce patrimoine en valeur. Cependant, pour la plupart d'entre elles, un signal d'alarme a été déclenché en direction du ministère, à l'occasion des Assises de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, afin d'obtenir des moyens financiers supplémentaires leur permettant de sauvegarder et entretenir leurs collections. Plusieurs universités ont mis en place un service dédié à la culture scientifique et technique, parmi les nombreux exemples, on pourrait citer le CVC (Centre de Vulgarisation des Connaissances) de l'Université Paris-Sud, ou encore l'Experimentarium de l'Université de Bourgogne, et bien évidemment la structure remarquable qu'est le Jardin des Sciences de l'Université de Strasbourg.

Plusieurs initiatives locales événementielles permettent à l'université d'être présente sur son territoire, et certaines actions peuvent être ensuite mutualisées comme l'opération « Faites de la Science » sous la responsabilité de la CDUS, opération qui rassemble environ 26 universités dans une action spécifique de type concours en direction des collégiens et des lycéens.

Les universités sont parfois chef de file de la diffusion de la culture scientifique sur un territoire important ou même une région entière. On peut citer l'exemple du Réseau Hubert Curien, qui rassemble tous les acteurs lorrains de la CST et dont le Président est le Président de l'Université de Nancy. Cette structuration en

Lorraine a permis au Réseau Hubert Curien d'émarger au Programme d'Investissements d'Avenir en 2012.

De la même manière, l'Université du Maine assure la coordination de tous les acteurs ligériens et émarge au Programme d'Investissements d'Avenir au titre de la structuration de la CST des Pays de la Loire.

Cependant, il faut préciser qu'une des principales richesses dont disposent les universités est leur capital humain, enseignants-chercheurs, chercheurs, mais aussi doctorants et étudiants. Plusieurs Écoles doctorales ont inscrit la Culture scientifique et technique comme option dans le contrat doctoral.

On peut citer également l'événementiel que constitue la Fête de la Science, pour laquelle les universités dégagent également des moyens financiers, matériels et humains pour en assurer le succès, ce qui, somme toute, fait partie de leur mission.

Que les chercheurs et enseignants chercheurs aient à cœur de partager leurs savoirs avec un large public est essentiel, il est important que ces activités de diffusion et de partage de la CSTI soient reconnues dans le cursus et l'évaluation des universitaires. Tant Universcience, en tant qu'établissement public, que les instances de gouvernance de la CSTI ont mis en avant cette nécessité :

- lors de ses recommandations du 3 juillet 2012, le Conseil national a ainsi souligné que la diffusion des connaissances aux publics faisant partie intégrante de la mission des chercheurs, enseignants chercheurs et doctorants, celle-ci devait être davantage prise en compte dans l'évaluation de leurs projets ;

- dans le cadre des Assises de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, le comité opérationnel a proposé que soit pris en compte, dans leur cursus, la mobilisation des étudiants en particulier des doctorants avec une vraie reconnaissance universitaire et que soit facilitée leur implication dans les activités de CST pour accroître l'irrigation du territoire et les dynamiques locales de CSTI ;

- dans le cadre des Assises de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Universcience, en tant qu'établissement public, a émis la recommandation à ce que l'investissement des chercheurs dans les activités de médiation soit valorisé, notant qu'il est décisif de reconnaître la diffusion de la CSTI comme une activité fondamentale des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, de la soutenir financièrement et de l'intégrer dans l'évaluation des laboratoires et des chercheurs. Il convient également de donner une reconnaissance universitaire à la médiation scientifique, dans le cursus des étudiants en particulier des doctorants pour faciliter leur implication dans les activités de CSTI.

2. Universcience entretient-il des partenariats suffisamment étroits avec le système public d'enseignement supérieur en matière de diffusion de la culture scientifique ?

S'agissant de la culture scientifique, les partenariats entretenus par Universcience avec le système public de l'enseignement supérieur sont nombreux mais mériteraient à être encore plus développés. Cette collaboration s'exprime en premier lieu pour les offres de l'établissement au public. Lors de la conception et réalisation d'expositions, des universitaires sont en effet presque systématiquement sollicités pour prendre part aux comités scientifiques de ces projets. Ils interviennent également pour valider des projets d'animation relevant de leur sphère de compétence. Parallèlement, ils sont aussi sollicités pour participer à des animations et présenter leur sujet de recherche,

cela a été le cas par exemple avec l'Université Paris 8, en lien avec l'INRIA, avec lesquels Universcience a réalisé une animation autour de la robotique.

Ces partenariats s'expriment aussi par des appuis pratiques : les universités aidant à la formation des intervenants internes, prêtant du matériel... Les ateliers « Un chercheur, une manip », au Palais de la découverte permettent la présentation de travaux de recherche : de jeunes doctorants ont la possibilité de faire des monitorats dans notre établissement au grand bénéfice de nos publics et de leurs aptitudes.

Cette collaboration se retrouve également au sein de la gouvernance de la CSTI puisque les universités ont participé à la réflexion autour de la mise en place des nouvelles instances et font parties intégrantes du dispositif (cf. question 4).

Par ailleurs, dans le cadre des projets ESTIM, différents partenariats ont été construits avec des universités notamment l'université de Paris-Diderot, l'Université de Bourgogne *via* l'OCIM et le CNDP.

