

RAPPORT DU COMITÉ DE SUIVI DE LA LOI

RELATIVE AUX LIBERTÉS ET

RESPONSABILITÉS DES UNIVERSITÉS

(ARTICLE 51 DE LA LOI DU 10 AOÛT 2007)

Décembre 2008

MEMBRES DU COMITÉ

Arrêté du 4 février 2008 :

Mme Bazy-Malaurie (Claire), présidente de chambre à la Cour des comptes, présidente.

Mme Bevalot (Françoise), professeure en sciences pharmaceutiques à l'université de Besançon.

M. Blanchet (René), professeur en géologie à l'université de Nice, membre de l'Académie des sciences.

M. Fert (Albert), professeur à l'université Paris-Sud-XI, prix Nobel de physique, membre de l'Académie des sciences.

M. Galmiche (Jean-Paul), professeur en gastro-entérologie au centre hospitalier et universitaire de Nantes, vice-président du conseil d'administration de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale.

M. Laïdi (Zaki), professeur à l'Institut d'études politiques de Paris.

M. Marseille (Jacques), professeur en histoire à l'université Paris-I - Panthéon-Sorbonne.

Mme Le Querler (Nicole), professeure en linguistique française à l'université de Caen.

Mme Morali (Véronique), présidente de la commission « Dialogue économique » du Mouvement des entreprises de France.

Mme Ronzeau (Monique), secrétaire générale d'académie et de la chancellerie des universités de Paris.

Mme Thys-Clément (Françoise), professeure d'économie à l'université libre de Bruxelles, membre de l'Académie royale de Belgique.

M. Tirole (Jean), professeur des universités, directeur du réseau thématique de recherche avancée « Toulouse sciences économiques », médaille d'or du CNRS.

Membres désignés par le Parlement :

Assemblée nationale :	M. Benoît Apparou M. Jean-Pierre Soisson
Sénat :	M. Philippe Adnot M. Jean-Léonce Dupont

Rapporteur du comité : M. François Bonaccorsi, Inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche.

Introduction

La loi n° 2007-1199 du 10 août 2007, relative aux libertés et responsabilités des universités, modifie profondément le système universitaire français et tout particulièrement la gouvernance des universités.

Cette loi a l'ambition de réformer et moderniser les universités dans un contexte général qui a évolué depuis l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) et pour ce qui concerne précisément l'enseignement supérieur et la recherche depuis la loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche.

Le législateur a souhaité qu'une instance, externe au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, soit créée afin d'apporter des éléments d'appréciation sur sa mise en œuvre et son application.

Le comité de suivi créé par l'article 51 de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 et régi par le décret n° 2008-72 du 23 janvier 2008 a pour mission l'évaluation de l'application de la loi du 10 août 2007, dite « loi LRU » (art. 1^{er} du décret).

Le comité est composé de douze personnalités qualifiées et de quatre parlementaires (un titulaire et un suppléant pour chacune des assemblées).

Conformément aux missions qui lui sont assignées par la loi, le comité élabore chaque année un rapport qu'il transmet au Parlement et au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER). Le premier rapport doit être transmis au Parlement avant le 31 décembre 2008.

*

La loi a proposé une série de réformes avec pour objectif de :

- **Favoriser la réussite des jeunes et renforcer leur insertion professionnelle** : en dotant les universités d'une nouvelle mission d'orientation et d'insertion professionnelle ; en mettant en place dans chaque établissement des bureaux d'aide à l'insertion professionnelle ; en rendant obligatoire la publication de statistiques sur la réussite des étudiants aux examens et aux diplômes et sur leur insertion professionnelle ; en mettant en place un dispositif de préinscription ; en créant un véritable contrat de travail étudiant.
- Mettre en place, dans le respect des fondements démocratiques des universités et de la représentation des grands secteurs de formation, une **gouvernance rénovée** des universités destinée à clarifier les compétences des différentes instances pour rendre leur fonctionnement plus efficace. Le conseil d'administration a été resserré à vingt ou trente membres et fait une plus grande place aux personnalités extérieures. Le rôle du conseil scientifique (CS) et du conseil des études et de la vie universitaire (CEVU) a été redéfini en force d'appui au conseil d'administration destinée à l'éclairer de leurs avis. Un comité technique paritaire (CTP) a été mis en place pour devenir le lieu du dialogue social au sein des établissements.

- **Renforcer le rôle du président** qui devient le véritable responsable du projet universitaire. A cette fin, il nomme les personnalités extérieures membres du conseil d'administration, prépare et met en œuvre le contrat pluriannuel qui lie l'établissement à l'Etat et dispose d'un pouvoir d'opposition sur toutes les affectations dans l'établissement.
- Mettre en place de **nouvelles modalités de recrutement** avec la création d'un comité de sélection qui autorise un recrutement plus réactif, plus ouvert et mieux adapté aux besoins des établissements.
- Mettre en œuvre une **véritable autonomie des universités**. D'ici cinq ans, toutes les universités seront dotées de **responsabilités nouvelles en matière budgétaire**, avec un budget global intégrant la masse salariale, **et en matière de gestion des ressources humaines**. Les universités pourront moduler les obligations de service des enseignants-chercheurs, seront responsable de l'attribution des primes au personnel et pourront créer des dispositifs d'intéressement. Enfin, elles pourront recruter des contractuels, à durée déterminée ou indéterminée, pour accomplir des tâches correspondant à des emplois de catégorie A.
- Proposer le **transfert** aux établissements qui en font la demande **des biens immobiliers** appartenant à l'Etat.
- **Renforcer les liens entre le monde académique et le monde de l'entreprise** en instituant la présence d'un chef d'entreprise ou d'un cadre dirigeant d'entreprise au sein du conseil d'administration des établissements, en créant deux nouveaux types de fondations (les fondations universitaires et les fondations partenariales) et en mettant en place de nouveaux dispositifs d'incitation fiscale pour les dons faits par les entreprises (et les particuliers) aux universités.

Créé pour une durée de cinq ans, le comité a pour obligation de suivre l'application d'une loi dont la mise en œuvre va s'étaler sur la même durée, puisque la loi prévoit que les universités auront toutes accompli le processus d'autonomie à l'échéance de 2012. Cette date butoir ne vaut que pour les deux compétences élargies obligatoires, c'est-à-dire celles qui concernent le domaine financier et la gestion des ressources humaines, la troisième, qui concerne le transfert aux universités de la propriété du patrimoine mis à leur disposition par l'Etat, étant optionnel et sans échéance.

Eléments de problématique.

Ainsi, le comité devra expliciter l'ensemble des objectifs de la loi afin de procéder au rapprochement de ces objectifs avec le constat établi en suivant pas à pas l'accomplissement d'un processus nécessairement long.

Or l'observation « in vivo » de la première année de mise en application concrète de la loi se trouve confrontée à un effet de proximité qui ne permet pas de voir avec le recul suffisant toutes les implications ou toutes les distorsions résultant par exemple du climat « passionnel » des élections des nouveaux conseils. En effet le débat interne à l'université sur les projets des différents candidats s'est trouvé brouillé par le débat « pour ou contre la loi ».

Par ailleurs la loi (avec ses ambitions) ne prend tout son sens qu'à **la lumière des chantiers ouverts dès septembre 2007 et de tous les textes** qui ont suivi sa publication : le plan licence, le décret financier du 27 juin 2008, l'opération campus, le Plan Carrières et tout récemment la réforme du décret de 1984, portant sur les dispositions statutaires de enseignants – chercheurs.

*

Dans ses analyses, tout au long de cette première année de fonctionnement, le comité s'est efforcé d'apporter des réponses pratiques aux questions que l'on peut déjà poser et de formuler des propositions et des recommandations pour améliorer et réviser la loi mais aussi l'ensemble des textes existants qui lui sont liés sur le champ qu'il s'est fixé pour cette première année.

1. L'ACTIVITÉ DU COMITÉ EN 2008

1.1. Organisation du comité :

Le comité a été installé le 13 février 2008 et s'est réuni la première fois le 27 février 2008.

