

RAPPORT 2012

COMITÉ DE SUIVI DE LA LOI LRU

Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités

Sommaire

RAPPORT 2012	1
SOMMAIRE	3
INTRODUCTION	5
RECOMMANDATIONS 2012	7
1- GOUVERNANCE ET ORGANISATION	8
1-1 GOUVERNANCE	8
1-2 CONSEIL D'ADMINISTRATION	8
1-3 CONSEIL SCIENTIFIQUE, CONSEIL DES ETUDES ET DE LA VIE UNIVERSITAIRE, SENAT ACADEMIQUE	9
1-4 COMITE TECHNIQUE	10
1-5 L'ORGANISATION INTERNE DES ETABLISSEMENTS	11
1-6 L'EQUIPE DE DIRECTION	11
2- RECHERCHE ET FORMATION	12
2-1 AGIR POUR LA REUSSITE DES ETUDIANTS	13
2-2 LE DYNAMISME DE LA RECHERCHE NECESSITE UN ENVIRONNEMENT INCITATIF.....	14
2-3 LA VALORISATION ET LE TRANSFERT.....	16
2-4 LES RECRUTEMENTS	16
3- MOYENS ET IMMOBILIER	17
3-1 LE PASSAGE AUX RESPONSABILITES ET COMPETENCES ELARGIES (RCE).....	18
3-2 SYSTEME DE REPARTITION DES MOYENS	19
3-3 D'AUTRES CONTRAINTES PESENT SUR LES MOYENS	19
3-4 LES AUTRES MODALITES DE FINANCEMENT.....	20
3-5 PATRIMOINE IMMOBILIER : UNE REFORME INACHEVEE.....	21
4- LES UNIVERSITES DANS LEUR ENVIRONNEMENT	24
4-1 POLITIQUE DE SITE : UNE AMBITION POUR L'ETUDIANT ET LA SOCIETE	24
4-2 LES UNIVERSITES RESPONSABLES DE LA CONSTRUCTION DE LA POLITIQUE DE SITE DANS UNE LOGIQUE DE MULTI-PARTENARIAT	25
4-3 UNE STRUCTURATION POUR UN PROJET INSCRIT DANS UN CADRE DE REFERENCE NATIONAL	25
4-4 LE STATUT A DONNER AUX STRUCTURATIONS DE SITE POUR REpondre A LEURS MISSIONS.....	26
5- LE ROLE DE L'ÉTAT	28
ANNEXE 1	31
CALENDRIER DES SÉANCES 2012	31
ET LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	31
1- CALENDRIER DES SEANCES :	31
2- LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES :	32
ANNEXE 2	35
MEMBRES DU COMITÉ	35
GLOSSAIRE	37

Introduction

Cinq ans après le vote de la loi LRU, et alors que sa réforme est engagée, ce rapport est l'occasion de procéder à plusieurs constats sur la situation des universités en France et de suggérer quelques pistes pour l'avenir.

L'investissement dans l'enseignement supérieur, et dans la recherche en lien avec l'enseignement supérieur, est la pierre angulaire de l'économie de la connaissance et donc essentielle pour la compétitivité et la prospérité future de la nation. Il est donc plus important que jamais d'entrer dans un cercle vertueux où la confiance et le soutien financier de l'État permettent aux universités de développer la qualité de leurs activités de recherche et de formation ainsi que l'efficacité de leur gestion. Les étudiants ne peuvent qu'être les grands bénéficiaires d'un système universitaire amélioré.

Pour rester performant, reconnu et attractif, le système français d'enseignement supérieur et de recherche doit être pensé dans une perspective européenne et mondiale : la mobilité des étudiants, comme celle des chercheurs, est de plus en plus courante, nécessaire et productive. Les évolutions en France seront donc comparées à celles en cours dans d'autres pays. L'enjeu majeur pour les prochaines années reste de se rapprocher du standard international qui fait de l'université le lieu central de création et de transmission du savoir et, par conséquent, de croisement de l'enseignement supérieur et de la recherche publique, en rapprochant dans un même objectif d'intérêt national et international les trois branches historiquement séparées en France que sont les universités, les grandes écoles et les organismes de recherche.

La loi LRU s'inscrit dans un mouvement législatif continu depuis les lois de 1968 et de 1984 qui vise à conférer aux universités une autonomie réelle. Force est de constater que pour ce critère, celles-ci demeurent encore dans le dernier tiers des universités européennes. La France apparaît par exemple au 27^e rang (sur 28) pour ce qui est de l'autonomie dans la gestion du personnel (« staffing autonomy »), au 22^e rang pour l'autonomie financière, au dernier rang pour l'autonomie académique¹.

La loi LRU a contribué à conforter la liberté de décision des universités, en matière de gestion principalement, leur permettant de progresser dans leur stratégie de formation, recherche et innovation et de s'affirmer comme acteurs moteurs pour fédérer toutes les forces en présence sur un site, rôle déterminant pour le développement d'un territoire. *Le principe de l'autonomie des établissements ne doit donc pas être remis en cause.*

D'autres marges de progrès restent possibles, notamment en matière de stratégie, d'organisation interne et de structuration du paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche. Des adaptations de la loi sont donc indispensables, même si certaines réformes relèvent davantage du pouvoir réglementaire voire d'une évolution des pratiques. Les rapports du comité de suivi, en particulier des années 2010 et 2011, s'exprimaient déjà sur ces points.

Plus largement, des évolutions profondes restent nécessaires et tout particulièrement en ce qui concerne le renforcement des liens entre recherche publique et enseignement supérieur ou encore entre différentes filières de l'enseignement supérieur (universités, classes préparatoires, grandes écoles). Ces évolutions devront tout à la fois concilier le « modèle international d'universités autonomes » et les fondements du système français d'enseignement supérieur et de recherche qui repose sur une mission de service public national et comprend une diversité

¹ University Autonomy in Europe II. The Scorecard. By Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinell. European University Association, 2011.

d'établissements.

L'autonomie des universités s'exerce dans un cadre de référence national défini par la stratégie de l'État pour l'enseignement supérieur et la recherche indissociés, stratégie qui doit contribuer à la construction de l'espace européen et s'inscrire dans une dimension internationale. Au moment où se prépare un acte III de la décentralisation et une nouvelle loi pour l'enseignement supérieur et la recherche (ESR), il est essentiel que l'État réaffirme cette ambition internationale et s'exprime sur sa vision d'aménagement national comme sur le niveau souhaitable de maillage territorial pour éviter une dispersion préjudiciable à la dimension universitaire de la vie étudiante et des activités scientifiques et pédagogiques. Articuler les deux réflexions législatives permettrait d'inscrire les politiques d'ESR dans un paysage international, national et territorial et d'affirmer la place centrale des universités.

Le respect de l'autonomie dévolue aux établissements pose la question de la nécessaire évolution du rôle de l'État, garant du respect du cadre de référence et de la cohérence de l'ensemble du dispositif. L'État doit privilégier la mise en place d'un environnement incitatif et un mode de régulation ne laissant plus place au contrôle *a priori* et au suivi pointilleux, et accorder sa confiance aux établissements.

La loi LRU et les responsabilités et compétences élargies (RCE) sont fréquemment associées compte-tenu de leur forte imbrication. Néanmoins, il convient de rappeler que si les RCE sont inscrites dans la loi, le périmètre de celle-ci est beaucoup plus étendu puisqu'elle définit les missions mêmes du service public de l'enseignement supérieur ou encore la gouvernance des universités. Au 1^{er} janvier 2013, toutes les universités françaises seront passées aux RCE.

Au terme de cinq années de travail et de centaines d'auditions de nombreux acteurs et partenaires de l'enseignement supérieur et de la recherche, le comité de suivi présente ses constats et recommandations autour de cinq thèmes. Ce rapport ne se substitue pas aux précédents mais les complète, actualise plusieurs aspects et en reprend certaines recommandations essentielles regroupées sous les chapitres suivants :

- 1. Gouvernance et organisation
- 2. Recherche et formation
- 3. Moyens et immobilier
- 4. Les universités dans leur environnement
- 5. Le rôle de l'État

Les recommandations liées au présent rapport figurent ci-après.

RECOMMANDATIONS 2012

- 1 - Réaffirmer et conforter le rôle stratégique du conseil d'administration.
- 2 - Renforcer l'ouverture du conseil d'administration à l'extérieur : instaurer le vote des personnalités extérieures du CA pour l'élection du président. En conséquence, revoir leur mode de nomination.
- 3- Réduire la prime majoritaire pour l'élection des représentants des enseignants-chercheurs au conseil d'administration.
- 4 - Autoriser la réunion du conseil scientifique et du conseil des études et de la vie universitaire dans un conseil unique en prévoyant une certaine souplesse dans les modalités de constitution de cette nouvelle instance.
- 5 - Laisser aux universités le choix de leur organisation interne.
- 6 - Reconnaître le doctorat dans les entreprises et favoriser le recrutement des docteurs dans la haute fonction publique.
- 7- Mettre en œuvre les dispositifs permettant d'ouvrir largement à l'extérieur les concours de recrutement d'enseignant-chercheur, en ce qui concerne tant les candidats que les membres des comités de sélection.
- 8 - Réviser le modèle de répartition des moyens aux établissements et définir une base de calcul stable de la masse salariale.
- 9 - Poursuivre la mise en sécurité, la réhabilitation et la modernisation du patrimoine immobilier universitaire par des procédures partenariales (État, collectivités territoriales, établissements).
 - Renforcer la compétence patrimoniale des établissements (MESR, CPU, AMUE).
 - Poursuivre l'expérience de dévolution du patrimoine aux établissements et en assurer l'évaluation
- 10 - Confirmer le rôle moteur des universités dans une politique de site et leur place centrale dans la structuration de l'enseignement supérieur et de la recherche.
- 11 - Étudier la possibilité sous certaines conditions d'affecter des emplois de personnels titulaires dans un PRES.
- 12 - Définir les missions attendues d'une structuration de site avant d'en arrêter le statut.
- 13 - N'accorder le nom d'université qu'à une organisation disposant d'une offre de formation cohérente de la première année de licence au doctorat, appuyée sur des unités de recherche reconnues.
- 14 - Rénover la contractualisation quinquennale entre l'État et les établissements.
 - Intégrer dans le contrat la totalité des dotations, masse salariale comprise.
 - Engager la contractualisation de site dès 2013.