Dans le cadre du projet ESTIM École de la médiation, une convention partenariale réunie, outre des centres de sciences et des associations d'éducation populaire, les universités de Versailles Saint Quentin, Paris 7, Bourgogne *via* l'OCIM et le CNAM. Un volet formation à destination de tout diffuseur de la culture scientifique, technique et industrielle est envisagé. Il pourrait faire l'objet de modules de formation à la médiation de la culture scientifique et technique. Ces derniers, formés, pourraient présenter leur recherche, leurs travaux au grand public à la Cité comme au Palais afin de valider leur module de formation à la médiation. Des formats dématérialisés de leur intervention, adaptés au support et au public visé, pourraient être accessibles aux acteurs de la CSTI et au grand public. Dans le cadre de notre projet de Living-Lab au sein de Carrefour numérique 2 le système public d'enseignement supérieur sera particulièrement sollicité puisque l'objectif est d'obtenir des retours d'usage du public sur les avancées technologiques.

De plus, dans le cadre du projet Inmédiats, Universcience a noué des partenariats avec l'Université Paris 8 à travers le laboratoire le Lutin (pour le LivingLab), l'Université de Cergy-Pointoise, le CNDP et l'école de design Camondo (pour le FabLab). Cette culture de l'innovation est un objectif partagé.

3. Universcience intervient-il en soutien au développement d'outils de production de contenus numériques de culture scientifique pour les universités ? Quel bilan faites-vous du projet ESTIM-numérique (promotion de la culture scientifique auprès des publics défavorisés) ? Quelle a été l'implication des universités dans la mise en œuvre de ce type de projet ?

À travers le projet ESTIM-Numérique, Universcience et ses partenaires se donnent pour objectifs de favoriser la production de contenus numériques de CSTI, mais également de mettre en place des outils de gestion permettant d'améliorer la diffusion de ces ressources et ce à destination des universités mais également des organismes de recherche, des centres de sciences, des associations d'éducation populaire, etc. Il s'agit donc de co-production et de facilitation dans la diffusion des contenus scientifiques à un large public.

Ainsi, ESTIM-Numérique poursuit quatre objectifs :

- le premier objectif est de soutenir financièrement la production d'audiovisuels et de multimédia numériques de culture scientifique au travers de 4 bourses de coproduction lancée au cours des 4 années du projet et destinées à l'ensemble des acteurs de la culture scientifique, y compris les universités ;

- le deuxième objectif est de mettre en place une plateforme de ressources numériques résultant de la mutualisation des ressources des acteurs de la culture scientifique et organisés autour de 4 services à forte valeur ajoutée : une base de ressources (audiovisuels, des multimédia, des notices bibliographiques, des images, des fiches de présentation d'exposition, de maquettes pédagogiques, etc.), un réseau social d'entreprise, un annuaire des professionnels de la culture scientifique et un agenda des évènements de culture scientifique (expositions, colloques, etc.) partagés ;

- le troisième objectif consiste à mettre en place des outils permettant d'optimiser la gestion et la diffusion des ressources numériques de culture scientifique hébergées ou référencées sur la plateforme auprès des professionnels de la CSTI. Ces outils devraient permettre d'améliorer :

- les résultats d'une recherche, notamment en autorisant la recherche à travers des documents audiovisuels, en personnalisant les résultats de la recherche en fonction du profil de l'utilisateur, de sa position géographique, en structurant et en disposant les contenus de sorte de favoriser leur référencement sur les moteurs de recherche type Google,

- la qualité des ressources de la culture scientifique en favorisant l'évaluation des ressources de CSTI par les professionnels, et en remontant des statistiques concernant les taux de consultations des ressources,

- la gestion des droits attachés à ces ressources.

- le quatrième objectif vise à accroître la diffusion de masse des ressources de la culture scientifiques auprès du grand public :

- en démultipliant les voies de diffusion des contenus de la plateforme auprès de grands diffuseurs média déjà installés et populaires (ex. : Youtube, France Télévisions, etc.), auprès des diffuseurs d'expositions (centres culturels, DRAC, etc.) et auprès des universités,

- en autorisant un accès à la plateforme par le grand public avec des droits restreints en matière de contribution de contenus.

En outre, notons que le projet de FabLab inscrit dans le projet Immédiats met à disposition des outils de CAO et de production d'objets physiques et de contenus numériques de culture scientifique pour étudiants d'université entre autres.

Les enjeux principaux de la première phase correspondant à l'année 2012 étaient de :

- lancer la première bourse de coproduction audiovisuelle et multimédia,

- valider et approfondir le positionnement stratégique du portail national auprès des acteurs de la culture scientifique et des diffuseurs grand public,

- définir les fonctionnalités détaillées de l'ensemble des briques de la plateforme (infrastructure et diffusion).

Ces trois objectifs ont été tenus puisqu'en septembre 2012, la 1^{re} bourse de coproduction a été lancée et que la phase se clôture avec la sélection de neuf projets qui seront produits au cours des phases 2 et 3.

Aujourd'hui, le projet remporte l'adhésion d'un très grand nombre d'acteurs de la CSTI mais également de plusieurs diffuseurs média auprès desquels nous avons commencé à tester cette proposition. Le consortium compte aujourd'hui trente partenaires, dont huit organismes de recherche et universités. L'implication de ces derniers a été déterminante pour l'avancée du projet compte tenu du volume de

ressources numériques audiovisuelles et multimédias qu'ils produisent. Leur implication à porter sur :

- la participation à l'enquête de définition de la plateforme numérique,
- la collaboration à la rédaction des fonctionnalités de la plateforme numérique,
- la validation de la définition de la plateforme.