Aux termes des dispositions de l'article 51 de la loi du 10 août 2007 et du décret n° 2008-72 du 23 janvier 2008 instituant le comité de suivi, **le comité** :

- **est composé** : de deux députés et deux sénateurs, dont respectivement un titulaire et un suppléant, et de douze personnalités qualifiées désignées en raison de leurs compétences et pour une durée de cinq ans (cf. arrêté du 4 février 2008 joint).
- **a pour mission** : d'évaluer l'application de la loi du 10 août 2007 ; à cette fin, le comité formule toute proposition ou recommandation relative à son application et à sa mise en œuvre et peut proposer, le cas échéant, des adaptations législatives. Il donne son avis sur toute question dont le ministre chargé de l'enseignement supérieur le saisit.
- **élabore** chaque année un rapport qu'il transmet au Parlement et au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) (le premier rapport est transmis le 31 décembre 2008). Il se réunit sur convocation de son président qui fixe l'ordre du jour, entend le CNESER deux fois par an et consulte régulièrement les organisations représentant les personnels et les étudiants qu'il informe de ses travaux. Son secrétariat est assuré par la direction générale de l'enseignement supérieur.

L'objectif du comité suivi est donc double : il est chargé de vérifier la bonne application de la loi mais aussi, plus largement, il doit s'assurer que le nouveau dispositif prévu par le législateur répond bien aux enjeux qui ont motivé son adoption ; en clair, le comité de suivi doit s'assurer que les mesures mises en place atteignent effectivement les objectifs que la loi se proposait d'atteindre.

1.2. Les séances plénières

Les séances plénières de travail ont été organisées selon une périodicité mensuelle :

27 mars, 15 mai, 19 et 20 juin, 11 septembre, 9 octobre, 13 novembre, 20 novembre et 11 décembre.

Elles ont été pour l'essentiel consacrées à l'audition d'acteurs de la mise en œuvre de la réforme : directeurs d'administration centrale concernés, membres du cabinet de la Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, présidents

d'universités, représentants d'associations, représentants syndicaux membres du CNESER qui ont demandé à être auditionnés et qui ont remis des contributions.

Le comité a souhaité entendre des présidents d'université, anciens et reconduits dans leur fonction, ainsi que des présidents nouvellement élus :

M. Bernard Saint-Girons (alors Directeur général de l'enseignement supérieur)

M. Gilles Bloch, DGRI (Directeur général de la recherche et de l'innovation)

M. Finance, président de la Conférence des présidents d'université, président de l'université de Nancy 1

M. Gérard Blanchard, président de l'université de La Rochelle (nouvel élu)

M. Marc Pena, président de l'université Aix-Marseille III (nouvel élu)

Mme Simone Bonnafous, présidente de l'université Paris XII

M. Axel Kahn, président de l'université Paris V (nouvel élu)

M. François Paquis, président de l'association des secrétaires généraux d'établissements publics d'enseignement supérieur (SGEPES), secrétaire général de l'université Paris 5,

M. Damien Verhaeghe, secrétaire général de l'université d'Aix-Marseille 2

M. Georges Vayrou, président de l'association des agents comptables, agent comptable de l'université Paris 1

M. Jean-Philippe de Saint-Martin, directeur adjoint du cabinet de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche

Mme Charline Avenel, conseillère budgétaire au cabinet de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche

Mme Bénédicte Durand, conseillère au cabinet de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche pour les sciences humaines

Mme Dominique Marchand, conseillère sociale au cabinet de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche

L'article 4 du décret du 23 janvier 2008 précise que le comité « entend le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche deux fois par an et consulte régulièrement les organisations représentant les personnels et les étudiants qu'il informe de ses travaux ». Aussi le comité a souhaité, dès le premier semestre de son année de création, rencontrer le CNESER et lui présenter ses méthodes de travail. L'audition au CNESER a eu lieu le 30 juin 2008.

Les consultations des organisations syndicales se sont tenues en novembre 2008. Le comité a ainsi auditionné :

Claire GUICHET, présidente de la fédération des associations générales étudiantes (FAGE)

François Loïc PICHARD, vice-président Enseignement supérieur FAGE

Denis ROYNARD, président du syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur (SAGES-SIES)

Vincent REILLON, président de la confédération des jeunes chercheurs (CJC)

Morgane GORRIA, vice-présidente CJC

Sylvie PITTIA, secrétaire nationale du syndicat national de l'enseignement supérieur (SNESUP-FSU) chargée des questions de recherche

Claire MESLIAND, secrétaire nationale du SNESUP-FSU chargée des questions de communication

Dominique BARJOT, président de la fédération nationale des syndicats autonomes de l'enseignement supérieur et de la recherche (FNSAESR-CSEN)

Grégory GOLF, président de promotion, défense des étudiants PDE (BDE, Corpos, Amicales et associations étudiantes indépendantes)

Mathieu BACH, délégué général PDE (BDE, Corpos, Amicales et associations étudiantes indépendantes)

Thierry le CRAS, vice-président de l'union nationale des étudiants de France et associations étudiantes (UNEF).

Les organisations syndicales ayant été invitées à présenter des contributions écrites, la confédération des jeunes chercheurs (CJC), le syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur (SAGES), l'Union nationale des étudiants de France (UNEF) ont adressé au comité des contributions écrites.

1.3. Les groupes de travail

Afin d'organiser ses investigations, le comité a souhaité créer quatre groupes de travail restreints correspondant aux quatre thèmes suivants :

- l'administration des établissements, mise en place des instances de gouvernance, élections, compétences élargies ;
- les relations des établissements avec leur environnement ;
- la prise en charge de la performance : contrat ; relations avec l'autorité de tutelle ;
- la rentrée universitaire, les changements constatés.

Les groupes de travail rendent compte au comité de l'avancement de leurs travaux lors des séances plénières.

Compte tenu de l'actualité seul le premier groupe a fonctionné.

1.4. Les pistes de travail

De fait, il est apparu que certaines pistes de réflexion ne pouvaient être exploitées utilement par manque de perspective ou parce que trop prématurées. En particulier les changements à la rentrée universitaire 2008 ne sauraient être évalués objectivement, soit parce que le processus est en cours, soit parce qu'il n'est pas raisonnable d'attendre des résultats immédiats d'une politique comme par exemple la mise en place des divers dispositifs d'orientation, le plan licence pour la réussite des étudiants, ou les mesures en faveur des personnels qui n'auront d'effet qu'en 2009.

Autre exemple, le passage aux compétences élargies pour les vingt universités sélectionnées ne peut donner lieu qu'à un constat de l'avancement des opérations sans qu'on puisse en mesurer l'impact sur l'amélioration de la gouvernance et le fonctionnement des universités.

- Aussi le comité, durant cette première année de travail, a fait porter ses observations sur deux priorités : la mise en place des nouvelles instances dans les établissements et la préparation de l'accès de ceux-ci aux nouvelles compétences.

Le comité s'est particulièrement penché sur la question de l'élection des présidents d'université et sur les conditions et moyens du passage à l'autonomie. La gouvernance est en effet le point clef de la réforme puisqu'il s'agit de donner aux universités les moyens d'engager des politiques dynamiques. Le comité devra regarder ultérieurement si elles se sont donné les moyens de saisir l'opportunité de l'autonomie et de s'en servir dans le cadre d'une véritable démarche de projet.

De ses observations résultent déjà un certain nombre de recommandations et de propositions énoncées dans ce rapport.

- A plus long terme, l'impact de la gouvernance devra être apprécié sur quatre grands thèmes qui peuvent être identifiés :

- la formation ;
- la gestion ;
- la vie étudiante ;
- la recherche.

Une telle approche pourra conduire à évoquer des questions non directement liées aux innovations de la loi : le décompte des étudiants inscrits, la sélection ou la notation des étudiants.

- En tout état de cause, le programme de travail du comité devra s'articuler avec celui de l'agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) ou les inspections générales afin d'éviter la multiplication des interventions et enquêtes redondantes auprès des universités.

2. LA MISE EN PLACE DES NOUVELLES INSTANCES

D'un point de vue purement statistique, le comité constate que toutes les universités ont procédé aux différentes opérations de mise en conformité avec la loi du 10 août 2007. Ce constat positif doit toutefois être nuancé par les nombreuses difficultés qui ont émaillé les diverses élections.

L'opposition à la loi qui s'est manifestée parfois de manière violente aux mois de novembre et décembre 2007 a perduré tout au long des opérations électorales.

A l'évidence, le contexte passionnel de ces premières élections de transition s'est cumulé à d'autres facteurs et a eu pour conséquence de révéler les effets inattendus ou « spectaculaires » des différents modes d'élection.

Parmi ces autres facteurs, il faut citer incontestablement les dispositions transitoires relatives au maintien en exercice des présidents, par modification de la limite d'âge, et le caractère simultané, donc à consonance nationale, des premières élections selon le nouveau régime.

Les événements ont paradoxalement permis toutefois de mettre en relief certaines fragilités ou points de faiblesse de la procédure électorale ou des règles de constitution des listes avec des conséquences importantes sur les résultats.