1- Gouvernance et organisation

1-1 Gouvernance

Les universités françaises sont très diverses, tant par leur taille que par leurs orientations et par leurs ambitions. Il serait donc illusoire de vouloir imposer un mode de gouvernance par trop uniforme : la loi devrait se limiter à la définition d'un cadre général laissant place à des adaptations locales, voire à des expérimentations permettant d'introduire des évolutions ultérieures. Elle doit être suffisamment flexible pour s'appliquer à cette diversité de situations et rendre inutile le recours à des statuts dérogatoires.

L'observation de nombreuses références étrangères suggère que, dans la plupart des cas, trois instances sont nécessaires à la gouvernance d'une université, et correspondent en partie à celles qui existent actuellement dans les universités françaises.

- Un conseil d'administration (CA), décisionnaire *in fine*, dont le rôle est essentiellement stratégique ;
- Un ou des organes compétents en matière de formation et de recherche (actuels conseil scientifique -CS- et conseil des études et de la vie universitaire -CEVU-), lieux d'expression de la collégialité et représentant l'ensemble des compétences scientifiques et pédagogiques d'un établissement et de la communauté académique qu'il fédère ;
- Une instance de dialogue social et de concertation entre les représentants des personnels et l'administration de l'université (actuel comité technique).

1-2 Conseil d'administration

L'action du conseil d'administration doit privilégier la stratégie et ses corollaires : évaluation, concertation et transparence, en permettant de larges délégations à l'équipe de direction pour donner toute sa place au débat stratégique.

La responsabilité des membres élus des conseils doit être pleinement exercée : les élus du conseil d'administration doivent en particulier s'affirmer comme administrateurs, responsables de l'intérêt collectif et de celui de l'institution universitaire, et non comme représentants de leur discipline ou composante. A cet égard, le comité reprend une proposition faite en 2011 : « *Assouplir la répartition par grands secteurs disciplinaires telle qu'elle est prévue à l'article 11-2° de la loi LRU pour les élections des représentants des enseignants-chercheurs et personnels assimilés au conseil d'administration (article L. 719-1 du code de l'éducation)* ».

Les personnalités extérieures ont un rôle essentiel à jouer au conseil d'administration. Au-delà de la représentation des collectivités territoriales, elles peuvent apporter des compétences utiles et un regard extérieur indispensables pour élaborer une stratégie conforme à l'intérêt commun et à celui de l'établissement. Leur présence devrait contribuer à favoriser le partage de bonnes pratiques entre les établissements ; de même, celle de membres extérieurs étrangers pourrait être particulièrement intéressante.

La place des personnalités extérieures au sein des CA est actuellement marginalisée du fait de leur non-participation à l'élément central qu'est l'élection du président. Le comité recommande de permettre la participation des personnalités extérieures à ce vote. Cette mesure conduit nécessairement à revoir leur mode de nomination.

Le comité avait proposé, dans son rapport 2011, quatre modes de nomination possibles, qui pourraient chacun être utilisé pour un ou plusieurs membres extérieurs du CA : la nomination par des institutions extérieures choisies par l'université ; la cooptation ; la nomination par les organismes finançant l'université ; le choix par les membres élus au sein d'un « pool » de membres possibles, nommés par des institutions compétentes en matière d'enseignement supérieur et de recherche. En tout état de cause, il importe de distinguer les personnalités extérieures représentant leur institution (collectivité locale, organisme de recherche, alliance ...) 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.

Sur ce point comme sur d'autres, la loi devrait laisser aux établissements une large latitude dans le mode de nomination comme dans le nombre de personnalités extérieures membres du CA, de manière à pouvoir s'adapter au profil de chaque établissement et à laisser la possibilité d'expérimenter des modèles alternatifs. Il serait néanmoins souhaitable de préserver le nombre maximum actuel de membres du conseil d'administration.

En se plaçant dans une perspective internationale, on ne peut qu'être frappé par le très petit nombre de membres étrangers dans les CA des universités françaises. On peut penser que la présence de quelques membres étrangers, ou travaillant dans une institution académique étrangère, pourrait apporter un point de vue différent et fort utile.

Recommandation n° 1 :

Réaffirmer et conforter le rôle stratégique du conseil d'administration.

Recommandation n° 2 :

Renforcer l'ouverture du conseil d'administration à l'extérieur : instaurer le vote des personnalités extérieures du CA pour l'élection du président. En conséquence, revoir leur mode de nomination.

La nomination au CA des personnalités extérieures pourrait être décalée par rapport au mandat des membres élus, de manière à établir une continuité dans le fonctionnement du conseil.

La prime majoritaire instaurée pour l'attribution des sièges lors des élections des enseignants-chercheurs au CA a été justifiée par la nécessité d'assurer des majorités stables, mais elle a régulièrement conduit à de réelles difficultés. Elle peut susciter des effets de clivage entre professeurs et maîtres de conférences, voire des situations de blocage lorsque deux listes opposées sont majoritaires dans ces deux collèges. Un rôle plus important accordé aux personnalités extérieures dans le fonctionnement du CA permettrait de limiter le risque de focalisation du débat sur des enjeux de politique interne à l'université.

Recommandation n° 3 :

Réduire la prime majoritaire pour l'élection des représentants des enseignants-chercheurs au conseil d'administration.

1-3 Conseil scientifique, conseil des études et de la vie universitaire, sénat académique

A côté du CA, un conseil doit être le lieu de représentation de la communauté académique et rassembler le plus largement possible les compétences de l'université et des laboratoires qui lui sont rattachés, en matière scientifique et pédagogique. Les représentants des étudiants y

ont toute leur place pour ce qui touche aux questions de formation et de vie étudiante.

Dans le système actuel, cette compétence est partagée entre le conseil scientifique, compétent en particulier sur les questions de recherche et de formation doctorale, et le conseil des études et la vie universitaire, chargé en particulier des questions pédagogiques.

Cette dualité présente certains inconvénients, en particulier en séparant recherche et formation – dont la rencontre est précisément la raison d'être de l'université – et en multipliant les intervenants et les étapes dans la prise de décision. Elle fragilise leur capacité de proposition, tant la légitimité d'un organe unique est supérieure à celle de deux conseils séparés, surtout s'ils ne s'accordent pas toujours.

Il serait souhaitable que la loi laisse aux établissements la possibilité de réunir le CS et le CEVU en un organe unique, qui pourrait constituer le « sénat académique ».

La composition de ce sénat académique pourrait s'inspirer de celle des actuels CS et CEVU – ou inclure simplement leurs membres – mais elle pourrait aussi être élargie pour représenter plus largement la communauté académique rattachée à l'établissement. Certains membres pourraient par exemple être nommés, sur la base de leurs compétences scientifiques et pédagogiques, par les organismes de recherche partenaires de l'université. Dans ce domaine, il serait souhaitable que la loi laisse ouvertes de larges possibilités d'expérimentation.

Recommandation n° 4 :

Autoriser la réunion du conseil scientifique et du conseil des études et de la vie universitaire dans un conseil unique en prévoyant une certaine souplesse dans les modalités de constitution de cette nouvelle instance.

Les CS et CEVU ou sénat académique doivent jouer la plénitude de leurs rôles et être des instances de *propositions* stratégiques, le CA restant dans son rôle décisionnel, ne refaisant pas l'instruction des dossiers instruits en amont. Un fonctionnement harmonieux des institutions universitaires voudrait que le CA ne prenne que dans des cas très exceptionnels une décision opposée aux avis et propositions des CS/CEVU/sénat académique. Un mécanisme interne de concertation devrait se mettre en place en cas de désaccord entre le CA et un autre conseil (CS, CEVU ou sénat académique).

Un meilleur fonctionnement des instances universitaires nécessite par ailleurs que pour certaines questions relevant en particulier du CS ou d'un sénat académique, des avis soient systématiquement demandés à des commissions spécifiques, dont les membres pourraient être en partie, voire en totalité, extérieurs à l'établissement. C'est particulièrement le cas pour ce qui concerne l'évaluation individuelle des enseignants-chercheurs (pour l'attribution de promotions ou de primes), domaine où il est difficile de concilier, sans faire appel à des experts extérieurs, une évaluation scientifique de qualité et le respect de règles déontologiques permettant d'éviter les conflits d'intérêt.

1-4 Comité technique

Le comité technique est le lieu de la concertation et du dialogue social entre l'administration de l'université et les représentants de ses personnels, tant bibliothécaires, ingénieurs, administratifs, techniciens, de service et de santé (BIATSS) qu'enseignants-chercheurs. C'est un organe consultatif qui examine toutes les questions touchant à l'organisation de l'établissement, à la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, ainsi qu'aux grandes orientations en matière de politique indemnitaire. Il est informé des incidences sur la gestion des emplois des principales décisions à caractère budgétaire.

L'actualité récente a rappelé à plusieurs reprises la nécessité de consulter et d'informer systématiquement le comité technique sur l'ensemble des questions relevant de ses compétences, qui englobent désormais tous les domaines de l'activité de l'établissement.

1-5 L'organisation interne des établissements

L'organisation interne des universités françaises fait apparaître deux niveaux principaux : le niveau central de l'université et celui de ses composantes, qui peuvent suivant les cas être soit des départements, soit des structures de niveau facultaire, soit des services communs. On observe de plus en plus l'apparition de nouvelles entités, fréquemment dénommées « pôles » ou « collegiums ».

De nombreuses universités étrangères de grande taille ont choisi une structure à trois niveaux :

- des départements, regroupant l'enseignement et la recherche à l'échelle d'une discipline,
- des « facultés » (ou « collèges », « schools », « collegiums ») regroupant des disciplines qui partagent une culture, des modes de travail et d'évaluation,
- l'université elle-même.

Le comité souligne à nouveau une contradiction entre l'esprit de la loi LRU et le maintien dans le code de l'Education d'une organisation très figée en composantes et services.

Le choix de l'organisation interne la plus pertinente devrait relever de la seule autonomie de l'établissement mais la reconnaissance explicite par la loi des trois niveaux d'organisation est souhaitable. Néanmoins, une structuration en trois niveaux ne devrait pas être obligatoire, puisque certaines universités et écoles – en particulier celles de petite taille – pourraient fonctionner avec deux niveaux seulement. Quelle que soit la structuration, les statuts de l'université devraient préciser le rôle respectif de chacun dans le respect du principe de subsidiarité.

La structuration des grandes universités mondiales en « facultés » est généralement assez éloignée des quatre grands secteurs disciplinaires inscrits dans la loi LRU pour l'élection des membres du conseil d'administration ; à titre d'exemples, beaucoup d'universités regroupent sciences et lettres mais placent dans une autre faculté l'ingénierie et les technologies. Le nombre et le contour des grands regroupements disciplinaires dépendent de la taille de l'établissement ainsi que de son profil. Par comparaison, les quatre grands secteurs disciplinaires définis par la loi paraissent inutilement rigides. Le comité souhaite donc réitérer la recommandation faite en 2011 telle qu'il l'a rappelée ci-dessus (cf. supra - §1-2).