En 2013, les travaux ont débutés par la rédaction des cahiers des charges et la définition des services aux diffuseurs grand public, avant d'entamer le travail de conception technique, de réalisation, d'intégration à la plateforme puis de test de la V1 attendue pour fin 2013. Au cours de cette phase-là, le premier cercle d'organismes de recherche et d'universités actuellement partenaire du projet s'impliquent sur :

- l'homogénéisation des modes de gestion des ressources numériques ;
- l'alimentation de la base de ressources (versement d'audiovisuels, de multimédia, etc.).

4. Quelles sont les perspectives pour la mise en place d'une base de données numérique qui permettrait aux élèves et aux étudiants d'avoir un accès privilégié à l'ensemble des sources documentaires fondamentales de la culture scientifique et technique (bibliothèque de la Cité des sciences...) ?

L'intérêt de ce projet serait de mettre en place un espace numérique unique, intégrant des documents de référence, parfaitement qualifiés, multi sources, multi supports (image, texte) et surtout structurés et indexés de manière à permettre à chacun d'avoir à disposition, selon ses besoins, ses centres d'intérêt personnels et les nécessités des programmes scolaires ou universitaires (niveau bac +2 ou 3, après, on retrouve les équipements des bibliothèques universitaires), les fondamentaux de la culture scientifique et technique. Les aspects conseil, prescription, mise en perspective, mise en relation en seraient la vraie valeur ajoutée. Construire une collection raisonnée de documents numérisés ou nativement numériques hors droits d'auteurs ne pose pas de problème si ce n'est celui de trouver un accord avec les bibliothèques numériques existantes ou d'initier des programmes de numérisation.

Le problème est celui des documents sous droits, de la main mise des grands intégrateurs-diffuseurs de bases de données et de documents numériques (Elsevier, Wolters Kluwer...) sur les ressources scientifiques et de la politique très frileuse menée par les éditeurs français, scolaires et universitaires en particulier, qui voient souvent le numérique comme un concurrent à l'imprimé. Dans ce contexte, il devient difficile de constituer une base de ressources de référence si tel ou tel document incontournable ne peut être proposé.

D'ores et déjà, il faut noter que, dans sa définition actuelle, la plateforme de services ESTIM-Numérique permet de donner accès au grand public à une large base de ressources de culture scientifique mutualisée et de facto à des élèves et à des étudiants, via une multitude de points d'accès : directement sur le site de la plateforme, indirectement par des médias grand public (TV, web, etc.), indirectement sur les sites des contributeurs, multipliant la visibilité de ces contenus.

Les ressources mises à disposition sont des audiovisuels, des multimédias (dont des modules de *e-learning* à destination des médiateurs scientifiques), des images, des notices bibliographiques (regroupant les ressources bibliographiques de sept des principaux centres de ressources documentaires français dans les champs des musées, du

patrimoine et de la culture scientifiques et techniques), des fiches d'expositions, de mallettes pédagogiques, etc.

En outre, la mise en place de la plateforme de services ESTIM-Numérique, grâce au travail d'homogénéisation des modes de gestion des ressources effectué actuellement entre les membres du consortium, devrait permettre, à terme, des développements ultérieurs, spécifiques aux élèves et aux étudiants tel que l'interconnexion avec la plateforme de services en cours de réflexion par l'éducation nationale et le CNDP, ou l'interconnexion avec des ENT.

À noter toutefois que ces développements spécifiques ne sont pas intégrés dans le budget de financement du projet ESTIM-Numérique.

5. Quel bilan faites-vous de la participation d'Universcience au service public de l'orientation et de l'insertion professionnelle des élèves et des étudiants, notamment au travers de l'accès aux conseils et ressources documentaires de la Cité des sciences ?

Le travail multi-partenarial développé à l'initiative de la Cité des sciences avec la création et le développement des Cites des métiers (CDM), de leur label et de leur réseau national et international est l'un des éléments clefs de l'intégration des services d'orientation et d'insertion professionnelle, non seulement pour les élèves et les étudiants en formation initiale mais aussi dans l'esprit de la formation tout au long de la vie (1).

De fait, 30 CDM sont maintenant labellisées selon la charte et le cahier des charges CDM, propriété d'Universcience, dont 19 en France et 11 autres dans 7 autres pays. A titre d'exemple, en 2012, à elle seule, la CDM de La Villette a accueilli plus de 116 000 utilisateurs pour lesquelles elle a en particulier réalisé plus de 17500 entretiens personnalisés de conseils. Plus de 13300 personnes y ont participé à des ateliers ou clubs en petits collectifs (2).

Plus précisément, en termes d'évaluation du rôle de ces CDM vis à vis de la mise en place du service public de l'orientation (SPO), on peut se référer à l'analyse qui vient d'en être faite dans le rapport d'évaluation IGEN, IGAEN et IGAS portant justement sur la mise en place de ce SPO dans le cadre de la loi du 24 novembre 2009.