Pour autant le comité a pu observer de nombreux points positifs qu'il convient d'exposer rapidement avant de revenir sur une analyse plus approfondie des dispositions qui doivent faire l'objet d'améliorations.

2.1. La loi a traversé la crise et a surmonté les oppositions

Si l'on veut bien se rappeler les craintes ou les critiques émises à l'automne 2007, il est intéressant, plus d'un an après, de faire un premier bilan des mesures déjà mises en œuvre.

Quelle qu'ait été la position des présidents élus ou réélus, l'heure est à la mise en œuvre concrète des nouvelles règles de gestion issues de la loi du 10 août 2007. Les tensions et les conflits internes, même s'ils subsistent dans certains cas, se sont apaisés (selon les termes mêmes d'une organisation syndicale étudiante) pour laisser le plus souvent place à une forte mobilisation des équipes présidentielles autour des projets de développement quadriennal pour certains, et surtout du passage rapide aux RCE pour vingt d'entre elles.

- Toutes les universités ont modifié leurs statuts et procédé aux élections des nouveaux conseils dans les délais avant le 11 août 2008 (à l'exception de Strasbourg qui ne les a fait approuver qu'en novembre du fait du processus de fusion).

Le calendrier initial prévu par les universités prévoyait une fin des opérations à la fin avril 2008. En réalité le processus a pris un mois de retard.

Pour la modification des statuts, en particulier la composition des conseils d'administration, la prudence a prévalu face aux oppositions et a eu pour conséquence qu'une majorité de conseils (plus de 50) ont choisi des formats de CA à trente membres afin d'obtenir l'accord des personnels et étudiants. Une seule université a choisi de limiter le nombre de membres du CA à vingt quatre.

La difficulté principale pour les présidents tenait au calibrage nouveau de la représentation des personnels BIATOSS (3 représentants) et des étudiants (5 représentants au maximum) en regard de l'effectif des personnalités extérieures. Le syndicat CGT a particulièrement dénoncé la perte de représentativité des personnels au profit des personnalités extérieures, notamment des chefs d'entreprises.

- Les taux de participation ont été remarquables.

Ainsi les critiques d'un syndicat étudiant en juin 2008 lors de l'audition du Comité par le CNESER portaient sur des « reculs démocratiques importants » provoqués par une « loi fortement contestée par la communauté universitaire » et sur l'absence de concertation qui, selon elle, aurait présidé à la mise en place de la réforme.

Cette critique n'a pas emporté de défaut dans la participation aux élections. Même pour le collège étudiant, les résultats montrent une participation moyenne (15 %) en forte hausse avec des taux dépassant les 20%.

Le comité constate que jusqu'à présent toutes les initiatives pour encourager le vote étudiant n'ont eu qu'un faible résultat.

L'organisation des élections, et notamment les modalités de vote, sont probablement à l'origine, au moins pour partie de la faiblesse de la participation. Il pourrait être envisagé, par exemple, d'utiliser le vote électronique en complément d'un vote présentiel, sous réserve de règles de sécurisation. Cette réflexion pourrait être conduite avant les prochaines élections qui auront lieu au printemps 2010

1° Recommandation.

Il conviendrait que le ministère en concertation avec les organisations étudiantes et la CPU entreprenne rapidement une réflexion sur de nouvelles modalités de vote des étudiants centrées sur les techniques modernes de communication.

Certaines organisations étudiantes souhaitent une meilleure prise en compte de l'engagement des étudiants dans la vie de l'université. Le comité souligne que cette prise en compte ne peut se traduire par une baisse de l'exigence académique. En revanche, leur participation pourrait être facilitée, par exemple, par un accès des étudiants aux secrétariats des comités. L'existence et les missions des vice-présidents étudiants devront aussi être examinées.

2° Recommandation.

Le comité approuve la demande de certaines organisations étudiantes d'une meilleure prise en compte de l'engagement des étudiants dans la vie institutionnelle de l'université et souhaite que des propositions concrètes puissent être faites rapidement.

Le comité a par ailleurs noté un déséquilibre entre les taux de participation des deux collèges des enseignants-chercheurs. Les professeurs ont voté à 74% en moyenne contre 56% pour les maîtres de conférence. L'écart de 18% en moyenne s'explique sans aucun doute par le sentiment de malaise des maîtres de conférence quant à la reconnaissance et aux conditions d'exercice de leur métier.

- Le renouvellement des conseils d'administration

Plus de la moitié des membres des conseils sont de nouveaux élus (61,4%). Tout particulièrement chez les étudiants.

De manière générale chez les enseignants au moins la moitié des élus sont nouveaux.

C'est la représentation des personnels BIATOSS qui montre le plus faible taux de renouvellement, ce qui s'explique par le fait que les représentants syndicaux ont une carrière suivie au sein d'un même établissement.

- L'ouverture sur le monde socio-économique est effective

La présence du monde économique dans les conseils d'administration des universités n'est pas nouvelle (les universités, pour l'essentiel scientifiques, avaient déjà établi de nombreux contacts avec les entreprises à travers les contrats de recherche, les pôles de compétitivité, les centres de transferts, les conseils de perfectionnement des formations préprofessionnelles) mais cette présence n'avait jamais atteint une telle ampleur et une telle « qualité ».

Plus de 100 entreprises et grands groupes sont présents dans les CA, dont plus de la moitié sont représentés au plus haut niveau (PDG ou directeur général) : Alstom, Veolia, L'Oréal, Mérieux, Boiron, Toyota, Michelin, Renault, ACCOR, Limagrain... ce qui démontre d'une certaine manière l'intérêt porté par les entreprises aux universités, contrairement à de nombreux présupposés.

La loi LRU est une opportunité à saisir pour accentuer l'insertion de l'université dans le tissu économique, notamment au travers des fondations mais aussi d'une réflexion sur l'emploi des jeunes issus de certaines filières (sciences humaines par exemple) et sur les relations des entreprises avec les écoles doctorales.

Une meilleure lisibilité du système s'impose en tout état de cause à l'intention de ses usagers (étudiants mais aussi entreprises) et à cet égard, est apparue la nécessité d'une cartographie des compétences et des spécificités de chaque établissement.

3° Recommandation.

Il recommande au ministère d'entamer rapidement l'élaboration de cette cartographie afin de profiter de l'élan nouveau des entreprises vers les universités.

En moyenne, à quelques exceptions près, les universités ont au moins deux représentants chefs d'entreprises ou représentants d'entreprises, plus que ne l'exige la loi. Les chefs d'entreprises ou les représentants du monde économique ne sont plus « noyés » dans des conseils pléthoriques où les débats n'étaient pas à la hauteur de leur attente.

Les organisations syndicales y compris étudiantes ont regretté qu'il n'y ait pas eu un équilibre paritaire entre chefs d'entreprises et représentants des syndicats au sein du collège des personnalités extérieures.

Le comité envisage de mener au cours de l'année 2009 une étude approfondie afin de connaître les profils, les motivations et le rôle des personnalités extérieures.

Les créations de fondations pourront faire l'objet d'analyses analogues.

- Les présidents d'université

Le comité a pu constater que le bilan est globalement satisfaisant. La loi prévoyait des dispositions transitoires (Art. 43) afin de permettre aux présidents en place de terminer leur mandat.

Ainsi : - 50 présidents ont été maintenus en exercice,

- 5 présidents se sont représentés et ont été élus,

- 21 sont de nouveaux présidents.

Si le taux de renouvellement paraît faible (26%) il y a lieu de tenir compte de trois éléments d'analyse qui modifient la perspective :

- 10 des présidents maintenus en exercice sont en fin de mandat avant la fin 2009 et parmi eux certains ne se représenteront pas.

- 23 présidents avaient été élus en 2007 et devaient terminer leur mandat de 5 ans en 2012. Après moins d'un an de prise de fonction ces présidents peuvent être considérés comme de nouveaux présidents.

- 10 présidents avaient été élus en 2006.

Après quelques mois de fonctionnement des conseils d'administration, il est encore trop tôt pour apprécier la manière dont sont exploitées les nouvelles marges de liberté offertes par la loi.

Le comité regardera en 2009 comment les conseils se sont approprié les nouvelles compétences.

Le conseil d'administration, resserré dans sa composition, voit ses prérogatives confortées car il devient une vraie instance de décision stratégique. Ses pouvoirs ne sont pas diminués vis-à-vis d'un président dont les pouvoirs nouveaux ont été accrus. Ainsi au cours des auditions un président a insisté sur l'efficacité du travail d'un CA restreint.