Recommandation n° 5 :

Laisser aux universités le choix de leur organisation interne.

1-6 L'équipe de direction

L'équipe de direction de l'université devrait bénéficier de larges délégations permettant au conseil d'administration de se concentrer sur les questions stratégiques.

En ce qui concerne la gouvernance des établissements, tout en clarifiant les fonctions des uns et des autres et en respectant les rôles dévolus à chacun, il apparaît déterminant de renforcer les liens entre les « politiques » et les « administratifs » et de constituer de véritables équipes indispensables au portage des projets de l'établissement. Il importe, à cet égard, de bien définir le positionnement respectif des vice-présidents, des directeurs généraux des services, des agents comptables, des responsables de service.

Les directeurs des composantes doivent être associés à la mise en œuvre de la politique de l'établissement selon des modalités définies par celui-ci.

Par ailleurs, la loi LRU a permis certaines avancées pour les étudiants comme, par exemple, la généralisation de l'institution des vice-présidents étudiants. Même si la loi lui fixe un rôle de premier ordre au sein du CEVU, il reste principalement cantonné aux thématiques directement liées à la vie étudiante. Les évolutions législatives devraient veiller à consolider ces évolutions, en élargissant le rôle du vice-président étudiant.

Il ressort de plusieurs auditions que les changements induits par l'acquisition des RCE nécessitent de solides et nouvelles compétences pour les personnels d'encadrement aux côtés des équipes de direction, compétences dont le niveau requis impose une profonde évolution dans les pratiques de formation de ces personnels. Construire une offre de formation de très haut niveau relève d'une démarche nationale à l'écoute des besoins exprimés par les établissements. Au-delà du niveau de compétences requis par la formation, c'est toute la question du vivier de recrutement qui est aujourd'hui posée.

2- Recherche et formation

L'université est le seul établissement d'enseignement supérieur qui accueille tout bachelier en lui offrant une possibilité de formation du niveau licence au niveau doctorat dans un environnement scientifique évalué et reconnu. Cette offre doit être pensée pour l'étudiant et son insertion professionnelle. Elle demande donc à être claire et lisible tant pour l'étudiant que pour les milieux socio-économiques. Dans le respect de l'engagement de la France à contribuer à l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche, elle ne doit pas s'éloigner de l'esprit du processus de Bologne.

A un moment où réussite de l'étudiant et ambition pour la recherche sont deux axes prioritaires de la politique nationale, où la logique de site tend à structurer le paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche et enfin où s'écrit l'acte III de la décentralisation, *le comité rappelle que cohérence, clarté et la lisibilité de l'offre de formation reste un objectif essentiel.*

La réussite des étudiants dépend avant tout de la qualité de la formation qui leur est proposée, et de son adéquation à leurs besoins académiques réels. Mais leurs conditions de travail et de vie en sont aussi un facteur déterminant. A ce titre, il importe de donner une réelle importance aux questions de vie étudiante : logement, restauration, ainsi qu'à tout ce qui a trait à la vie culturelle sur les campus et auquel chaque étudiant devrait pouvoir accéder.

La garantie, à tous les niveaux de formation, de la pérennité du lien formation-recherche au sein des universités, constitutif de la notion même d'université, et la promotion de la qualité de la recherche publique conduite en partenariat universités-organismes, sont pareillement de la responsabilité des acteurs vis-vis des étudiants et de la société.

Dans l'accomplissement des six missions définies par la loi LRU, l'autonomie des universités, et tout particulièrement l'autonomie pédagogique, a pour corollaire d'exercer pleinement de nouvelles responsabilités laissant place à l'innovation pédagogique, à l'expérimentation dans l'organisation du parcours étudiant et la mobilisation de tous les acteurs de l'ESR. L'exercice de l'autonomie pédagogique renforce l'exigence d'évaluation des enseignements et d'une pratique d'auto-évaluation bien implantée dans les universités.

2-1 Agir pour la réussite des étudiants

Le niveau élevé d'abandons en licence s'explique en grande partie par la pratique implicite de la sélection par l'échec, pratique qui résulte bien souvent de l'absence d'alternative. La réussite passe par une orientation active, pour assurer à chaque bachelier qui souhaite entreprendre des études supérieures une place dans une filière correspondant à ses objectifs, ses acquis et son potentiel incluant, le cas échéant, une phase de remise à niveau. Elle requiert une réflexion critique et globale sur la place de la sélection dans l'ensemble des filières de l'enseignement post-bac (universités et diplômes universitaires de technologie (DUT), classes préparatoires, sections de technicien supérieur (STS) ...) et le développement de passerelles entre elles. Les études de santé, dans leurs premières années, sont à intégrer dans la réflexion. Il convient donc de développer une offre de formation mieux adaptée à chaque étudiant lui permettant de choisir une voie adaptée à ses acquis antérieurs et à ses capacités.

L'autonomie pédagogique des universités est indispensable pour mener à bien des expérimentations qui permettront à terme de faire évoluer l'ensemble des établissements et de contribuer à la réussite de tous les étudiants.

Dans les premiers cycles, les formations monolithiques trop rapidement spécialisées sont inappropriées. Tout en restant dans le cadre des diplômes nationaux, les universités devraient pouvoir proposer des formations plus ouvertes, avec une forte composante pluridisciplinaire au départ, laissant à l'étudiant une véritable latitude dans le choix des enseignements et lui permettant une orientation progressive. Une telle évolution suppose là encore une plus grande autonomie pédagogique des établissements, tout en respectant un cadre national. Par ailleurs, toutes les formes de collaborations entre établissements permettant d'offrir un large spectre de disciplines sont à encourager, notamment dans le cadre des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES).

L'arrêté du 1^{er} août 2011 relatif à la licence apparaît très contraignant, voire contraire au principe d'autonomie pédagogique des universités. Il serait préférable de laisser davantage de flexibilité et de liberté d'innover. Les dispositions pratiques (mode de compensation par exemple) devraient être laissées à l'initiative des établissements.

En ce qui concerne *l'encadrement en premier cycle*, il convient de rappeler les possibilités ouvertes par l'article 22 de la loi LRU (article L. 811-2 du code de l'éducation) pour développer l'emploi étudiant, y compris pour l'encadrement du travail personnel.

Un fort lien formation-recherche est une condition de la qualité et du dynamisme de l'enseignement. Les chercheurs actifs, quel que soit leur statut, doivent intervenir de manière importante dans l'enseignement dès la licence, en particulier en direction d'étudiants à fort potentiel académique qui ne se destinent pas forcément à la recherche. L'université doit pour cela occuper la place qui lui revient, comme dans d'autres pays : au cœur du système de recherche et d'enseignement supérieur.

Dans le cadre de la réforme de la *formation des enseignants*, il convient d'insister sur l'importance d'une formation de qualité nourrie notamment par les acquis de la recherche, tant au niveau de la licence – où une formation pluridisciplinaire large serait utile à tous les futurs enseignants – qu'au niveau du master, où, pour ceux qui se destinent à l'enseignement secondaire, une formation disciplinaire solide devra accompagner l'indispensable formation professionnelle à la pédagogie et à l'activité d'enseignant.

La qualité des formations pourrait être améliorée par la *mise en place d'une véritable évaluation des enseignements*, y compris par les étudiants. Bien qu'obligatoire, cette évaluation n'est encore en effet que rarement faite dans des conditions qui la rendent réellement utile. L'implication des enseignants et la qualité de leurs cours, une fois correctement évaluée, devrait intervenir dans leur évolution de carrière (recrutements, promotions).

En ce qui concerne *l'évaluation des formations*, il est souhaitable de privilégier une vision de site, y compris au niveau de la licence, et de prendre en compte l'ensemble du dispositif de formation (dont les aspects pluridisciplinaires) plutôt que de considérer chacune des mentions de façon individuelle.

A cet égard, le comité souligne à nouveau que la carte des formations supérieures, bien que prévue par le code de l'éducation (article L. 614-3), n'a jamais été arrêtée.

Le comité insiste également sur la nécessaire *reconnaissance du doctorat dans les conventions collectives* favorisant le recrutement de docteurs dans les entreprises ainsi que dans la fonction publique, y compris dans les grands corps de l'État. Le rôle du doctorat doit être mis en avant comme référence internationale de formation y compris pour les futurs cadres supérieurs.

Recommandation n° 6 :

Reconnaître le doctorat dans les entreprises et favoriser le recrutement de docteurs dans la haute fonction publique.

2-2 Le dynamisme de la recherche nécessite un environnement incitatif

Pour maintenir et améliorer la place de la recherche française au niveau international, il est important d'encourager le développement de capacités d'évaluation scientifique interne robustes dans les institutions de recherche, en particulier les universités.

Parallèlement, une évaluation externe transparente des unités de recherche, réalisée par des pairs, sous la responsabilité d'une agence publique indépendante des institutions qu'elle évalue et faisant largement appel à des experts étrangers, est indispensable. Une réflexion reste nécessaire sur la déontologie de l'évaluation académique, en particulier sur la prévention des conflits d'intérêt. Une évaluation scientifique conforme aux meilleurs standards internationaux est nécessaire pour améliorer la qualité et la visibilité de la recherche française. Il faut en particulier s'assurer des compétences scientifiques des évaluateurs, que peut seule assurer la reconnaissance internationale de leurs travaux.

Le 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 prévoit à son article 6 une *évaluation quadriennale des enseignants-chercheurs*, réalisée par le Conseil national des universités sur la base d'un rapport transmis par l'établissement concernant les activités pédagogiques et les tâches d'intérêt général.

Il faut constater que cette évaluation quadriennale n'a pas été mise en place.

Le comité insiste sur la nécessaire évaluation de tout enseignant-chercheur, en dehors même du cadre des promotions. En effet, l'évaluation est le corollaire de tout déroulement de carrière et doit être considéré avant tout comme une reconnaissance des activités de recherche et de formation.

Cette question revêt une actualité particulière en relation avec *l'attribution des primes*

d'excellence scientifique (PES) pour les enseignants-chercheurs puisque l'évaluation quadriennale devait, à compter de 2013, y jouer un rôle central. Il sera important de mettre en place pour les prochaines années des modalités d'attribution durable pour les PES universitaires. Plusieurs dispositifs sont envisageables : dans chaque université, ou dans le cadre de groupes d'universités, ou encore en se basant sur des évaluations nationales. Sans se prononcer en faveur de tel ou tel mode d'évaluation, le comité rappelle que deux conditions devraient être réunies :

- des évaluations scientifiques de qualité, réalisées dans chaque discipline par des experts dont la compétence est assurée par un haut niveau de reconnaissance internationale de leurs travaux,
- le respect de règles déontologiques élémentaires, pour éviter les conflits d'intérêt inévitables dès lors que le dossier d'un chercheur est évalué par des collègues du même laboratoire ou du même département.