Ce rapport vient d'être transmis cette même semaine aux cabinets des cinq ministres l'ayant commandé. Il comporte un paragraphe consacré à l'analyse de la pertinence des CDM dans le paysage de la construction du SPO et du label « orientation pour tous ». On pourra également consulter les analyses antérieures publiées dans :

- le rapport sur l'orientation du Comité d'orientation à l'emploi en 2009 (cf. http://www.coe.gouv.fr/Detail-Themes-de-travail.html?id_rubrique=145, dont la proposition 23 consiste à préconiser de « favoriser l'émergence de lieux d'accueil communs (« front-office »), clairement identifiés par un label national, regroupant les différents acteurs de l'orientation et de l'insertion, sur le modèle des cités des métiers », proposition rappelée encore très récemment en séance par le sénateur Gérard Larcher) ;

- le rapport de synthèse IGEN/IGAEN de novembre 2005 sur le fonctionnement des services d'orientation (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000752/index.shtml>, voir par ex. : p. 62, 71 80, 86 et 87).

Compte tenu de la spécificité et des enjeux de la question posée, nous souhaitons attirer l'attention des auditeurs sur deux points qui permettraient de renforcer l'efficacité de l'action d'Universcience en la matière :

1) Cette mission d'orientation et d'insertion professionnelle vers les carrières scientifiques et techniques doit être réaffirmée par les tutelles comme une mission d'Universcience. Cette réaffirmation permettrait en particulier de pouvoir favoriser une programmation plus régulière d'expositions sur les métiers et les filières et une démultiplication plus importante de l'offre de service personnalisée.

2) Une stratégie nationale proactive devrait être mise en place en lien avec l'acte III de la décentralisation, pour amplifier la synergie entre les développements territoriaux des CDM et les Campus universitaires. Pour cela, a été évoqué dans nos recommandations aux Assises de la recherche un projet intitulé « CapaCités Campus » (cf. <http://citesdesmetiers.org/CCC.pdf>) : afin de favoriser un développement plus rapide de nouvelles CDM ou de centres associées aux CDM existantes à proximité des campus universitaires, l'idée est de s'inspirer de l'initiative interrégionale « CAPA-Cités » (Convergence des Acteurs vers des Projets Adaptés de Cités, FEJ AP1_N°81, cofinancée par le fonds d'expérimentation de la jeunesse de 2009-2012) pour stimuler de nouveaux projets croisés CDM-Campus et organiser des transferts d'ingénierie entre eux.

Annexe II

Le système des passerelles dans les universités

Contribution des services du délégué à l'information et à l'orientation auprès du Premier ministre :

I – Les principes du système des passerelles :

Les étudiants engagés dans les études supérieures ont la possibilité de réorienter leur parcours d'études ou de prolonger leurs études vers d'autres formations que celles initialement prévues.

En fin de premier semestre, dit « d'orientation », il est possible de changer de mention en permutant l'UE (unité d'enseignement) fondamentale en UE de découverte.

Les types de passerelles : les transversales, les internes et celles entre universités et lycées :

- les passerelles transversales sont celles qui permettent à un étudiant ayant réussi une année ou un cycle d'études dans un type d'institution supérieur de finir ou d'entamer un autre cycle dans une autre institution :

- passerelles entre enseignement supérieur court (DUT) et enseignement universitaire long ;
- passerelles entre un enseignement de type court (BTS) et l'enseignement supérieur de type long ;
- passerelles entre un master de l'enseignement supérieur de type long et l'enseignement supérieur (doctorat) ;

- les passerelles internes : à tout moment de son parcours universitaire, il est possible de réajuster son projet d'étude, soit en changeant de cap, soit en complétant sa formation ;

- les passerelles entre universités et lycées lorsque des étudiants de L1 souhaitent s'orienter vers un BTS ce qui permet de bifurquer sans perdre une année entière. Dans certains lycées la mise en place d'accueil d'étudiants de L1 en février avec un accompagnement spécifique permet de réussir en 18 mois le BTS.

II – Les dispositifs dans les universités :

Dans les filières scientifiques, près de 14 % d'étudiants inscrits en licence de sciences fondamentales passent en licence sciences de la vie ou en filière santé.

En première année de licence STAPS, 6 % changent et seulement 5 % des étudiants d'IUT.

Les solutions de réorientation pour les filières de santé sont les suivantes :

- le PACES : la première année commune des études de santé comprend quatre filières : médecine, dentaire, pharmacie, maïeutique. À la fin du premier semestre, les étudiants passent la première partie du concours, ceux qui sont bien classés

poursuivent, les autres peuvent être réorientés. Mais les possibilités de réorientation sont proposées par les universités en fonction des offres de formation dont elles disposent. Ces étudiants seront autorisés à se réinscrire au PACES à condition d'avoir acquis un complément de formation scientifique leur permettant d'avoir acquis 90 ECTS dans une autre formation conduisant à un grade de licence ;

- à la fin du deuxième semestre, en fonction de son rang, l'étudiant accède ou non à la deuxième année en fonction du « *numerus clausus* » fixé par chaque université. Les étudiants classés, à l'issue du deuxième semestre au-delà du rang fixé par l'université et compris entre 2,5 et 3 fois le nombre de places attribuées, peuvent être réorientés ;

- certaines universités dédoublent les semestres d'une partie de leurs formations ;

- d'autres mettent en place un semestre de remise à niveau pour acquérir les bases théoriques et méthodologiques nécessaires afin qu'ils puissent reprendre en première année de licence dans de bonnes conditions ;

- quelques universités proposent un deuxième semestre dans une filière proche mettant en place des équivalences de validation pour certaines UE ;

- un petit nombre d'universités ont créé un système de rattrapage du premier semestre au cours du deuxième semestre, voire en L2 ;

III – Quelques exemples pertinents :

À l'université Henri Poincaré (Nancy I), un système de trimestres répétés permet à des étudiants ayant échoué au premier trimestre de récupérer le cursus sans avoir à attendre l'année suivante.