Cependant, des critiques ont été émises, (notamment par certaines organisations syndicales), sur la manière dont certaines universités ont affaibli le conseil scientifique et le conseil des études et de la vie universitaire du point de vue de leur capacité à apporter des réflexions sur la politique globale de l'établissement en matière de formation par exemple, au profit des UFR.

Le comité sera attentif à la manière dont les conseils d'administration auront associé les autres conseils à la définition de leurs axes stratégiques.

Il suggère à la tutelle de veiller lors de la négociation des contrats quadriennaux à ce que les équipes dirigeantes expliquent comment ces instances remplissent pleinement leur rôle de réflexion et de proposition dans le cadre d'une politique stratégique dans les domaines de la formation, de la recherche scientifique et de la vie étudiante.

Au-delà de ce constat positif incontestable le comité s'est penché sur une série de difficultés réelles, apparues au cours des élections ou au moment de la désignation des personnalités extérieures et de l'élection (ou du maintien en exercice) des présidents.

2.2. Les difficultés dans l'application des procédures électorales

Ces difficultés sont apparues au cours des quatre moments forts du processus d'élection et résultent :

- du mode de scrutin et de la prime majoritaire,
- du mode de désignation des personnalités extérieures
- des modalités d'élection des présidents
- de l'élargissement du corps électoral aux chercheurs

- Le mode de scrutin et la prime majoritaire

Le comité a observé que la séparation des enseignants-chercheurs en deux collèges électoraux avait suscité de nombreuses réactions sur les effets de clivage professeurs/maîtres de conférence et créé des situations de blocage lorsque deux listes opposées étaient majoritaires dans l'un ou l'autre collège.

La prime majoritaire ne règle pas cette difficulté alors qu'elle devait permettre au président d'avoir une majorité affirmée, lui donnant la possibilité d'asseoir les décisions du conseil d'administration.

Ainsi, par exemple, le cas de figure assez souvent choisi par les universités où le conseil d'administration comporte 30 membres, dont quatorze enseignants-chercheurs ou assimilés, divisés en deux collèges électoraux, le collège A des professeurs (7 sièges) et le collège B des maîtres de conférences et assimilés (7 sièges). Dans l'hypothèse où deux listes concurrentes se présentent dans l'un ou les deux collèges, le résultat des élections donnera obligatoirement du fait de la prime majoritaire : 6 sièges pour une liste, 1 siège pour l'autre. Cela semble au premier abord une excellente configuration pour offrir une large majorité.

Mais au cours des diverses auditions deux problèmes ont été soulevés :

- Si les élections donnent des résultats croisés (liste X 6 sièges dans le collège A, 1 dans le collège B, et liste Y 1 siège dans le collège A, et 6 dans le collège B, avec des listes X et Y qui ont fait cause commune dans les deux collèges), ces résultats s'annulent et aucune majorité ne se dégage chez les enseignants, enseignants-chercheurs et assimilés ; ainsi, on a pu reprocher à ce mode de scrutin de donner un pouvoir d'arbitrage exorbitant aux personnels et aux étudiants au moment de l'élection des présidents en cas d'opposition frontale entre deux listes d'enseignants-chercheurs majoritaires chacune dans un collège. Les organisations étudiantes et de personnels s'en sont fait écho, s'étonnant presque de se trouver dans une position d'arbitrage et courtisés par les candidats.

A ce propos, sans en tirer de conséquences particulières, le comité fait remarquer que les usagers et les personnels font partie de la communauté universitaire au même titre que l'ensemble des personnels enseignants.

Différents scénarios ont été analysés.

Une solution pourrait consister à fusionner les deux collèges, ce qui permettrait dans cet exemple d'avoir 12 sièges pour la liste majoritaire, collège A et B confondus, et 2 sièges pour la liste minoritaire. Cette solution présente l'inconvénient de rompre un équilibre entre deux catégories d'enseignants-chercheurs. Dans tous les cas de figure, s'il existait un seul collège, la majorité serait automatiquement donnée au collège B car les maîtres de conférence sont plus nombreux que les professeurs.

En outre, cela serait contraire au principe de l'autonomie de représentation des professeurs d'université, énoncé par le Conseil constitutionnel et rappelé encore récemment par le Conseil d'Etat qui a donné raison à un professeur des universités en droit qui contestait le fait que des conservateurs de bibliothèque avaient voté dans le même collège électoral que les professeurs d'université.

- D'autre part, cette écrasante majorité accordée à la liste ayant obtenu le plus de voix (avec un écart qui peut être minime) permet certes d'avoir un exécutif renforcé, mais peut décourager parfois l'administrateur minoritaire qui se trouve très isolé pour participer aux débats.

Exemple :

œ -collège A : 447 suffrages exprimés ; seulement 7 voix d'écart entre les deux listes ; répartition des sièges : 6 -1

œ -collège B de la même université : 1043 suffrages exprimés ; seulement 13 voix d'écart entre les deux listes ; répartition des sièges : 6 -1

En conclusion, ce mode de scrutin, qui améliore très nettement le système en interdisant le panachage entre les listes et en renforçant l'exécutif, n'est cependant pas parfait.

Il peut entraîner en particulier des difficultés pour l'élection directe de présidents qui, selon la loi, ne sont élus que par les membres élus du conseil d'administration et pour la désignation des personnalités extérieures qui, dans les dispositions transitoires, participent à la délibération du conseil d'administration pour le maintien en exercice des présidents.

Le comité se réserve la possibilité de revenir sur cette question.

- L'élection des présidents

Des blocages ont effectivement eu lieu lors de l'élection directe du président. Mais au total, seulement deux universités ont été concernées. Dans les deux cas la sagesse a prévalu et la liste minoritaire s'est désistée.

Le comité ne saurait minimiser le fait que le climat dans lequel s'est déroulée cette première vague d'élections a accentué les difficultés. Pour autant, il pense que des modifications sont indispensables afin de créer les conditions de sortie des situations de blocage :

- première modification proposée : l'élection est acquise aux deux premiers tours à la majorité absolue et à la majorité relative au troisième tour.

La deuxième modification concerne les personnalités extérieures :

- La désignation des personnalités extérieures

Ce sujet a été abordé sous trois aspects : la désignation des personnalités extérieures, leur participation à l'élection des présidents d'université, la composition du collège des personnalités extérieures.

- La désignation des personnalités extérieures et leur participation à l'élection du président :

La loi prévoit que le président nomme, à l'exception des représentants des collectivités désignées par celles-ci, les personnalités extérieures dont la liste a été approuvée par le conseil d'administration par délibération simple.

Cette disposition était complétée, pour ces premières élections, par une disposition transitoire qui permettait aux présidents en place de demander le maintien en exercice. Or les personnalités extérieures, dans ce seul cas de figure, participaient au vote pour ce maintien en exercice. De fait, l'approbation des personnalités extérieures s'est révélée être un enjeu de rapports de forces entre le président élu par un ancien conseil d'administration et le nouveau conseil d'administration.

Ainsi la désignation des personnalités a créé des blocages dans huit universités, essentiellement parce que le président demandait son maintien en exercice avec un conseil d'administration hostile ou qui ne souhaitait pas « être une chambre d'enregistrement » (reproche qui est souvent revenu au cours des auditions). La négociation a permis de résoudre la plupart des cas sans problème majeur.

Dans trois cas ce n'est qu'après soit la démission du président, soit un nombre trop important de tours de scrutin que les listes ont pu être approuvées.

Le comité fait observer que la distinction entre deux catégories de membres de conseil d'administration n'est pas conforme à l'esprit de la loi et n'est pas pratiquée dans d'autres institutions, les universités étrangères par exemple.

Cette question a été abordée à plusieurs reprises lors des auditions. La CPU s'est déclarée favorable à un système dans lequel les personnalités extérieures participent, mais il reste alors un problème préliminaire à résoudre : qui les désignerait ?

Par ailleurs, le comité a remarqué que les universités développent de nombreuses relations partenariales de recherche avec les pôles de compétitivité. Leur présence au conseil d'administration des universités pourrait être envisagée.

Le comité de suivi préconise de modifier la loi pour ce qui concerne les personnalités extérieures sur plusieurs points.

4° Recommandation.

L'approbation de la liste des personnalités extérieures proposée par le président devrait être limitée à trois tours de scrutin, avant intervention du recteur qui arrête la liste.

5° Recommandation.

Le président serait élu par tous les membres du conseil d'administration et pas seulement par les membres élus.