L'implication de l'enseignant-chercheur dans la vie de l'établissement doit être prise en compte lors de la décision d'attribution.

Le financement de la recherche sur projets (y compris de recherche fondamentale) est devenu la norme de fait dans les pays particulièrement reconnus pour leur recherche au niveau international. Il convient de préserver un juste équilibre entre les financements de base des laboratoires et les financements sur projets, sachant que *ces derniers doivent tenir compte des coûts réels complets d'infrastructures supportés par les établissements*.

Au cours des dernières années, une évolution contradictoire a pu être constatée : alors que le montant alloué aux financements sur projet augmentait avec le budget de l'agence nationale de la recherche (ANR), les financements attribués par les organismes de recherche (le Centre national de la recherche scientifique -CNRS- en particulier) au financement de base des laboratoires diminuaient, du fait de la progression constante de leur masse salariale et de sa part dans leur budget total. Pour préserver le montant des financements de base des laboratoires, il faudrait que les organismes qui attribuent ces financements s'attachent à préserver la part de leur budget qui y est consacrée.

Les appels à projets constituent un dispositif particulièrement important pour les jeunes chercheurs, pour lesquels ils offrent la possibilité de financer le développement de leurs propres projets de recherche et contribuent à leur autonomie scientifique. La possibilité de disposer de financements sur projet est aussi un élément essentiel pour l'attractivité des postes en France, dans la mesure où les candidats potentiels étrangers – ou français ayant passé quelques années à l'étranger – ont parfois des difficultés à admettre qu'ils devront dépendre, pour le financement de leurs activités de recherche, de la décision des structures de recherche auxquelles ils appartiennent.

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.

Pour préserver le dynamisme de la recherche française dans un contexte de plus en plus concurrentiel, une réflexion s'impose sur l'attractivité des postes en France, afin d'offrir aux chercheurs bénéficiant d'une forte visibilité internationale des conditions de travail et une rémunération comparables à ce qu'ils peuvent trouver dans les pays limitrophes et au-delà.

2-3 La valorisation et le transfert

En ce qui concerne la valorisation et le transfert, la loi LRU rappelle que la diffusion et la valorisation des résultats de la recherche font partie des missions des universités. Cette mission a été fortement encouragée par la loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche, à travers la possibilité donnée aux établissements de créer des incubateurs ou aux enseignants-chercheurs et chercheurs d'être impliqués dans la valorisation de leurs travaux de recherche. La plupart des universités en partenariat plus ou moins fructueux avec les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) se sont largement impliquées dans cette mission : soit en créant en leur sein des services et des instruments juridiques *ad hoc*, soit en travaillant en partenariat avec des acteurs du monde politique ou socio-économique local (Conseils régionaux, agences de l'innovation, chambres de commerce et d'industrie...). C'est, par exemple, le cas pour la mise en place d'incubateurs qui ont contribué à la création de nombreuses *start up* issues de travaux de recherche développés dans les laboratoires.

Le développement de cette politique de valorisation est allé de pair avec une forte implication des universités dans des actions de transfert et de recherche partenariale sur leur territoire, notamment via des instruments proposés par l'État depuis quelques années (Instituts Carnot, pôles de compétitivité).

Dans le cadre du programme d'investissements d'avenir, l'initiative de création des Sociétés d'Accélération du Transfert de Technologies (SATT) venant se substituer aux services internes de valorisation ou, pour ce qui concerne la recherche partenariale public-privé, des Instituts de Recherche technologique (IRT), vise à redessiner ce paysage. Il y a lieu d'évaluer l'efficacité de ces nouveaux dispositifs, leur lisibilité pour le milieu socio-économique, leur impact pour la société et pour les établissements dans la maîtrise de la valorisation de leur action – dans le cadre de l'exercice de leur autonomie et du développement d'une politique de site – et pour les chercheurs eux-mêmes, y compris pour leur évaluation.

2-4 Les recrutements

Les recrutements constituent le déterminant essentiel du développement futur d'une université, tant pour la recherche que pour la formation.

Chaque recrutement engage une université sur le long terme et représente une dépense cumulée de plusieurs millions d'euros. Tout doit donc être fait pour améliorer la qualité des recrutements, tant en termes de publicité des postes ouverts, de fonctionnement des comités de sélection, que d'attractivité pour assurer pour chaque poste un vivier suffisant de candidats. Aucun enseignant-chercheur ne devrait être considéré comme membre extérieur d'un comité de sélection du site auquel il appartient.

La qualité de la recherche et de la formation dépend de la capacité des établissements à réussir ces recrutements en les ouvrant le plus largement possible à l'extérieur, ce qui suppose l'assouplissement d'un certain nombre de modalités.

Le décret n° 2008-333 du 10 avril 2008² offre *la possibilité d'utiliser la visioconférence* pour la participation aux comités de sélection, tant pour les candidats auditionnés que pour les membres eux-mêmes. Cette possibilité est utilisée de manière variable suivant les établissements. Le comité recommande d'y faire plus systématiquement appel. Cela

² relatif aux comités de sélection des enseignants-chercheurs modifiant le décret n°84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences.

permettrait notamment de bénéficier plus facilement du concours d'enseignants-chercheurs et de chercheurs géographiquement éloignés (y compris étrangers), et donc d'élargir le spectre d'experts scientifiquement compétents pouvant participer aux comités de sélection et, parallèlement, de rendre les concours plus accessibles aux candidats potentiels géographiquement éloignés.

La réglementation sur les comités de sélection est parfois interprétée comme exigeant que tous les membres d'un comité de sélection, y compris extérieurs, doivent assister aux auditions pour pouvoir participer à la réunion finale de classement. Cette interprétation limite la participation effective de membres extérieurs géographiquement éloignés aux comités de sélection, et sa pertinence semble variable d'une discipline à l'autre. Elle a surtout pour effet indirect d'obliger à concentrer les auditions sur une période courte, alors qu'il pourrait au contraire être souhaitable de les espacer largement, pour que chaque candidat auditionné soit reçu pendant une période plus longue et ait pendant un ou deux jours la possibilité d'échanger avec les membres du comité de sélection et avec ses futurs collègues potentiels (ce qui est pratique commune à l'étranger).

Il serait donc souhaitable que le décret n° 2008-333 du 10 avril 2008 soit précisé de manière à ce que chaque université puisse décider – éventuellement d'une manière différenciée selon les disciplines – si l'obligation d'assister aux auditions doit s'appliquer à tous les membres extérieurs d'un comité de sélection, ou seulement à une proportion minimale d'entre eux.

Le comité souligne à nouveau la souplesse apportée par la procédure des recrutements dits « au fil de l'eau », qui permet d'éviter de laisser trop longtemps un poste vacant. Cependant, il insiste sur la nécessité de veiller à ce que chaque recrutement effectué selon ce dispositif s'inscrive bien dans la politique générale de l'établissement définie en amont.

Recommandation n °7 :

Mettre en œuvre les dispositifs permettant d'ouvrir largement à l'extérieur les concours de recrutement d'enseignant-chercheur, en ce qui concerne tant les candidats que les membres des comités de sélection.

3- Moyens et immobilier

L'autonomie a été dévolue aux universités, notamment en termes de politique de l'emploi et de ressources humaines avec, en parallèle, une très forte augmentation du volume de leur budget par transfert de la masse salariale. Cette autonomie n'a de sens que si elle repose sur la confiance qui doit être le maître mot dans cette période budgétaire contrainte, le corollaire en étant l'évaluation et sa prise en compte dans l'attribution des moyens récurrents ainsi que dans le mode de calcul du niveau de référence de la masse salariale.

La place centrale maintes fois affirmée de l'université dans le dispositif d'enseignement supérieur et de recherche, si elle est confirmée, devra s'exprimer dans les arbitrages budgétaires. Parallèlement, l'autonomie des établissements doit se traduire par une capacité nouvelle à élargir leurs sources de financement et à affecter au mieux leurs moyens, y compris lors des décisions essentielles que sont les ouvertures de postes. Dans le contexte budgétaire actuel, les universités devront mener une réflexion en profondeur sur les moyens qui s'offrent à elles et sur les coopérations possibles pour continuer à améliorer la qualité de leur offre de formation comme de leur activité de recherche malgré un soutien financier de l'État stable voire réduit.

3-1 Le passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE)

Au 1^{er} janvier 2013, la totalité des universités françaises seront passées aux RCE puisque les universités des Antilles-Guyane, de la Polynésie française et de La Réunion viendront s'ajouter à la liste des universités ayant déjà accédé aux compétences élargies.

Par ailleurs, une vingtaine de grands établissements, établissements publics administratifs, écoles et instituts bénéficieront également des RCE sachant que cinq établissements sont concernés par un passage au 1^{er} janvier prochain : le Conservatoire des arts et métiers (CNAM), l'École pratique des hautes études (EPHE), l'Institut national des sciences appliquées de Strasbourg (INSA), l'École nationale supérieure de mécanique et d'aérotechnique de Poitiers (ENSMA) et l'École centrale de Lyon.

Dans ses précédents rapports, le comité soulignait les changements introduits de façon très rapide par le passage aux RCE, avec une exigence de résultats immédiats requérant des compétences nouvelles pour les équipes en place et nécessitant de nouveaux outils de pilotage dont des systèmes d'information adaptés à la situation nouvelle.

Sachant que les marges de manœuvre sont très faibles pour les établissements de petite taille et que des emplois doivent souvent être redéployés des missions pédagogiques et scientifiques vers des fonctions supports, l'interrogation alors exprimée sur la pertinence de faire bénéficier des RCE certaines écoles, parfois en convention avec les universités et dont le budget ne dépasse pas quelques millions d'euros, reste d'actualité. Le comité constate que ce choix a été maintenu dans les dernières décisions. Au-delà de ses conséquences directement liées au transfert de la masse salariale, on peut s'interroger sur la dimension plus politique de l'effet de ces décisions à un moment où se poursuit une restructuration du paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche à l'échelle des sites universitaires.