À l'université de Nancy II, les étudiants de première année souhaitant se réorienter peuvent le faire en passant les examens du premier semestre de leur filière de réorientation au cours de la deuxième année.

Les pays qui ont mis en place le système de passerelles entre filières générales et professionnelles obtiennent de bon taux de réussite et une diminution du décrochage. Au Royaume-Uni, le système des crédits facilite le passage d'un parcours à un autre dans une université mais aussi entre établissements.

L'université Joseph Fourier de Grenoble a édité, en janvier 2013, un fascicule de 35 pages sur « Que faire après une première année commune aux études de santé ? Réussir sa réorientation », qui comprend une série de fiches permettant à tout étudiant de trouver une possible réinsertion dans une université en fournissant le canevas des études et les métiers correspondants ainsi que les adresses des diverses formations France entière.

À l'université d'Aix-Marseille, les étudiants de S1 PACES peuvent se réorienter vers :

- IUT en S2 pour un DUT de technique et commercialisation ;

- POLYTECH, écoles d'ingénieurs : intégration en deuxième année, s'ils ont obtenus 60 ECTS ;

- en faculté des sciences : s'ils ont obtenu un S1 avec une moyenne ≥ 10 , ils peuvent rentrer en S2 de licence de sciences, de mathématiques et informatique ;

- faculté de droit pour une licence en droit de la santé, des risques sociaux et de santé, droit médical et pharmaceutique, droit privé et public de la santé, droit de la santé en milieu du travail, droit et gestion de la santé....

Au total, 72 universités sont engagées dans des dispositifs de réorientations afin d'éviter le décrochage, mais le système ne demande qu'à se perfectionner car sa mise en place a été réalisée à la rentrée universitaire 2010.

Annexe III

Entrée et séjour des étudiants étrangers en France

Note de Mme Dominique Gillot :

1. Éléments statistiques

a) L'entrée et le séjour

- *Visas délivrés aux étudiants*

Après une baisse continue entre 2003 et 2006, après une faible augmentation entre 2006 et 2007 (+ 1,2 %), suivie d'une forte augmentation (+ 12 %) entre 2007 et 2008, **la tendance est à la stabilisation (- 0,8 %)**. En 2011, 73 362 visas ont été délivrés aux étudiants.

Les principales nationalités bénéficiaires en 2011 ont été : la Chine, le Maroc, les États-Unis, l'Algérie, le Brésil, la Tunisie, le Mexique, la Corée du Sud, le Sénégal, le Japon.

- *Répartition par origine géographique*

La répartition par région d'origine fait apparaître que **l'Afrique reste la première région d'origine** des étudiants étrangers avec 46 %. L'Europe occupe la seconde place avec 26 % mais le flux des étudiants Erasmus restant inscrits dans leurs établissements d'origine contribue à minorer ces statistiques. On assiste à un certain rééquilibrage de la part de l'Afrique ayant été supérieur à 50 % il y a 5 ans.

Zones géographiques	2011-2012	
	Inscrits	en %
Europe	58 552	26 %
Asie/Océanie	36 413	16 %
Amérique	19 227	8 %
Moyen-Orient	10 675	5 %
Afrique	104 607	46 %
Total	229 570	100,00 %

• *Répartition par cycle d'études*

La répartition des étudiants étrangers par cycle d'études fait apparaître une **proportion plus importante en doctorat qu'en master ou en licence.**

	2011-2012		
	Français	Étrangers	% étrangers / total
Licence	789 197	99 899	11%
Master	442 057	102 041	19%
Doctorat	38 827	27 630	42%
TOTAL	1 270 081	229 570	15%

• *Répartition par discipline*

La répartition par discipline montre que les sciences sont choisies par 28 % d'entre eux, suivies par les lettres (19 %), l'administration-économie gestion (19 %), les sciences humaines et sociales (13 %) et le droit (12 %).

b) Le devenir des étudiants étrangers

Une étude du ministère de l'intérieur (2011) indique que, sur les étudiants étrangers entrés en 2002 :

- 60 % ne sont plus détenteurs d'un titre de séjour (fin 2009) ;
- environ 1/3 est toujours présent sur le territoire français (mariage, emploi...) ;
- seulement 10 % d'entre eux ont toujours un titre de séjour « étudiant » ;
- les étudiants originaires d'Amérique du Nord repartent après un cycle court, les étudiants européens sont 2/3 à être repartis et les étudiants venus d'Afrique sont restés à 50 % ;

2. Statut juridique

a) Les conditions de vie durant les études

- *Santé*

Les étudiants étrangers, hors Espace économique européen (EEE) et Suisse, sont obligatoirement affiliés au régime étudiant de la Sécurité sociale s'ils remplissent les conditions générales d'affiliation. Le regroupement des missions d'accueil (EGIDE, GIP Campus France et CNOUS) en 2012 s'est traduit par une désorganisation de ces conditions d'accueil avec certains pays qui ont mal vécu le changement d'interlocuteur, de méthode et de coût de gestion des bourses.