- **Le vote des chercheurs**

Un des objectifs de la loi, conforté en cela par les mesures récentes relatives aux carrières des personnels et l'affirmation de la place de l'université au cœur de la recherche scientifique, tend à rapprocher, sinon intégrer, les chercheurs de l'université dans laquelle ils travaillent.

C'est le sens de l'obligation faite à l'université de dresser des listes électorales comprenant tous les chercheurs, ce qui modifie sensiblement la règle puisque auparavant c'était le chercheur qui devait demander son inscription, et il est vrai que la communauté des chercheurs se sentait peu concernée.

Lors de ces premières élections, on a pu constater que les chercheurs se sont davantage intéressés à la vie de l'université. Ils sont d'ailleurs plus présents dans les conseils d'administration.

Le comité se félicite de cette évolution qui conforte la place de l'université au cœur de la recherche scientifique.

Les membres du comité ont ainsi pu remarquer :

- la modification du paysage électoral induite par les dispositions électorales,
- la notion de communauté universitaire aujourd'hui élargie.

Ils se sont interrogés sur deux points :

- le double vote des chercheurs qui appartiennent à un laboratoire lié par convention de coopération avec deux universités,
- le vote de chercheurs sans lien aucun avec l'université sauf l'appartenance à un même laboratoire sous rattachement principal d'une autre université.

Il est apparu en effet que dans certaines universités les syndicats ont su mobiliser les chercheurs et les faire voter en masse, créant ainsi de nouveaux équilibres et rapports de force.

Pour autant le vote de chercheurs dans deux universités, ou le vote de chercheurs qui n'ont qu'un lien artificiel avec l'université dans laquelle ils ont aujourd'hui la possibilité de voter, pose un problème de démocratie. Lors des auditions, plusieurs présidents s'en sont émus et souhaitent une réforme du mode électoral avec la suppression du double vote des chercheurs.

Le décret n°85-59 du 18/01/1985 dit « décret électoral » doit être modifié.

L'annulation partielle par la Cour d'appel administrative de Paris des élections aux conseils de l'université de Paris VII a montré les limites de la procédure électorale mise en place au profit des chercheurs.

Incontestablement, certaines notions restent imprécises et peuvent prêter à discussion, comme celle de l'appartenance à un laboratoire, ou celle de rattachement d'une UMR à titre principal ou non. Il est toutefois indispensable de simplifier le dispositif et d'assurer une représentation des chercheurs correspondant à une réalité de liens avec l'université.

Le comité, conscient de la difficulté engendrée par le double vote possible de chercheurs dans deux universités, note que cette possibilité est offerte aussi aux enseignants-chercheurs. Toutefois, l'université ne peut connaître que les chercheurs des laboratoires qui lui sont rattachés. Le bon sens doit prévaloir dans ce domaine.

6° Recommandation.

Le comité recommande de modifier le décret électoral de manière à assurer aux seuls chercheurs réellement rattachés à une université la possibilité d'être inscrits sur les listes électorales de cette université.

Enfin, la Confédération des jeunes chercheurs a fait des propositions pour que les « jeunes chercheurs » aient une représentation propre. La question étant complexe, le comité étudiera cette proposition ultérieurement.

2. 3. Les comités de sélection

La création des comités de sélection est une des questions les plus controversées et qui suscite le plus d'inquiétude dans la communauté des enseignants-chercheurs.

Lors des auditions, l'ensemble des acteurs s'accordait pour reconnaître les imperfections des commissions de spécialistes : rigidité des procédures annuelles, localisme du recrutement, absence de pilotage réel et d'une politique stratégique du recrutement. Le droit de veto du président (ce droit appartenait jusqu'alors au conseil d'administration), la constitution des comités avec l'obligation d'avoir au moins la moitié d'experts externes à l'université et l'incertitude sur la qualité ou la compétence des membres des comités, ont constitué l'essentiel des inquiétudes et contestations. La possibilité offerte aux universités d'effectuer des recrutements au fil de l'eau apporte une grande souplesse mais inquiète les personnels quant à l'articulation des comités avec la procédure nationale.

Au cours de cette première année 2008, seulement neuf universités ont pu créer des comités de sélection en raison de la date de parution du texte d'application (début mars), de la date des élections trop tardive pour mettre en place les comités avant la période de début des opérations nationales de recrutement dans les universités.

Aussi le comité ne peut rapporter que très peu d'exemples et des propos partiels. Un président d'université ainsi qu'un secrétaire général ont tous deux estimé que les comités de sélection, mis en place dans son établissement ont amélioré le dispositif de recrutement : plus adaptés, mieux dédiés aux postes, ils sont moins soumis aux pressions disciplinaires ; la situation est plus efficace que précédemment, sous réserve que des règles de fonctionnement soient préalablement définies.

Le problème de la compétition entre universités auprès des experts pour constituer des comités de sélection au même moment (vivier des experts) va cependant se poser très rapidement. Les universités vont en effet rencontrer des difficultés à constituer les comités si les experts sont très sollicités. L'idée de faire appel à des experts étrangers a été avancée.

Le comité reviendra nécessairement sur le sujet des comités de sélection.

Le comité s'est en outre prononcé sur l'intérêt de faire participer des experts étrangers aux comités de sélection et recommande qu'elle devienne une obligation, cette participation favorisant l'excellence et l'indépendance des comités de sélection.

7° Recommandation.

Une disposition législative devrait imposer la présence d'experts étrangers parmi les membres des conseils d'administration.

2.4. La gestion des carrières

Par ailleurs, la question de la gestion des personnels non enseignants BIATOSS (recrutement, promotion), et celle de la gestion des carrières, notamment au

regard du rôle du CNU et surtout de la question des primes (réforme de la PEDR) ont été posées lors des auditions par la CPU et par les organisations syndicales.

Des réponses ont été apportées par le ministère sur ces sujets pendant l'année avec notamment la création d'un site Internet consultable par l'ensemble des personnels qui donnera toutes les informations sur tous les postes vacants en temps réel et continu. La généralisation de la procédure des postes à profil (PRP) devrait aussi contribuer à améliorer la gestion.

Mais c'est bien dans le cadre des mesures plus générales et en particulier du « plan carrières » annoncé par la Ministre de l'enseignement supérieur et de la Recherche que l'on pourra trouver des réponses. Ce plan s'inscrit dans le cadre de la réforme en cours de la fonction publique et l'évolution des actuels corps vers des filières métiers et des cadres statutaires. L'éducation nationale et l'enseignement supérieur étant les premiers ministères « employeurs » concernés du fait de l'importance de leurs effectifs BIATOSS, il est certain que les mesures à venir intéresseront directement les universités. Ainsi, toute évolution des corps de l'administration scolaire et universitaire (ASU) concernera les universités ; l'une d'entre elles pourrait permettre aux universités autonomes d'adapter plus facilement leur recrutement à leurs besoins.

Ce n'est qu'en 2009, après une année de fonctionnement, qu'un premier bilan pertinent pourra être tiré. Le comité prévoit d'y consacrer une analyse approfondie en 2009.

2.5. L'accompagnement par le ministère de la mise en œuvre de la loi.

L'application de la loi par les universités a été globalement un succès. Mais il convient de préciser que le ministère, notamment les directions impliquées par l'ensemble de la réforme et des chantiers lancés par la ministre, ont assuré l'accompagnement indispensable.

- L'ensemble des textes d'application de la loi a été pris dans les délais. Au total 12 décrets et 3 ordonnances ont fait l'objet d'une intense concertation avec la CPU et les organisations syndicales, et ont été pour la plupart examinés par le CNESER. La CPU, consultée en temps utile, apprécie que les calendriers annoncés aient été tenus.
La loi ouvre à la responsabilité locale mais la CPU note une tendance des décrets d'application à restreindre le champ de la liberté offert par la loi et à donner plus de pouvoir à l'autorité de la tutelle.
- Plusieurs chantiers ont été conduits à un rythme rapide et ont permis de mettre en place des dispositifs modifiés ou nouveaux :
 - o **Le plan licence** a représenté six mois de travail dans les universités après décembre 2007, pour une présentation à la rentrée 2008 et passage au CNESER le 17 novembre 2008. L'objectif du plan est de fonder une licence qui soit un véritable diplôme qualifiant permettant soit la poursuite d'études soit une insertion professionnelle. C'est un chantier préalable à l'ouverture d'autres chantiers : celui du Master (et en particulier de manière immédiate, celui de la formation des maîtres) ;

celui de l'insertion professionnelle (mission imposée par la loi, soutenue dans le cadre du plan Licence)

Les axes forts du plan sont l'accompagnement de l'étudiant de l'entrée à la réussite ; la mise en place des conditions de la réussite (renforcement des horaires ; tutorat ; enseignant référent) ; développement de la culture des compétences (langues et NTIC)

- Le chantier de la vie étudiante : modification du système des bourses d'enseignement supérieur pour une plus grande simplification des critères d'attribution, une meilleure couverture des besoins sociaux (6^e échelon, bourses taux 0, nouveau barème).
- Le chantier opération Campus : suivi par le ministère en relation avec les universités qui se sont engagées dans ce processus qui se rajoute à ceux évoqués ci-dessus.
- Le chantier carrière des enseignants dont les premières mesures prendront effet à la rentrée 2009.