Fin 2012, un certain recul permet de mesurer les fortes tensions « après-RCE » qui s'installent dans les universités avec un relief particulier pour de petits établissements isolés pour lesquels elles signifient un frein à toute possibilité de réelle stratégie de développement et à s'engager dans une politique de site ambitieuse. L'absence d'une réflexion, dès 2009, sur l'identification, l'analyse et l'anticipation des risques est une fragilité des conditions dans lesquels s'est opéré le transfert qui n'est pas sans conséquence. A titre d'exemple, le fractionnement d'une masse salariale unique au niveau de l'État, pour transfert à plusieurs opérateurs, a un effet sur le GVT (glissement –vieillesse-technicité), qui ne peut plus être neutralisé comme cela était le cas à l'échelle nationale. Cet effet pouvait être appréhendé dès les premiers passages aux RCE. Les difficultés rencontrées par l'ensemble des universités restent liées au financement du GVT et à tous les aspects d'une gestion de la masse salariale : CAS (compte d'affectation spéciale) des pensions qui progresse régulièrement, mesures issues des plans de revalorisation des carrières, point d'indice, aides sociales, augmentation des primes pour répondre aux annonces gouvernementales, mise en application de la loi Sauvadet...

Ces questions, à la fois techniques et politiques, mettent en évidence une évolution dont les établissements n'ont pas toute la maîtrise ; c'est notamment le cas des promotions ou des ratios de promotion qui sont fixés nationalement et des départs à la retraite qui relèvent de décisions individuelles. *Les principes et mécanismes d'actualisation de la masse salariale restent donc à définir.*

En outre, les coûts induits par l'autonomie ont été sous-estimés et contribuent à limiter les marges de manœuvre budgétaires des universités. Par exemple, la nécessité de recruter des spécialistes de haut niveau dans certains domaines tels que systèmes d'information, contrôle

de gestion, ressources humaines, où les rémunérations de la fonction publique sont insuffisamment attractifs, crée des charges supplémentaires.

3-2 Système de répartition des moyens

Un fonctionnement efficace des universités nécessite un environnement incitatif et un système de financement qui reconnaît et encourage les efforts institutionnels réels dans la formation comme dans la recherche. Cela doit être obtenu grâce à une allocation financière fondée sur des évaluations indépendantes qui se traduisent lors de la signature des contrats d'établissement.

Pour sa part, le système de répartition des moyens à la performance et à l'activité (SYMPA) présente des limites au regard de son périmètre, des critères pris en compte et du fait que son application n'a pas favorisé l'équité entre établissements ; notamment, la progression de la performance des activités de recherche et l'évolution des effectifs des étudiants ne sont au final que peu valorisées.

Il est de la responsabilité de l'État de s'assurer que le financement qu'il attribue aux universités est défini suivant un mode de calcul clair. Le mode d'allocation des moyens devrait prendre en compte la qualité de l'activité de recherche d'une manière compatible avec le coût constaté (par des comparaisons internationales) du maintien et du développement d'une recherche de haut niveau. Cela nécessiterait de prendre en compte de réels indicateurs de la qualité de la recherche, allant au-delà de ceux, qui restent essentiellement quantitatifs, utilisés actuellement dans le modèle et la reconnaissance d'activités de recherche telle que la recherche clinique effectuée en grande partie par des universitaires. Le système SYMPA doit impérativement être révisé et définir une base de calcul stable de la masse salariale.

Recommandation n° 8 :

Réviser le modèle de répartition des moyens aux établissements et définir une base de calcul stable de la masse salariale.

3-3 D'autres contraintes pèsent sur les moyens

Aux tensions financières précédemment évoquées, viennent s'ajouter pour certaines universités la réalité du coût budgétaire de l'extrabudgétaire, tout particulièrement sensible pour certains dispositifs du programme d'investissements d'avenir (PIA), dont les laboratoires d'excellence (labex). Les préciputs sont bien loin des coûts réels supportés par les établissements.

Dans le domaine des rémunérations, la tension entre gestion nationale des corps et autonomie des établissements est forte. Ainsi, toutes les universités ne sont pas en mesure d'appliquer les engagements pris au plan national dans le domaine indemnitaire, ce qui accentue les inégalités entre établissements. Les opérations de regroupement et plus encore de fusion entraînent généralement un alignement par le haut des régimes indemnitaires. La situation financière de certains établissements s'en trouve fortement perturbée.

En région, le maillage territorial s'est parfois traduit pour une même université par une multiplication des sites d'implantation dans des villes de faible taille. C'est particulièrement le cas lorsqu'une université est la seule de sa région ou pour certains établissements de petite taille qui pour se développer ont accepté des créations d'antennes. Le plus souvent, cet éparpillement des sites ne permet ni de garantir l'accueil de l'étudiant dans un environnement universitaire satisfaisant, c'est-à-dire incluant enseignement et recherche, ni de proposer de bonnes conditions de travail aux enseignants-chercheurs alors même que l'université a la

responsabilité de tout mettre en œuvre pour leur apporter l'environnement scientifique indispensable. Le surcoût de fonctionnement, induit pour de faibles effectifs, vient s'ajouter à ces inconvénients.

Le maintien de certaines antennes, héritage des circonstances devrait être clairement posé.

Toute la stratégie d'implantation d'une université devrait relever de son autonomie dans le respect d'un cadrage national. La non-prise en compte récurrente de cette dimension dans la répartition des moyens demeure une anomalie.

Le comité souligne à nouveau la nécessité d'un service de gestion financière performant, présent au quotidien aux côtés de l'équipe de direction de l'université. L'élaboration et le suivi d'un budget dépassant parfois les 400 millions d'euros requièrent formation des élus, professionnalisme et bonne connaissance du système d'enseignement supérieur et de recherche. Le vivier actuel de recrutement des personnels administratifs d'encadrement ne répond que partiellement à ce besoin. En outre, la diversité de l'origine des financements élargit le champ de compétences financières et comptables nécessaires. A cela s'ajoute le manque d'attractivité de ce type d'emplois lorsqu'ils sont ouverts dans de petits établissements, la mobilité, toute théorique, se limitant à des échanges intra-académiques.

Le comité souhaite rappeler à nouveau que l'article 3 du décret n° 2008-618 du 27 juin 2008³ prévoit la publication d'une annexe au budget présentant « les moyens de l'établissement affectés à l'activité des unités de recherche, complétés par les ressources extrabudgétaires apportées par des organismes partenaires, notamment dans le cadre d'unités constituées avec eux ... ».

Cette disposition reste largement inappliquée tant les informations sont difficiles à réunir. Le comité réitère sa recommandation de l'appliquer systématiquement, sachant que le périmètre concerné devrait être entendu de manière large et inclure les contributions des fondations associées aux établissements, ainsi que celles des autres structures, y compris celles issues des Investissements d'avenir. C'est une nécessité pour conduire avec sérieux un projet de site et une obligation si un véritable « contrat de site » vient remplacer le contrat d'établissement actuellement inscrit dans la loi LRU.

3-4 Les autres modalités de financement

L'autonomie des universités doit se traduire aussi dans la capacité à trouver de nouveaux moyens, et à mieux utiliser les moyens existants.

Parmi les moyens à développer on peut noter :

- Les *financements européens*, qui peuvent être une source importante de moyens y compris pour les établissements (les contrats de l'*European Research Council* (ERC), qui peuvent représenter jusqu'à 500kE/an sur cinq ans, incluent un préciput de 20 %). Les universités françaises pourraient, comme leurs homologues britanniques par exemple, mettre en place des structures de soutien avec des personnels qualifiés pour aider leurs chercheurs et enseignants-chercheurs à préparer des dossiers puis les accompagner dans la gestion des projets.
- La pratique des *contrats de recherche en coûts complets* (d'origine européenne ou nationale, publique ou industrielle) devrait se développer, comme c'est le cas dans d'autres pays européens.

³ relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies.

- La *formation continue* est encore peu développée alors qu'elle s'inscrit dans la formation tout au long de la vie. Dans certains secteurs, elle peut apporter des moyens additionnels non négligeables.
- La *taxe d'apprentissage* est une source de revenus importante pour certains établissements d'enseignement supérieur, mais rarement pour les universités en raison des difficultés actuelles des mécanismes de collecte. Les établissements pourraient développer leur communication en direction des entreprises pour en bénéficier au niveau qui devrait être le leur au vu de leur contribution à la formation au niveau L, M et D.
- Les *fondations* restent dans l'ensemble, pour les universités, des sources limitées de moyens. Pourtant un petit nombre d'exemples réussis montrent qu'une politique active et bien menée peut, dans ce domaine, donner des résultats intéressants. La plupart des établissements restent peu au fait des pratiques à mettre en œuvre, si bien que des actions de formation s'appuyant sur les compétences issues des établissements qui bénéficient d'une expérience positive pourraient à terme porter leurs fruits. Il ne faut néanmoins pas en sous-estimer le coût.
- De manière générale, les chercheurs des différents organismes ne contribuent encore que faiblement à la formation en dehors des secondes années de master recherche et de quelques cours de formation doctorale. Ils pourraient pourtant être une force considérable pour les universités du fait de leur compétence scientifique dans une vaste gamme de spécialités thématiques. L'ouverture de la prime d'excellence scientifique aux chercheurs est une opportunité pour les universités, puisque les chercheurs bénéficiant de la PES s'engagent à effectuer 64h de cours (ETD) chaque année.

D'autres évolutions peuvent conduire à une utilisation plus efficace des moyens disponibles. A cet égard, le développement de l'utilisation des TICE au service de nouvelles pratiques pédagogiques ne saurait être sous-estimé, d'autant qu'elles peuvent dans une certaine mesure contribuer à répondre à des besoins réels en matière d'encadrement des étudiants.

Dans la perspective d'une refondation du financement des études universitaires permettant une meilleure responsabilisation de chacun par rapport au coût de la formation, dans un esprit de justice et d'égalité sociale, un débat national devrait être mené sur la revalorisation des aides sociales aux étudiants les plus démunis, instituée parallèlement à une revalorisation modérée mais significative des droits d'inscription universitaires.

3-5 Patrimoine immobilier : une réforme inachevée.

Aux termes de l'article 1er de la loi n° 2010-1536 du 13 décembre 2010⁴, le présent rapport "comporte un volet sur la mise en œuvre du transfert du patrimoine immobilier de l'État aux universités, le bilan des opérations immobilières en cours et l'exercice des droits réels par les universités sur le patrimoine immobilier."