- *Activité professionnelle*

Les étudiants étrangers peuvent travailler pendant leurs études dans la limite de 60% d'un temps plein. Compte tenu de l'élévation du niveau de ressources annuelles exigé, beaucoup d'étudiants étrangers sont dans l'obligation de travailler plus que ce qu'une vie équilibrée d'étudiant disponible pour l'étude ne peut tolérer.

b) L'insertion professionnelle

- *Étudiant titulaire d'un diplôme au moins équivalent au master*

i) Demande d'autorisation provisoire de séjour jeune diplômé

À l'échéance de sa carte de séjour étudiant, l'étranger titulaire d'un diplôme au moins équivalent au master peut obtenir une **autorisation provisoire de séjour de 6 mois non-renouvelable**. Dès lors qu'il est titulaire d'un contrat ou d'une promesse d'embauche en lien avec sa formation, cet étudiant peut demander un changement de statut afin d'obtenir une carte de séjour salarié.

La rémunération prévue par le contrat de travail doit être au moins égale à 1,5 fois le Smic. L'emploi proposé doit être en rapport avec le diplôme et la qualification de l'étudiant. La **situation de l'emploi n'est pas opposée** à la demande.

La carte est délivrée si les conditions sont remplies (niveau du salaire, adéquation entre le diplôme et le niveau de l'emploi...). Elle est renouvelée dans les mêmes conditions jusqu'à la fin de la première expérience professionnelle de l'étranger.

NB : le diplômé algérien est exclu de ce dispositif. À l'inverse, les étudiants des pays ayant conclu avec la France un accord sur les flux migratoires (Bénin, Gabon, Sénégal, Tunisie...) bénéficient d'une autorisation de séjour plus longue et/ou renouvelable.

ii) Demande directe de carte de séjour salarié

L'étranger d'un niveau au moins équivalent au master peut aussi demander un **changement de statut d'étudiant à salarié**, en dehors du dispositif de l'autorisation provisoire de séjour. Il doit déposer sa demande dans les 2 mois qui précèdent la fin de sa carte de séjour étudiant. Il doit s'adresser à la préfecture ou à la sous-préfecture de son domicile, qui transmet son contrat de travail ou sa promesse d'embauche pour examen à la Direccte concernée.

- *Étudiant non titulaire d'un master*

L'étudiant non titulaire d'un master peut aussi demander un changement de statut d'étudiant à salarié à la préfecture ou à la sous-préfecture de son domicile. Sa demande est instruite en tenant compte de l'ensemble des **éléments retenus pour accorder ou refuser une autorisation de travail**, notamment :

- la situation de l'emploi (le critère le plus difficile à remplir),
- l'adéquation entre la qualification, l'expérience, les diplômes et l'emploi proposé,
- les conditions d'emploi et de rémunération prévues.

La situation de l'emploi n'est toutefois pas opposée aux demandeurs (hors Algériens et Tunisiens) qui postulent à un emploi dans **un des 14 métiers caractérisés par des difficultés de recrutement**. La liste de ces métiers est fixée par arrêté. L'étudiant ressortissant d'un **pays ayant conclu avec la France un accord sur les flux migratoires** peut également bénéficier de la liste des métiers en tension prévue par cet accord.

3. Les récentes évolutions législatives et réglementaires

a) Délivrance de la carte de séjour « étudiant » de plein droit dans certains cas

Selon l'article L 313-7 du CESEDA, la carte de séjour portant la mention « étudiant » est délivrée de plein droit aux étudiants venant en France dans le cadre de la mobilité encadrée (accords internationaux entre États ou État/établissement, BGF), ou ayant fait leurs études secondaires dans un établissement français à l'étranger (investissement éducatif bénéficiant ainsi à la France).

b) Les Espaces Campus France (ECF)

- Dans tous les ECF, un guichet unique d'accueil et d'aide à l'orientation

Il s'agit d'un dispositif qui permet au candidat à des études en France de bénéficier **d'un appui et de conseils** pour l'ensemble de ses démarches jusqu'à la demande de visa et de suivre l'évolution de son dossier électronique. On compte 182 ECF dans 110 pays.

- Dans certains pays, une procédure dématérialisée

Cette procédure est proposée dans 31 pays. Cette procédure est le résultat d'une **démarche partenariale** qui s'est traduite, en **2007**, par la Convention-cadre CEF (Centres pour les études en France) dont les signataires sont : le ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE), le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), le ministère de la culture et de la communication (MCC), la Conférence des présidents d'université (CPU), la Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI), et la Conférence des grandes écoles (CGE).

Le candidat qui ouvre un compte sur le site Internet CampusFrance de son pays accède à une **procédure dématérialisée** qui lui permet de formuler des demandes de formation auprès d'environ 230 établissements français en ligne et de dialoguer avec l'Espace CampusFrance de son pays et avec ces seuls établissements auprès desquels il peut solliciter une pré-inscription, dans le cadre d'une Demande d'Admission Préalable (DAP) ou non. Les autres établissements doivent être contactés directement par les étudiants.

Les Espaces CampusFrance des pays à procédure CEF ont pour mission d'apporter au candidat information et aide à l'orientation. Il est possible de dialoguer avec eux grâce à la messagerie mise en place dans le cadre de la procédure.