Il est important de mentionner que parallèlement la tutelle a reçu l'obligation de se réformer dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques. Ce travail de réforme trouvera prochainement sa conclusion. Les grandes lignes en ont été présentées par la Ministre au mois de novembre.

A côté de ces chantiers en cours, le passage aux compétences élargies a nécessité un accompagnement particulièrement attentif de la part des services en relation avec le Ministère des Finances et l'IGAENR. Cet accompagnement se poursuit actuellement et se poursuivra tout au long des prochaines années.

3. LE PASSAGE A L'AUTONOMIE

« Le passage à l'autonomie peut être considéré comme l'indicateur du succès de la loi LRU : un véritable test car il s'agit d'un transfert extraordinaire de charges ». Ainsi s'exprimait un président d'université au cours de son audition.

A la fin de l'année 2008, il ne peut être question pour le comité de suivi de la loi de tirer les premiers enseignements du passage à l'autonomie. Le processus qui s'engagera le 1^{er} janvier 2009 pour vingt universités, quelques mois seulement après la mise en place des nouvelles instances de gouvernance, va créer un bouleversement dans le fonctionnement des universités dont l'impact ne sera mesuré que dans quelques années.

Aussi pour cette année 2008 le comité s'est particulièrement intéressé à la préparation des universités et du ministère à l'échéance du 1^{er} janvier. Il s'agit dans ce rapport d'effectuer un constat d'étape, de souligner d'éventuels retards, de mettre en avant les progrès déjà réalisés, de poser les questions pertinentes sur le bien-fondé des dispositions mises en œuvre.

La clef de voûte de la réforme des universités, au-delà de leur nouveau mode de gouvernance, est le transfert des emplois jusqu'alors rémunérés par l'Etat, et de la masse salariale correspondante. L'un des principaux défis à relever sera la capacité managériale des universités à utiliser réellement les nouvelles marges de manœuvre qui leur sont dévolues par la loi LRU et ses textes d'application.

Le travail de réflexion et les différentes auditions ont permis de préciser les enjeux immédiats mais aussi à plus long terme de l'autonomie.

Trois axes essentiels se dégagent désormais :

- la nouvelle gouvernance, doit se mettre en place au service d'un projet stratégique.
- Le nouveau rôle pour la tutelle (DGES – Recteur), leur positionnement par rapport aux présidents. L'articulation entre les trois acteurs représente un enjeu majeur.
- La nécessité d'une organisation interne répartissant les pouvoirs sur des bases différentes s'impose dans la plupart des établissements.

3.1. Le processus du transfert des compétences élargies.

Il convient de rappeler que ce transfert ne concerne que les domaines financiers et de gestion des ressources humaines.

3.1.1. Le processus mis en place

L'accompagnement des universités par les corps d'inspection avait été évoqué dès la phase de discussion parlementaire du projet de loi à l'origine de la loi LRU. Il est apparu que le transfert des compétences ne pouvait s'effectuer que si l'université démontrait ses compétences et ses aptitudes en matière financière et budgétaire et de gestion des ressources humaines.

Du point de vue de la méthodologie, un cahier des charges et des « audits prototypes » menés de manière conjointe avec l'inspection générale des finances ont permis dans un premier temps de dégager 14 critères correspondant aux pré-requis de l'autonomie dans quatre domaines : finances et budget, GRH, patrimoine, systèmes d'information et de pilotage.

Les audits menés sur ces bases se donnaient pour objectifs de mettre en lumière les progrès à accomplir, de proposer des leviers d'action et d'identifier les actions prioritaires.

Les rapports de synthèse ainsi élaborés ont fait l'objet d'un échange contradictoire avec l'université avant remise du rapport final.

Rappel des différentes étapes du calendrier :

- Elaboration dès septembre 2007 par l'IGF et l'IGAENR d'un cahier des charges après les audits expérimentaux de quatre universités en août et septembre 2007.
- Sélection en octobre 2007 des trente universités qui bénéficieront de la 1^{ère} vague d'audits jusqu'en juillet 2008.
- Sélection en juillet 2008 des vingt premières universités qui auront l'autonomie le 1^{er} janvier 2009.
- Production par les vingt universités d'un plan d'action pour mettre en œuvre les préconisations des rapports d'audit.
- Sélection fin juillet 2008 des trente cinq universités qui seront auditées de septembre à juillet 2009.
- Passage aux compétences élargies le 1^{er} janvier 2009 des vingt premières universités.

3.1.2. Le bilan des audits

En ce qui concerne les deux compétences transférées, le bilan en cette fin d'année 2008 peut être qualifié de positif à plusieurs points de vue.

- **L'appétence des universités** pour l'autonomie s'est manifestée dès l'automne 2007 :
 - 45 candidatures se sont manifestées pour les audits en vue d'un passage dès le 1^{er} janvier 2009 ;
 - 34 audits ont été effectués par l'IGAENR entre septembre 2007 et juillet 2008 ;

- 20 universités ont été sélectionnées pour l'autonomie dès le 1^{er} janvier 2009.

Pour l'année qui vient :

- 40 candidatures (y compris quelques établissements non universités) ont été enregistrées ;

- 35 audits sont programmés entre septembre 2008 et juin 2009.

A ce rythme et compte tenu du volontarisme des universités, au 1^{er} janvier 2010 pratiquement les 2/3 des universités seront passées aux compétences élargies.

La volonté de bénéficier des compétences élargies au 1^{er} janvier 2009 a suscité une forte mobilisation des équipes dans les établissements.

• **La qualité du cahier des charges élaboré par les deux inspections IGF et IGAENR et la qualité des rapports d'audit de l'IGAENR** ont été à la hauteur des enjeux :

- aider les universités à apprécier leur « niveau » et leur proposer un plan d'action ;

- éclairer les ministres sur le choix des universités à même d'exercer ces nouvelles compétences.

Cette fonction d'accompagnement, qui ne relève ni du contrôle ni de l'évaluation, constitue pour l'IGAENR une expérience inédite. Les audits IGAENR ont été très appréciés et constituent des éléments de valorisation du professionnalisme administratif.

Les audits, qui touchent aux processus techniques sans juger de la qualité de la stratégie des établissements, se sont déroulés dans un climat favorable et ont permis de procéder aux constats qui suivent.

A - Le domaine budgétaire et financier

Dans le cadre du transfert des compétences, la principale mesure financière est le transfert sur le budget des universités des crédits correspondant à la masse salariale de tous les personnels. Il était indispensable qu'il n'y ait aucun accroc, dès le premier mois, sur la paye des personnels, ce qui suppose une gestion financière et des prévisions budgétaires de qualité. Il faut aussi s'assurer qu'aucune entrave ne viendra bloquer le vote du budget, ce qui aurait des répercussions sur les délais de paiement, même s'il est toujours prévu que le recteur intervienne pour régler les difficultés en cas de défaillance de l'université.

Les audits de l'Inspection générale de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) menés depuis le début de l'année 2008 ont permis de s'assurer que les universités ayant bénéficié du transfert de compétences au 1^{er} janvier 2009 sont effectivement capables d'assumer une gestion financière saine. A terme, et en tout état de cause au plus tard le 1^{er} janvier 2012, toutes les universités devront être en état d'assumer ce transfert. Les rapports de l'IGAENR qui vont se poursuivre dans les mois et les années à venir permettront à chaque établissement de connaître ses forces et ses faiblesses en matière de gestion financière et de s'approprier au transfert de compétences à la date choisie. D'autre part, la section des établissements à l'AERES

(Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur) mène aussi, au fur et à mesure de la contractualisation, vague par vague, une évaluation des universités qui concerne les pratiques budgétaires, comptables, de gestion de ressources humaines, des systèmes d'information, des stratégies en matière d'enseignement et de recherche, de la gouvernance des établissements. Les rapports de l'AERES sont consultables sur son site quelques semaines après la visite d'évaluation sur place. Ces rapports peuvent donc aussi être un outil d'amélioration des pratiques avant le passage aux compétences élargies.