Le patrimoine immobilier constitue un levier essentiel de l'organisation des établissements publics à caractère scientifique culturel et professionnel (EPSCP), et de la politique d'enseignement supérieur et de recherche, notamment à l'échelle d'un site. La rationalisation de ce patrimoine, souvent hétérogène et dispersé, sa modernisation et sa mise en conformité avec des normes de plus en plus exigeantes, sa capacité de s'adapter aux évolutions de la

⁴ 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.

recherche et de la pédagogie, la maîtrise de ses coûts représentent un enjeu majeur pour l'avenir des universités.

Le choix de l'opérateur qui doit exercer la responsabilité principale au regard de ces enjeux – l'État, l'université, les collectivités territoriales – ne semble pas encore tranché.

L'article 32 de la loi LRU (article L. 719-14 du code de l'éducation) prévoit que les EPSCP puissent obtenir la dévolution du patrimoine immobilier qui leur est affecté. Cette orientation visait à confier à terme aux établissements le pilotage stratégique de leur politique immobilière. Il avait été prévu - c'est suffisamment rare pour être souligné - que cette réforme importante soit menée progressivement, et d'abord sous la forme d'une expérimentation ne touchant qu'un petit nombre d'établissements remplissant les conditions nécessaires pour pouvoir prendre en main les responsabilités importantes qui accompagnent la dévolution du patrimoine immobilier.

Il s'avère qu'en 2012 seules 3 universités – Poitiers, Toulouse 1 Capitole et l'université Clermont-Ferrand 1 - Auvergne auront obtenu l'autonomie immobilière, et l'expérimentation initiale n'a pas encore été étendue. La question se pose : s'agit-il d'un choix dicté par les circonstances de la crise économique actuelle ou bien d'une difficulté profonde à opter pour une responsabilité plus grande accordée aux établissements ?

Cinq ans après le vote de la loi, l'orientation prise n'est pas confirmée et la réforme reste inachevée voire inaboutie.

Antérieurement compétence exclusive de l'État, le patrimoine immobilier des établissements d'enseignement supérieur et de recherche a au fil de dispositions législatives et réglementaires successives été progressivement confié aux établissements qui ont bénéficié de la plupart des droits et obligations du propriétaire à l'exclusion du droit d'aliéner ces biens. D'une certaine façon, le décret n° 2008-1248 du 1er décembre 2008⁵ remettant en cause le régime des affectations reprend aux établissements une partie de leurs marges de manœuvre puisqu'il redonne à l'État la maîtrise de la stratégie immobilière des biens dont il est propriétaire.

Mais on sait qu'en matière d'investissement immobilier l'État est loin d'être le financeur exclusif. Depuis plus de 20 ans, les plans U2000, U3M dont les objectifs ont été traduits dans 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. Les collectivités territoriales représentent désormais un acteur majeur qui n'entend pas rester absent des décisions stratégiques. 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.

Ouverte par la loi LRU, la possibilité d'une autonomie immobilière des universités ne va donc pas de soi et ce d'autant moins que nombre d'établissements ne remplissent pas encore toutes les conditions nécessaires pour l'exercer sans risques :

- une stratégie immobilière bien définie et une capacité réelle et durable de la part des équipes de direction de la mener à bien sur le long terme,
- une connaissance complète et chiffrée avec exactitude du patrimoine immobilier et de

⁵ relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux par les services de l'État et ses établissements publics.

son état, des coûts analytiques de la maintenance,

- une évaluation précise des besoins immobiliers réels impliquant la mise en place d'un système efficace de gestion des locaux de recherche et d'enseignement,
- un patrimoine immobilier majoritairement en état et mis en sécurité,
- une équipe en charge de l'immobilier disposant des compétences nécessaires, suffisamment étoffée ou pouvant rapidement être complétée,
- un accompagnement sécurisé par un financement pluriannuel de l'État.

Cette situation qui exige d'être redressée plaide en effet pour une mise en œuvre progressive et modulée de la dévolution du patrimoine immobilier aux universités, ce qui ne signifie pas nécessairement pour autant qu'il faille y renoncer et que la dévolution doive être refusée aux établissements qui remplissent ces conditions.

L'observation de trois établissements n'a certes pas une force suffisamment probante. On peut observer néanmoins que la dévolution a responsabilisé les universités concernées. Elle a incité à une meilleure maîtrise des surfaces y compris pour les réduire si cela est nécessaire ou pour diminuer la part des enseignements délocalisés. Elle a incité également à une meilleure maîtrise des coûts de maintenance à long terme. Elle a favorisé des opérations immobilières qui auraient requis beaucoup plus de temps si l'État était intervenu comme premier opérateur. Elle a contribué à une large prise en compte par les personnels des enjeux immobiliers, et par là une utilisation plus efficace des moyens disponibles.

Du point de vue du comité, cette faculté d'obtenir la dévolution du patrimoine aux établissements devrait être maintenue par la loi et l'expérience poursuivie dès que possible, tout en étant régulièrement évaluée.

L'état d'avancement du Plan Campus a été décrit dans un rapport annuel d'exécution transmis au Parlement par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) en septembre 2012. Le Plan Campus a fait également l'objet d'une évaluation site par site par une commission présidée par M. Roland PEYLET. Cette commission, dont les conclusions générales ont été rendues publiques et qui confirme pour une part le diagnostic émis par le comité de suivi de la loi LRU en 2011, s'est penchée plus particulièrement sur les motifs du retard pris par les projets et sur les difficultés liées au choix du contrat de partenariat public privé (PPP) comme mode privilégié d'exécution de ces projets au détriment des procédures prévues par la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 modifiée, relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée. Le comité constate que le recours *systématique* aux PPP a été jugé discutable et que le montage dit innovant – constitution d'une société par actions associant un PRES, une ou des collectivités territoriales et la Caisse des Dépôts – « présente des risques juridiques et financiers et ne semble guère reproductible en l'état ». Le comité ne revient pas sur ces points qui ont été largement développés dans ces rapports.

On se contentera d'observer que l'analyse des différents projets du Plan Campus constitue une illustration de la complexité des choix qui se posent aujourd'hui en matière de politique immobilière universitaire. Elle confirme le rôle déterminant des collectivités territoriales : leur participation au Plan Campus est évaluée à plus d'un milliard d'euros. Pour un certain nombre de projets, la cohésion universités ou PRES – collectivités territoriales constitue une garantie de réussite d'une politique de site. Mais le rôle de l'État comme arbitre reste essentiel. Ainsi dans des régions comme l'Ile-de-France, il est le seul acteur à avoir une vue d'ensemble.

L'exemple du Plan Campus démontre d'une certaine manière la nécessité d'une procédure partenariale en matière de grands investissements immobiliers universitaires, procédure qu'il

faut clairement distinguer de la responsabilité des établissements sur leur patrimoine.

A cet égard, si un CPER n'est pas envisagé, on ne peut que recommander qu'une procédure de même nature soit mise en place pour poursuivre la politique d'investissement et de modernisation des universités. Mais dans cette hypothèse les établissements devraient bien être des partenaires à part entière d'une telle procédure.

Recommandations n° 9 :

- **Poursuivre la mise en sécurité, la réhabilitation et la modernisation du patrimoine immobilier universitaire par des procédures partenariales (État, collectivités territoriales, établissements).**
- **Renforcer la compétence patrimoniale des établissements (MESR, CPU, AMUE⁶).**
- **Poursuivre l'expérience de dévolution du patrimoine aux établissements et en assurer l'évaluation.**

4- Les universités dans leur environnement

Attentif aux objectifs qui ont accompagné la loi de 2006 sur la recherche et la loi LRU de 2007 (simplification et structuration de site plaçant les universités au cœur du dispositif d'enseignement supérieur et de recherche), le comité s'est attaché dans ses différents rapports à observer les évolutions d'un paysage universitaire que caractérise sa forte complexité. Les dispositifs du programme d'investissements d'avenir (PIA) ont ajouté à cette complexité, conduisant le comité à poser la question de la stratégie de l'État, de sa vision de l'organisation universitaire à l'échelle d'un territoire et du schéma stratégique attendu pour structurer à moyen et long terme le système d'enseignement supérieur et de recherche.

Le comité a souligné les disparités régionales souvent liées à une implication fortement différenciée des organismes de recherche aux côtés des universités, certaines portant quasiment seules l'effort de recherche publique sur leur territoire. Les résultats du PIA renforcent ce déséquilibre, qu'il soit interrégional ou au sein d'une même région, entre universités implantées dans des villes d'importance différente. Ce déséquilibre ne se limite pas aux moyens entre les différentes implantations universitaires d'un même site, il se traduit dans la différence de qualité scientifique observée. Il pose la question de la responsabilité des universités métropolitaines vis-à-vis d'universités voisines de petite taille, ce qui conduit à envisager non pas un redéploiement de moyens mais bien une politique concertée et des choix stratégiques à l'échelle d'un même site.

4-1 Politique de site : une ambition pour l'étudiant et la société

Aujourd'hui, la dynamique de site se précise, sans que l'on puisse dire cependant que toutes les universités s'y engagent. Pour un groupe d'établissements et d'implantations géographiques, elle se traduit par la volonté de construire ensemble une politique de site répondant à une attente scientifique, sociale et économique à l'échelle internationale, nationale et régionale. Cette politique prend tout son sens si elle permet de promouvoir et développer de façon indissociable qualité scientifique et pédagogique sur chacune des implantations universitaires, de donner vie au lien formation-recherche-innovation, d'atteindre la taille critique pour donner notoriété aux activités scientifiques performantes, de

⁶ AMUE : Agence de mutualisation des universités et établissements.

favoriser le décloisonnement disciplinaire et enfin de conduire l'indispensable démarche de mutualisation.

Une telle dynamique est une responsabilité : vis-à-vis de l'étudiant dont l'accueil du niveau L au niveau D doit se faire dans un environnement scientifique répondant à des standards internationaux, mais aussi vis-à-vis de la société dont le développement économique et social implique l'insertion de diplômés formés en contact étroit avec une recherche de haut niveau et la création d'activités par valorisation et transfert des résultats de cette recherche.

4-2 Les universités responsables de la construction de la politique de site dans une logique de multi-partenariat

A l'échelle d'un site, les universités sont les seules à assumer la triple mission formation-recherche-innovation et à offrir tous les niveaux de formation, s'appuyant pour cela sur leur multi-partenariat. Elles portent la *responsabilité de la réussite* de cette mission publique et doivent pour cela jouer un rôle moteur dans la construction d'une politique commune *fédérant tous les acteurs et forces en présence*.

Cette démarche nécessite des choix et arbitrages qui ne peuvent être accomplis que dans le cadre de l'autonomie des établissements.