Les Espaces organisent le passage de tests de langue lorsqu'ils sont obligatoires. Ils procèdent également à l'examen administratif du dossier présenté et à l'authentification des diplômes puis organisent l'entretien relatif au projet d'étude du candidat.

c) Mise en place du visa de séjour valant titre de séjour (VS-VTS)

- Une évolution positive de simplification administrative...

Auparavant, les détenteurs d'un visa de long séjour pour études devaient faire établir en préfecture un titre de séjour renouvelable dans les deux mois suivant leur arrivée en France. Depuis le 1^{er} septembre 2009, le visa de long séjour (supérieur à 3 mois) dispense de demander une première carte de séjour en France. Le visa vaut titre de séjour.

Le titulaire de ce visa n'a donc pas de démarches à effectuer en préfecture, pendant la durée de validité de son visa qui remplace la carte de séjour. Il est délivré pour un séjour en France de plus de 3 mois et jusqu'à 1 an.

- ... mais qui n'a pas atténué toutes les contraintes.

L'étranger doit, dans les 3 mois de son entrée en France, accomplir un certain nombre de démarches auprès de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Si le dossier du demandeur est complet, c'est-à-dire s'il a produit les pièces qui lui étaient demandées, s'il a passé les visites médicales et d'accueil si nécessaire et s'il a réglé la taxe, une vignette et un cachet dateur sont apposés par l'OFII sur son passeport. Ils valident le visa et prouvent qu'il est en séjour régulier en France.

d) Relèvement des conditions de ressources exigées

Le décret du 6 septembre 2011, toujours en vigueur, a durci les conditions de ressources exigées aux étudiants étrangers pour pouvoir séjourner sur le territoire français. Ils doivent justifier de plus de 7 680 euros de ressources annuelles (contre 5 400 euros en 2010). Ce montant est souvent supérieur au montant des bourses versées aux étudiants.

4. Éléments d'actualité

a) La politique de mobilité étudiante du Gouvernement

Le MAE et le MESR ont fixé comme objectifs de porter les mobilités encadrées de 20 % à 50 % et de donner la priorité aux niveaux Master et Doctorat qui devront passer de 50 % à 75 % dans les 5 prochaines années. Le renforcement des mobilités encadrées, qui responsabilisent les établissements d'origine et d'accueil, contribue fortement au succès des séjours étudiants, en garantissant la qualité de l'accueil et le suivi des étudiants.

b) La mission parlementaire sur l'accueil des étrangers

Le député Matthias FEKL remettra à la mi-avril 2013 un rapport sur les modalités de mise en œuvre du titre de séjour pluriannuel et les conditions d'accueil des étrangers dans les préfectures et modalités d'instruction des dossiers, afin d'homogénéiser le traitement des dossiers sur le tout le territoire.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 15 janvier 2013

- MM. Stéphane TASSEL, secrétaire général du SNES-FSU et Arnaud LE Ny, co-responsable du secteur « vie syndicale » et membre du bureau national du SNESUP

Mercredi 16 janvier 2013

- Mme Claudine PERETTI, inspectrice générale de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et coordinatrice d'un groupe de travail d'inspecteurs généraux « Enseignement supérieur et recherche »

Mercredi 23 janvier 2013

- MM. Patrick LEFAS, président de la 3^e chambre de la Cour des comptes et Michel CLÉMENT, conseiller maître

Jeudi 31 janvier 2013

- Mme Monique SASSIER, médiateur de l'éducation nationale et de la recherche

- M. François BONACCORSI, directeur du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)

- Mme Simone BONNAFOUS, directrice générale à la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle, accompagnée de MM. Éric PIOZIN, adjoint de la directrice générale, Jean-Michel JOLION, chef du service de la stratégie de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, Mme Marie-Hélène GRANIER-FAUQUERT, directrice du pôle de contractualisation et de financement des établissements de formation et de recherche, MM. Jean-Yves DE LONGUEAU, sous-directeur de l'égalité des chances et de la vie étudiante, Philippe IMBERT, sous-directeur de la performance et du financement de l'enseignement supérieur, et en présence de M. Olivier DUGRIP, président de la Conférence des Recteurs français

- M. Roland PEYLET, conseiller d'État, président de la mission d'évaluation des projets de partenariats public-privé universitaires dans le cadre de l'opération Campus

Jeudi 14 février 2013

- M. Jean-Marc SCHLENKER, président du comité de suivi chargé d'évaluer l'application de la loi LRU, accompagné de Mme Françoise BÉVALOT, membre du comité de suivi de la loi LRU, ancienne présidente de l'université de Franche-Comté et actuellement conseillère d'établissement au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, M. Jean-Loup SALZMANN, président de la Conférence des présidents d'université (CPU), accompagné de Mme Hélène PAULIAT, présidente de la commission des moyens à la CPU, Mme Sibylle ROCHAS, chargée de mission des moyens et des personnels et M. Michel DELLACASAGRANDE, consultant auprès du bureau de la CPU

- Mme Dominique FAUDOT, présidente, et M. Jean ORLOFF, vice-président de la commission permanente du Conseil national des universités