De manière générale, les audits ont révélé une amélioration de la qualité du processus budgétaire et de la qualité de l'information des conseils d'administration. Les présidents sont davantage sensibilisés à ce sujet. En témoignent aussi la présentation des comptes financiers qui revêt un aspect plus politique.

En revanche, demeurent mal maîtrisées tant la dimension budgétaire pluriannuelle que la dimension infra annuelle. Certaines universités n'ont pas d'outils de gestion appropriés. Cette insuffisance aboutit parfois à des phénomènes pervers de thésaurisation, plus que de dérapage, les établissements devenant ainsi des « machines à fabriquer des excédents ».

Le comité souhaite exprimer des recommandations à l'adresse des universités.

Le budget doit être envisagé comme un outil essentiel pour la stratégie de l'établissement et la réalisation des choix de l'université. A ce titre tous les conseils d'administration traitant des questions budgétaires doivent être effectivement présidés par le président de l'université. La lettre de cadrage interne doit expliciter ces choix, et l'élaboration du budget doit être l'objet d'une procédure formalisée et partagée par l'ensemble des composantes dans un esprit global d'établissement. Le budget voté par le conseil d'administration soit réellement un engagement des différents membres de la communauté universitaire.

Les textes prévoient que dans l'hypothèse du rejet d'un budget, le recteur arrête le budget.

En revanche, ni les textes généraux, ni le décret financier ne prévoient de dispositif particulier lorsque le budget n'est pas soumis au vote pour absence de quorum (absence parfois provoquée, comme on a pu le voir dans certaines universités). Cela paraît regrettable.

8° Recommandation.

Le comité estime indispensable d'ajouter dans le décret financier une disposition permettant, lorsque le quorum n'est pas atteint, comme pour tous les autres votes à l'université, de convoquer à nouveau le conseil d'administration et de soumettre le budget au vote sans nécessité de quorum.

La qualité des comptes est aussi un élément important d'appréciation des aptitudes financières de l'université, et l'examen des comptes a une importance aussi grande que le budget. Pour autant, ne doivent pas être sous-estimées un certain nombre de difficultés résultant du référentiel comptable applicable aux universités qui

ne correspond pas forcément aux exigences portées par une certification des comptes. Ce référentiel devra donc être révisé.

9° Recommandation.

Le comité juge l'intervention de commissaires aux comptes pour certifier les comptes une excellente mesure et préconise une mise en place rapide de ce dispositif.

B - Le domaine de la gestion des ressources humaines

La dimension prévisionnelle de la gestion des ressources humaines (GRH) est insuffisamment développée. La fonction administrative est sous-dotée en personnel, la GRH des enseignants est embryonnaire : il s'agit d'un « champ qui reste à inventer », en relation étroite avec la question de la paye qui est au cœur de l'articulation du financier et de la GRH.

Au-delà de la faiblesse des services existants à laquelle il conviendra de remédier, la nécessité de dépasser la simple accumulation des données et des paramètres, afin que l'équipe de direction bénéficie d'une aide fiable à la décision apparaît aujourd'hui comme une priorité.

De ce point de vue le comité rappelle que l'autonomie en matière de gestion des ressources humaines ne pourra être efficiente qu'à la condition expresse que les universités se dotent de véritables outils de pilotage. Il est fortement recommandé à la tutelle d'intégrer cette exigence dans les contrats quadriennaux.

Pour les enseignants, la logique qui organise l'ensemble du système repose sur une évaluation externe réalisée par le CNU, dont l'avis sur les activités de recherche et pédagogiques a vocation à fonder les décisions des universités en matière de répartition des services (modulation), d'attribution de primes ainsi que de promotions. Ces décisions seront analysées par l'AERES dans des avis naturellement publics et par le ministère dans le cadre du contrat pluriannuel. Le plan carrière a également pour objectif d'harmoniser par le haut les situations entre personnels affectés dans les universités et les organismes de recherche afin d'accroître la mobilité et la fluidité entre les corps et les fonctions.

Pour ce qui concerne les personnels BIATOSS, la situation est moins claire, alors qu'il importe que les universités disposent des mêmes pouvoirs décisionnels que pour les enseignants-chercheurs, notamment en ce qui concerne le recrutement et l'avancement dans la carrière. En revanche, la réflexion n'est pas complètement aboutie au niveau de la fonction publique pour ce qui concerne une gestion des corps par filières de métiers (si c'était le cas, on pourrait envisager une filière administrative et une filière technique). Enfin, contrairement à ce qui se passe pour les enseignants-chercheurs où sauf exception dans les petits établissements, les effectifs sont assez nombreux pour assurer une gestion des corps correcte, les personnels BIATOSS sont éparpillés entre les différents statuts, corps et grades...

Le comité note les avancées que le plan carrière apporte et de la modification du décret de 1984 portant statut des enseignants-chercheurs approuvé par le comité technique paritaire (CTPU) du 24 novembre 2008. Mais il souligne l'importance d'une réflexion sur l'ensemble des métiers de l'administration universitaire. Les universités

dans leurs nouvelles responsabilités ne peuvent se contenter de nominations nationales aléatoires, telles qu'elles résultent des règles actuelles, ni d'une gestion de plusieurs corps de fonctionnaires ayant les mêmes fonctions.

C - La place de l'administration dans le nouveau dispositif.

Avec la loi LRU, la gouvernance des établissements va obligatoirement changer ; à quel rythme, avec quels effets, il est bien sûr trop tôt pour le dire. Les établissements disposent désormais de nouveaux leviers. Ils devront toutefois être attentifs à une question relativement peu traitée par la loi LRU : le nécessaire respect de la place respective du politique et de l'administratif au sein des universités.

Les présidents d'université ont bien compris l'enjeu : la réussite d'une gestion autonome passe par une administration professionnalisée nécessitant des compétences de haut niveau. Ainsi, telle université souhaite mettre en place un encadrement supérieur administratif avec un secrétaire général aux finances, et le recrutement d'un directeur du patrimoine. Elle envisage l'implantation d'emplois de contractuels dans des secteurs administratifs où il est difficile de trouver des titulaires.

Une clarification des rôles et des missions dévolus aux élus, d'une part, et aux « gestionnaires », d'autre part, est probablement la clef d'une réforme réussie de la gouvernance dans les universités.

Jamais en effet l'organisation administrative du paysage universitaire n'a atteint une telle complexité ; jamais il n'a été plus nécessaire de « décoder », d'anticiper, d'expliquer la gestion. S'il n'est pas certain que tous les acteurs universitaires puissent s'improviser gestionnaires, il est sûr en revanche que les administratifs n'ont pas vocation à jouer un rôle politique.

A cet égard, les débats actuels sur le rôle du directeur général des services (DGS), censé dépasser la sphère d'intervention actuelle des secrétaires généraux des établissements publics d'enseignement supérieur (SGEPES) n'ont pas vraiment permis d'éclairer la situation.

Les récentes dispositions annoncées sur une reconnaissance statutaire des directeurs généraux des services, sur l'élargissement de leur mode de recrutement, tout comme la tendance générale constatée dans les 20 universités à compétences élargies à les intégrer dans les équipes de direction constituent autant de signes tangibles d'une évolution sur la question.

Pourtant, l'audition par le comité des deux associations professionnelles représentant les secrétaires généraux et les agents comptables-chefs des services financiers a ainsi montré une réelle difficulté pour leurs adhérents à se positionner dans les nouveaux organigrammes.

La mise en place de la réforme peut être une occasion unique de valoriser l'action de ces personnels « non enseignants » dans les établissements, notamment de l'encadrement. Il sera nécessaire d'en mesurer les effets réels lorsque le « plan carrières » sera entré en application.

10° Recommandation.

En premier lieu, il conviendra de mettre en place des dispositifs de formation et de promotion interne pour les personnels de catégorie C (dans le cadre du rééquilibrage des catégories).

11° Recommandation.

En second lieu, le comité invite le ministère à poursuivre la concertation sur les métiers de la gestion administrative des universités, intégrant les préoccupations de la qualité et du positionnement professionnel, tout en dépassant les seuls intérêts corporatistes.

D - Les systèmes d'information

Dans la plupart des établissements il n'existe pas de système d'information intégré ; les outils sont éclatés, ce qui entraîne la saisie multiple d'informations redondantes sans croisement entre elles. Les principales situations à risque à prendre en compte dans cette évaluation ont été identifiées : la fragmentation budgétaire, susceptible d'avoir un fort impact sur la maîtrise de la masse salariale ; un système d'articulation GRH/payé déficient ; l'absence d'outil de suivi infra-budgétaire.