Certains exemples montrent que, bien conduite, une telle démarche peut permettre de corriger en partie les déséquilibres régionaux évoqués précédemment. « *L'université au cœur du dispositif* » ne peut rester l'énoncé d'un principe, mais doit aujourd'hui se traduire en appropriation par chacun et en actes, au premier rang desquels figure la globalisation des moyens dédiés à l'enseignement supérieur et à la recherche d'un même site, tous ministères de tutelle confondus. Ce qui pourrait conduire à terme à un véritable « contrat de site » avec l'État.

L'autonomie confère aux universités une reconnaissance nouvelle au sein de leur territoire et leur permet d'affirmer leur rôle pour sa qualification et son développement. Elles doivent cadrer ce rôle local avec les collectivités territoriales (les Régions et les grandes agglomérations notamment) qu'il convient d'associer à la démarche de contractualisation entre l'État et le site. L'initiative « STRATER⁷ » prise par le MESR, permettant de croiser stratégie nationale, stratégie d'établissement et stratégie territoriale à l'échelle d'un même site, doit être le point de départ de cette réflexion. Une telle réalité de territoire impose qu'aujourd'hui soient articulées les deux réflexions législatives : celle sur l'enseignement supérieur et la recherche et celle sur l'acte III de la décentralisation.

Recommandation n° 10 :

Confirmer le rôle moteur des universités dans une politique de site et leur place centrale dans la structuration de l'enseignement supérieur et de la recherche.

4-3 Une structuration pour un projet inscrit dans un cadre de référence national

La mise en œuvre d'un tel projet commun de long terme, inscrit dans un cadre de référence

⁷ STRATER : stratégie territoriale de l'enseignement supérieur et de la recherche.

national et européen, nécessite une structuration institutionnelle du site qui dépasse le simple regroupement administratif, une structuration marquée par la cohérence, la cohésion, la simplicité et la lisibilité, dédiée aux missions universitaires. Sa réussite est conditionnée par la réalité et le niveau de co-pilotage, de délégation et de subsidiarité. Elle exige un transfert de compétences et de mise en commun de la part des établissements ; le comité constate à ce jour une certaine frilosité à le faire dans des domaines touchant aussi bien au cœur de métier (formation, recherche) qu'à des domaines qui appelleraient des formes de mutualisation comme le patrimoine, les systèmes d'information ou les ressources documentaires. *Une offre de formation de site, des écoles doctorales communes, la mutualisation des contrats doctoraux et une politique de recrutement partagée sont cependant les fondamentaux de l'expression d'une politique de site à la hauteur des enjeux.*

L'échelle du site est également appropriée pour nombre de questions touchant à la vie étudiante, considérée au sens large, incluant par exemples les aspects culturels (pour lesquels les universités peuvent jouer un rôle moteur) mais aussi l'hébergement et la restauration des étudiants. Les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) devraient à ce titre être des partenaires privilégiés des structures universitaires à l'échelle d'un site.

Cependant, la définition d'un site ne va pas de soi, et on peut observer des situations très variées. Certains périmètres de site ne sont que le résultat de l'effet levier du Plan Campus sur la démarche de structuration, le plus souvent traduite en PRES. Force est de constater que dans ce cas, les opérations Plan Campus apparaissent parfois comme des juxtapositions restées sans effet sur la construction d'une politique commune d'enseignement supérieur et de recherche.

Si les projets liés au programme d'investissements d'avenir ont montré l'intérêt de certains PRES, ils ont aussi confirmé la grande fragilité d'autres tenus à l'écart de tout projet PIA, les coopérations scientifiques et pédagogiques se construisant en dehors du PRES. Dans ce cas, on peut s'interroger sur le site le plus apte à porter un projet ambitieux pour l'avenir de l'enseignement supérieur et de la recherche.

4-4 Le statut à donner aux structururations de site pour répondre à leurs missions

Le comité observe que le débat sur le statut à donner à une structuration à la hauteur des enjeux s'est intensifié tout au long de l'année 2012. Les trois expériences de fusion d'universités sur des modèles différents, et le bilan bien faible des PRES, montrent les limites de la loi LRU pour répondre aux attentes de certains sites et celles de la loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche.

Des débats animés sont conduits sur le statut à adopter pour les différentes structururations de site, parfois sans réelle lisibilité sur les enjeux. Une fois le projet commun et les missions fixés, il importe en premier lieu de décider si le besoin de structuration conduit à créer une « nouvelle » université regroupant des établissements d'un même site gardant tous, universités et écoles, leur personnalité morale, ou à fusionner les universités du site suivant une organisation fédérative, ou encore à fusionner les universités, l'université unique associant d'autres établissements suivant une organisation fédérative. Autrement dit, le concept d'universalité fédérale ou d'université unifiée correspond-il à une fusion organisée sur un modèle fédératif ou seulement à une structure fédérative réunissant plusieurs établissements, ce qui pourrait sur certains sites réduire encore la lisibilité du paysage ?

Rappelons qu'un PRES établissement public de coopération scientifique (EPCS) peut, si les membres fondateurs le décident, répondre au choix de création d'une réelle université fédérale réunissant plusieurs universités gardant leur personnalité morale. Mais il doit pour cela

disposer d'un pouvoir de décision propre consécutif à un transfert de compétences relatives aux missions essentielles des universités que sont la formation, la recherche et l'innovation. Le bilan des PRES montre qu'à ce jour, les membres fondateurs sont généralement restés sur une logique plutôt confédérale conduisant à priver le PRES de véritable capacité de décision et à y inscrire des actions secondaires, oubliant en cela qu'il s'agissait de « pôles de recherche et d'enseignement supérieur ».

Pour le comité, il n'y a pas contradiction entre autonomie et stratégie commune. Mais l'acquisition par les établissements des responsabilités et compétences élargies et la difficulté à dégager des marges de manœuvre peuvent en partie expliquer cette réserve des établissements à s'engager dans une entreprise collective.

En outre, l'impossibilité d'implanter des emplois de fonctionnaires titulaires dans un PRES peut être un facteur limitant le transfert de compétences significatives. Si le choix est fait de privilégier les PRES comme site porteur d'un réel projet, une révision de leur réglementation s'impose afin d'en corriger les faiblesses de gouvernance et le manque de dimension scientifique et pédagogique souvent observés.

Recommandation n° 11 :

Étudier la possibilité sous certaines conditions d'affecter des emplois de personnels titulaires dans un PRES.

Il est intéressant d'observer l'initiative des établissements alsaciens privilégiant le recours à l'article L.719-10 du code de l'éducation dans la poursuite de la dynamique de structuration d'un pôle cohérent en Alsace, la première étape ayant été la création de l'université de Strasbourg, par fusion respectant le cadre législatif. Le contenu des conventions de rattachement doit permettre d'identifier le niveau de mise en commun pour répondre à l'ambition de qualité scientifique et pédagogique de l'ensemble des activités de formation et de recherche du site Alsace. Il serait pertinent d'envisager une évolution de la réglementation en ce qui concerne les modalités électorales pour que la communauté des établissements rattachés puisse s'exprimer lors de la désignation de l'équipe de direction de l'université de rattachement.

Enfin, lors de la création d'une université, l'expérimentation pour cinq ans maximum reste une possibilité lors de la création d'une université, suivie *après évaluation* d'une entrée dans le droit commun pour cet établissement et ouvert à d'autres. Le décret n° 2012-614 du 30 avril 2012 relatif à l'université de Nîmes reconnaît son passage d'université expérimentale à université de droit commun tout en validant son organisation expérimentale comme organisation pérenne. Ce texte ouvre une voie juridiquement sécurisée par l'avis du Conseil d'État qui donne une dimension nouvelle à l'*expérimentation* dans l'organisation lors de la création d'une nouvelle université. Elle apporte souplesse et adaptation avant passage à un statut définitif.

La gouvernance de ces structurations doit nécessairement répondre aux grands principes détaillés dans la première partie de ce rapport et permettre l'émergence d'une politique commune multipliant les synergies « formation-recherche-innovation », à l'échelle des grands secteurs thématiques identifiant le site dans sa globalité. Un ensemble d'aménagements réglementaires peut favoriser de pertinentes expérimentations de structuration de site sans que la nécessité d'un nouveau modèle s'impose.

Le comité attend d'une évolution législative qu'elle définisse à la fois un cadre général contenant une obligation minimum de structuration du site conciliant dans sa gouvernance stratégie, concertation et transparence et qu'elle offre une marge d'adaptation locale suffisante pour éviter tout recours à des dérogations.

Recommandation n° 12 :

Définir les missions attendues d'une structuration de site avant d'en arrêter le statut.

Recommandation n° 13 :

N'accorder le nom d'université qu'à une organisation disposant d'une offre de formation cohérente de la première année de licence au doctorat, appuyée sur des unités de recherche reconnues.

5- Le rôle de l'État

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.

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, et vers une relation avec les établissements fondée sur la confiance et sur l'évaluation des résultats, plutôt que sur un contrôle rapproché.

L'autonomie nécessite de la part de l'État la définition d'un cadre de référence dans lequel doit s'inscrire la politique portée par les universités. Force est de constater que depuis quelques années, la stratégie nationale pour l'ESR ne fait pas l'objet d'une communication claire. La difficulté de faire émerger une réelle stratégie de l'État est bien illustrée par la Stratégie Nationale de Recherche et d'Innovation (SNRI), définie en 2009 à l'issue d'une vaste consultation, restée souvent ignorée des établissements. Si la SNRI dégage certaines priorités, son application montre des limites. Quel est le rôle de chaque acteur ? Quelle place donne-t-elle à la recherche française dans le cadre européen ? Quel lien entre la recherche et la formation par et à la recherche ? Ces questions restent, dans une certaine mesure, sans réponse. Dans le domaine de la formation, la stratégie de l'État paraît plus difficile à interpréter. Le comité tient à rappeler (cf. supra §2-1) que la carte des formations supérieures et de la recherche n'a jamais été arrêtée, et réaffirme que cette carte est un élément important du cadre de référence national, toute offre de formation présentée par les établissements lors de la contractualisation devant s'y inscrire.

Tenant compte d'une autonomie plus réelle des établissements et du rôle d'autres acteurs, notamment au plan local et régional dans le cadre d'une nouvelle loi de décentralisation, l'État doit expliciter sa stratégie et l'affirmer dans une version rénovée de la contractualisation quinquennale avec les universités. Ce contrat doit être l'expression d'une stratégie partagée par l'État et l'établissement dont le projet propre concilie échelle nationale, internationale et territoriale. Il doit arrêter les objectifs fixés, les moyens consolidés mobilisés par l'État pour les atteindre (masse salariale et moyens des organismes de recherche compris) et l'évaluation

mise en place pour le suivi de sa réalisation. Issu d'un véritable dialogue, le contrat doit, de fait, être l'outil majeur et global de la politique d'enseignement supérieur et de recherche. Il pourrait associer plusieurs établissements, voire tous ceux d'un site ou d'un territoire.