- MM. Lionel COLLET, directeur de cabinet de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, Emmanuel GIANNESINI, directeur-adjoint en charge des questions budgétaires, Jean-Richard CYTERMANN, directeur adjoint du cabinet, Daniel FILÂTRE, conseiller « Formation, Orientation et Insertion », Guillaume HOUZEL, conseiller social, Alexandre AIDARA, conseiller juridique, immobilier et grandes écoles, Jacques FONTANILLE, conseiller Sciences humaines et sociales et Anthony ALY, chargé de mission relations avec le Parlement, les élus et les affaires réservées

Mardi 26 février 2013

- M. Jean-Robert PITTE, délégué à l'information et à l'orientation au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, accompagné de Mme Micheline HOTYAT, ancienne rectrice de Caen et chargée de mission à la délégation à l'information et à l'orientation, et Mme Hélène OUANAS, sous-directrice du socle commun, de la personnalisation des parcours scolaires et de l'orientation au ministère de l'éducation nationale, accompagnée de Mme Ghislaine FRITSCH, chef du bureau de l'orientation et de l'insertion professionnelle et M. Nicolas TORRES, adjoint de Mme FRITSCH

Mercredi 27 février 2013

- MM. François GERMINET, Michel DELLACASAGRANDE et Mme Sibylle ROCHAS de la Conférence des présidents d'université (CPU), M. Claude RONCERAY, directeur de l'Agence de mutualisation des universités et établissements d'enseignement supérieur et de recherche (AMUE) et M. Damien VERHAEGHE, directeur général des services de l'université d'Aix-Marseille, représentant l'Association des secrétaires généraux d'établissements publics d'enseignement supérieur (ASGEPES)

Mardi 12 mars 2013

Mme Françoise BARRÉ-SINOUSI, présidente, M. Vincent BERGER, rapporteur général du comité de pilotage des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche et M. Jean-Yves Le DEAUT, parlementaire en mission auprès de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche sur les conclusions des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche

Tables rondes

Mardi 26 février 2013 - Table ronde consacrée aux étudiants

- Mme Cindy PETRIEUX, présidente de la Confédération étudiante,
- M. Emmanuel ZEMMOUR, président de l'Union nationale des étudiants de France,
- M. Julien BLANCHET, président de la Fédération des associations générales étudiantes,
- M. Steven DA CRUZ, président de Promotion et défense des étudiants,
- M. Antoine DIERS, président du Mouvement des étudiants,
- M. Morgan MARIETTI, président de l'Association nationale des apprentis de France.

Mercredi 27 février 2013 - Table ronde consacrée aux collectivités territoriales

- M. Laurent BEAUVAIS, président du Conseil régional de Basse-Normandie,
- Mme Isabelle THIS SAINT-JEAN, vice-présidente du Conseil régional d'Île-de-France, chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche,
- Mme Hélène MANDROUX, maire de Montpellier et présidente de l'Association des villes universitaires de France.

Contribution écrite

- Mme Claudie HAIGNERÉ, présidente du conseil national de la culture scientifique, technique et industrielle et présidente d'Universcience.

Déplacements

Mercredi 30 janvier – Déplacement à l'université de Picardie – Jules Verne à Amiens

Entretiens avec :

- M. Michel BRAZIER, Président de l'Université de Picardie Jules Verne,
- M. Laurent ANNE, directeur général des services,
- Mme Sophie CHANGEUR, 1^{ère} vice-présidente du Conseil d'administration,
- M. Philippe NIVET, 1^{er} vice-président du Conseil scientifique,
- M. Wolfgang SABLER, 1^{er} vice-président du Conseil des études et de la vie universitaire.

Mercredi 6 février – Déplacement à l'université de Strasbourg

Entretiens avec :

- M. Alain BERETZ, président,
- M. Frédéric DEHAN, directeur général de services,
- M. Michel DENEKEN, premier vice-président formation initiale et continue,
- M. Yves LARMET, vice-président patrimoine.

Mercredi 13 février – Déplacement à l'université d'Avignon et des Pays du Vaucluse

Entretiens avec :

- M. Emmanuel ETHIS, président,
- M. Jean-François BONASTRE, vice-président du conseil d'administration, premier vice-président,
- M. Fathie BOUTERTEKH, directeur général des services,
- Mme Carole DANO, directrice des ressources humaines,
- M. Philippe ELLERKAMP, vice-président du conseil des études et de la vie universitaire,
- Mme Martine LE FRIANT, vice-présidente à l'égalité,
- M. Damien MALINAS, vice-président cultures, communication, Campus,
- M. Philippe OBERT, vice-président du conseil scientifique,
- M. Matthieu PRUDHON, chef de cabinet.

Mercredi 13 mars – Déplacement à l'université d'Angers

- M. Jean-Paul SAINT-ANDRÉ, président,
- M. Stéphane AMIARD, vice-président délégué au développement du numérique,
- Mme Catherine BERNARD, vice-présidente déléguée à la formation continue et à la valorisation pédagogique,
- M. Jean-Luc COURTHAUDON, vice-président délégué à la valorisation scientifique,
- Mme Solène GOURDON, chargée de mission étudiants,
- M. Didier Le GALL, vice-président délégué au personnel enseignant et chercheur,
- M. Didier PELTIER, vice-président du conseil des études et de la vie universitaire,
- M. Christian PIHET, vice-président du conseil scientifique,
- M. Christian ROBLEDO, vice-président du conseil d'administration,
- M. Olivier TACHEAU, directeur général des services,
- M. John WEBB, vice-président relations internationales.