Si un tel contrat dit « de site » doit prendre le pas sur le contrat d'établissement, seul inscrit à ce jour dans la loi LRU, il n'aura de sens que s'il repose sur une politique de site mobilisant tous les acteurs sous financement État. Une telle démarche peut apparaître comme la déclinaison territoriale de la politique de l'État, elle ne peut être assimilée à une territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche pas plus qu'une structuration de site ne peut aboutir à une université territoriale ; une université est une université, son autonomie lui permet de prendre pleinement sa place dans son environnement.

De telles évolutions posent la question du profil de compétences requis dans les services de l'État. Il devrait s'engager dans une démarche d'évaluation de l'action de ses services et de leurs interventions, sous forme de certification validée par une instance incontestable ouverte à l'international.

Recommandations n° 14 :

- **Rénover la contractualisation quinquennale entre l'État et les établissements.**
- **Intégrer dans le contrat la totalité des dotations, masse salariale comprise.**
- **Engager la contractualisation de site, dès 2013.**

ANNEXE 1

CALENDRIER DES SÉANCES 2012

ET LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

1- Calendrier des séances :

12 janvier

2 février

1^{er} mars

12 avril

10 mai

14 juin

5 juillet

13 septembre

11 octobre

16 novembre

2- Liste des personnes auditionnées :

- M. Alain Abécassis, délégué général à la conférence des présidents d'universités (CPU)
- M. Philippe Aghion, professeur à l'université Harvard, membre du Conseil d'analyse économique
- M. Pascal Aimé, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
- Mme Charline Avenel, alors directrice adjointe du cabinet du ministre (MESR)
- M. Laurent Barbieri, directeur général des services de l'École Centrale Marseille
- M. Jean-Pascal Bonhotal, chef du service des personnels enseignants de l'enseignement supérieur et de la recherche aux MEN et MESR (DGRH)
- Mme Simone Bonnafous, directrice générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) au MESR
- Mme Pascale Briand, directrice générale de l'Agence nationale de la recherche (ANR)
- M. Jean-Marc Broto, président de la conférence des doyens et des directeurs des UFR scientifiques (CDUS)
- M. François Cansell, directeur général de l'institut polytechnique de Bordeaux
- Mme Cécile Chicoye, directrice générale des services à l'université Toulouse 1 Capitole
- M. Philippe Christmann, alors sous-directeur des études de gestion prévisionnelle, statutaires et des affaires communes aux MEN et MESR (DGRH)
- M. Michel Clément, conseiller maître à la Cour des comptes
- M. Thierry Coulhon, alors directeur du programme « centres d'excellence » au commissariat général à l'investissement (CGI)
- M. Jean-Richard Cytermann, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
- M. Michel Dellacasagrande, conseiller à la conférence des présidents d'université (CPU) et ancien directeur des affaires financières aux MEN et MESR
- M. Patrice Deteix, alors président de la conférence des doyens des facultés de médecine
- Mme Françoise Dubosquet, présidente de la conférence des doyens et directeurs d'UFR de lettres, langues, arts et sciences humaines et sociales (CDUL)
- M. Philippe Dulbecco, président de l'université d'Auvergne – Clermont-Ferrand 1

Mme Françoise Dupont-Marillia, vice-présidente finances et patrimoine à l'université d'Auvergne – Clermont-Ferrand 1

Mme Laure Fau, rapporteur à la Cour des comptes

Mme Anne Fraïsse, présidente de l'université Paul Valéry Montpellier 3 et vice-présidente de la conférence des présidents d'université (CPU)

M. Jean-Yves Gacon, directeur de projets à la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat public-privé (MAPP) au ministère de l'économie et des finances

M. Philippe Gadonneix, directeur de l'immobilier à l'université d'Auvergne – Clermont-Ferrand 1

M. Roger Genet, directeur général pour la recherche et l'innovation (DGRI) au MESR

Mme Alix Gicquel, professeur à l'université Paris 13 Nord

Mme Béatrice Gille, inspectrice générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

M. Jean-François Girard, président du PRES Sorbonne Paris Cité (SPC)

M. Didier Houssin, président de l'agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES)

M. Serge Huberson, vice-président patrimoine et développement durable à l'université de Poitiers

M. Xavier Jeunemaitre, alors chargé de mission - santé- au cabinet du ministre (MESR)

M. Axel Kahn, ancien président de l'université Paris Descartes – Paris 5

M. Jean-Pierre Korolitski, alors conseiller « initiatives d'excellence » au commissariat général à l'investissement (CGI)

M. Pierre Larrivée, professeur à l'université de Caen

Mme Marie-Christine Lemardeley, présidente de l'université Sorbonne Nouvelle - Paris 3

M. Jean-Pierre Machelon, doyen de la faculté de droit de l'université Paris Descartes – Paris 5, au titre de la conférence des doyens de droit – sciences politique

M. Jean-Yves Mérimol, conseiller enseignement supérieur à la présidence de la République

Mme Françoise Monti, inspectrice générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

Mme Christine Musselin, directrice du Centre de sociologie des organisations (CSO) – Sciences Po

Mme Claudine Peretti, inspectrice générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

M. Michel Ramongassié, directeur du patrimoine à l'université Toulouse 1 Capitole

M. Jean-Marc Rapp, ancien recteur de l'université de Lausanne, ancien président de l'Association européenne des universités (EUA)

Mme Monique Ronzeau, inspectrice générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

M. Bruno Sire, président de l'université Toulouse 1 Capitole

M. André Vaquin, directeur de cabinet à l'université Sorbonne Nouvelle - Paris 3

M. Lionel Vinour, directeur du patrimoine immobilier à l'université de Poitiers

M. Louis Vogel, président de la conférence des présidents d'universités (CPU) et président du PRES Sorbonne Universités.

(Les fonctions indiquées correspondent à celles qui étaient exercées au moment des auditions).

ANNEXE 2

MEMBRES DU COMITÉ

M. Jean-Marc SCHLENKER, président du comité, professeur des universités en mathématiques à l'université Toulouse 3 ;

Mme Françoise BÉVALOT, professeure des universités en sciences pharmaceutiques et ancienne présidente de l'université de Besançon-Franche-Comté, conseiller d'établissement à la DGESIP (MESR) ;

M. Laurent BIGORGNE, agrégé d'histoire, directeur général de l'Institut Montaigne ;

M. Gilbert CASASUS, professeur des universités à l'université de Fribourg (Suisse), vice-président du Centre d'études européennes ;

M. Jacques DELPLA, économiste, membre du Conseil d'analyse économique ;

M. Gilbert KNAUB, professeur des universités en droit public à l'université de Strasbourg, ancien président de l'université Robert Schuman de Strasbourg et responsable de la mission déontologie et éthique à l'AERES ;

Mme Nicole LE QUERLER, professeure des universités en linguistique française et ancienne présidente de l'université de Caen, présidente du conseil d'administration du CNOUS ;

M. Hugues-Arnaud MAYER, président de la commission innovation, en charge des relations avec l'enseignement supérieur et du développement des nouveaux business au MEDEF ;

M. François MAZON, directeur du développement d'une société informatique, membre du conseil d'administration de l'université de Bretagne Sud et étudiant à l'école des avocats du Sud-Est ;

M. Guy-René PERRIN, professeur des universités en informatique et délégué général aux Investissements d'avenir à l'université de Strasbourg ;

M. Daniel RENOULT, doyen honoraire de l'inspection générale des bibliothèques ;

M. Philippe WISLER, secrétaire général de l'École centrale de Lyon ;

Membres désignés par le Parlement :

M. Vincent FELTESSE, député ;

Mme Françoise GUÉGOT, députée ;

M. Philippe ADNOT, sénateur ;

M. Jean-Léonce DUPONT, sénateur.

Rapporteur du comité : **Mme Marie-France PONSOT**, inspectrice générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche.

GLOSSAIRE

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

AMUE : agence de mutualisation des universités et établissements

ANR : agence nationale de la recherche

BIATSS : personnels bibliothécaires, ingénieurs, administratifs, techniciens, de service et de santé

CA : conseil d'administration

CAS : compte d'affectation spécial (pensions)

CDUL : conférence des doyens et directeurs d'UFR de lettres, langues, arts et sciences humaines et sociales

CDUS : conférence des doyens et des directeurs d'UFR scientifiques

CEVU : conseil des études et de la vie universitaire

CGI : commissariat général à l'investissement

CNAM : conservatoire des arts et métiers

CNRS : centre national de la recherche scientifique

CPER : contrat de projets État Région

CPU : conférence des présidents d'université

CS : conseil scientifique

CSO : centre de sociologie des organisations

CROUS : centre régional des œuvres universitaires et scolaires

D : doctorat

DGESIP : direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle

DGRH : direction générale des ressources humaines

DGRI : direction générale pour la recherche et l'innovation

DUT : diplôme universitaire de technologie

ENSMA : école nationale supérieure de mécanique et d'aérotechnique

EPCS : établissement public de coopération scientifique

EPHE : école pratique des hautes études

EPSCP : établissement public à caractère scientifique culturel et professionnel

EPST : établissement public à caractère scientifique et technologique

ERC : *European Research Council*

ESR : enseignement supérieur et recherche

ETD : heures équivalent travaux dirigés

EUA : association européenne des universités

GVT : glissement-vieillesse-technicité
INSA : institut national des sciences appliquées
IRT : institut de recherche technologique
IUT : institut universitaire de technologie
L : licence
Labex : laboratoire d'excellence
Loi LRU : loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux « libertés et responsabilités des universités »
M : master
MAPP : mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat public-privé
MEN : ministère de l'éducation nationale
MESR : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
PES : prime d'excellence scientifique
PIA : programme d'investissements d'avenir
PPP : partenariat public-privé
PRES : pôle de recherche et d'enseignement supérieur
PRES SPC : PRES Sorbonne Paris Cité
RCE : responsabilités et compétences élargies
RTRA : réseau thématique de recherche avancée
SATT : société d'accélération du transfert de technologies
SNRI : stratégie nationale de recherche et d'innovation
STRATER : stratégie territoriale de l'enseignement supérieur et de la recherche
STS : section de technicien supérieur
SYMPA : système de répartition des moyens à la performance et à l'activité
TICE : technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement
U2000 : université 2000
U3M : université du 3^e millénaire