Poser la question en ces termes revient à s'interroger sur l'existence en amont d'un véritable système d'information de gestion (SIG) dans les universités.

Or le constat effectué par les Inspections générales lors des audits est inquiétant : pas d'intégration des briques applicatives entre elles, pas d'approche partagée des référentiels.

Un travail considérable sur cette mise en cohérence interne attend les vingt universités concernées qui doivent très vite s'y engager. Là encore, la réussite de l'opération qui s'appuie essentiellement sur les logiciels de gestion développés par l'AMUE, ne tiendra pas uniquement à l'implantation de nouveaux outils. Une meilleure utilisation des potentialités et des interfaces existantes constitue un préalable à explorer.

C'est dans ce contexte, encore en voie de stabilisation, que se posera très vite, pour les établissements comme pour l'administration centrale, la question des indicateurs de pilotage pertinents au regard des nouvelles dispositions réglementaires. Un président d'une université parisienne nouvellement élu résume ainsi le défi à relever : « La connaissance du réel et du prévisible doit être un moteur pour l'action. »

Le comité regrette à ce sujet l'éparpillement, déjà ancien, des efforts entrepris par les universités en matière de systèmes d'information. La diversité des logiciels génère par exemple aujourd'hui des difficultés pour l'interfaçage de la paye.

12° Recommandation.

Le ministère, en concertation avec la CPU, doit s'assurer de la cohérence nationale des systèmes, au moins pour ce qui concerne les informations que les universités devront produire pour leur gestion.

E - Le patrimoine

Le patrimoine des établissements est très hétérogène, de même que leurs politiques de gestion, d'utilisation et d'amortissement. On constate globalement une connaissance insuffisante des coûts d'utilisation. Aujourd'hui il apparaît cependant que la maintenance est mieux assurée. En revanche, le degré de fiabilisation de l'inventaire immobilier est faible.

La compétence patrimoniale est une compétence optionnelle et n'impose aucun délai pour la demander. De fait, cette compétence n'a pas fait l'objet de discussion, bien que deux universités l'aient demandée.

13° Recommandation.

Le comité recommande de mettre en chantier les études méthodologiques et financières relatives à la gestion du patrimoine dès 2009.

F - La réactivité des universités face au constat des fragilités constatées.

La loi LRU implique une gestion rigoureuse ; elle a été l'occasion d'une prise de conscience de nouvelles exigences. Elle implique de ce fait la nécessité d'un changement culturel et d'un pilotage politique de l'établissement.

Tous les présidents auditionnés par le comité ont insisté sur l'impérieuse nécessité de « se mettre en ordre de bataille », sur le sentiment partagé d'un « **changement en profondeur** » nécessaire et d'une réorganisation perçue comme devant être autant technique que managériale et structurelle.

Ainsi est confirmée la priorité qui doit être donnée au sein de l'établissement au portage politique des réformes à venir, portage par les nouvelles instances et la présidence, et appuyé sur les nouvelles dispositions du décret financier d'août 2008, sur les mesures annoncées dans le « Plan Carrières » et sur la réforme engagée du statut des enseignants-chercheurs.

La consolidation d'une **fonction stratégique**, vitale pour le développement des universités, doit s'appuyer sur **le pilotage et l'évaluation**.

L'importance stratégique de la traduction des objectifs politiques par des indicateurs de gestion a ainsi été maintes fois soulignée, notamment pour le suivi de la masse salariale désormais gérée par l'établissement, mais aussi plus largement pour une bonne appropriation et une mise en cohérence de toutes les nouvelles mesures à mettre en œuvre.

Plus concrètement les universités, dès qu'elles ont eu connaissance des conclusions des rapports d'audit, ont mis en place des chantiers de réforme interne conduits par des chefs de projet. Ainsi dans la plupart des cas ils ont : modifié les organigrammes (séparation ordonnateur comptable), renforcé les services de la DRH ou de la logistique immobilière, accéléré autant que possible la mise en place de logiciels, créé des services de contrôle de gestion.

A la fin du mois de novembre les vingt universités se déclarent prêtes pour passer à l'autonomie. Cependant elles ont toutes manifesté le besoin d'un accompagnement par le ministère.

3.2. L'accompagnement des universités.

L'accompagnement par le ministère a revêtu plusieurs formes afin de répondre aux problèmes politiques, techniques difficiles, « psychologiques » auprès des équipes présidentielles :

- suivi rapproché par le cabinet de la Ministre de l'enseignement supérieur,
- subvention de 250 000 € à chacune des vingt universités : 50 000 € dans le cadre d'une politique indemnitaire différenciée en faveur des personnels qui se sont particulièrement impliqués dans le passage à l'autonomie et 200 000 € pour aider les universités qui ont souhaité faire appel à des cabinets conseils externe, organiser des plans de formations en interne et financer la modernisation des systèmes informatiques,
- cellule de soutien « Task Force » au sein de l'administration centrale (DGES-DAF) à la disposition des universités,
- AMUE/ESEN, pour l'encadrement des universités mais aussi pour les collaborateurs des recteurs, mis en place dès le 1^{er} trimestre 2008 (1500 personnels formés pour un coût qui devrait dépasser 1 M €),
- séminaires de formation pour les recteurs en vue du contrôle de légalité.

D'autres dispositifs ont été mis en place :

- déploiement d'outils et d'actions spécifiques par l'AMUE (gestion du changement, séminaires pour les nouveaux présidents...),
- cellule de soutien des présidents créé à la CPU,
- intervention des réseaux associatifs professionnels (organisation conjointe d'une journée d'échanges par les SGEPES et les agents comptables).

Globalement le comité considère comme très utile et adapté le plan d'accompagnement et les différentes mesures concrètes comme les subventions ou le plan de formation pour les cadres des universités et il tient à souligner le travail de réflexion, de proposition, et d'écoute des établissements.

Si chacun a bien compris que l'enjeu était de taille et que le droit à l'erreur n'était pas permis, les avis semblent partagés du côté des établissements sur la réactivité des administrations de tutelle à l'égard des opérations concrètes de préparation à cette phase essentielle de bascule. Les projets de conventions à passer avec les trésoreries générales sur la paye n'ont été transmis qu'à mi-novembre.

Aujourd'hui, la priorité retenue par les vingt universités bénéficiant des compétences élargies est clairement d'ordre technique : **fiabiliser les processus, en particulier pour la paye, maîtriser les risques.**

Les opérations techniques préparatoires se sont accélérées en fin d'année, mais à la fin du mois de novembre, de trop nombreuses informations d'ordre budgétaire n'étaient pas encore disponibles. Plusieurs présidents se sont inquiétés et ont manifesté quelques mécontentements courant décembre. Le comité reviendra sur ce point en 2009 car il ne peut analyser ces questions, faute de recul.

3.2.1. Le transfert de la masse salariale

La masse salariale de l'ensemble des personnels sera désormais inscrite dans le budget des universités qui bénéficient des responsabilités et compétences élargies (RCE). Ce transfert représente une préoccupation majeure qui revêt plusieurs aspects.

A - Il implique une bonne connaissance de la masse salariale actuelle de chacune des universités.

C'est un sujet compliqué qui a nécessité un travail lourd. Le ministère considérait quant à lui qu'à la fin du mois d'octobre, le système était fiabilisé sur la plupart des universités qui passent aux compétences élargies au 1^{er} janvier 2009.

B - Quelques questions restent en suspens :

- Les universités n'utilisent pas leurs emplois vacants ou utilisent une partie de leurs emplois pour faire des heures supplémentaires ou pour recruter des non-titulaires, particulièrement des ATER sur enseignement et recherche. Ce problème qui est débattu avec les universités pose la question du montant qui sera retenu comme base dans la dotation : est ce la masse salariale théorique calculée à partir des délégations (DGES) ou est-ce le montant effectif de la paye d'aujourd'hui où il existe des emplois vacants (situation provisoire) et des ATER rémunérés sur ces emplois ?

Cette question n'est pas résolue et n'a pas encore fait l'objet d'un accord à la fin novembre.

- En cours d'année, interviennent des mesures décidées nationalement qui ont un impact sur les dépenses comme par exemple : la valeur du point, la garantie individuelle du pouvoir d'achat (11 millions d'euros non financés dans le budget 2008), le glissement vieillesse technicité (GVT). Les modalités de financement de ces mesures qui ne dépendent pas des universités ne sont pas arrêtées.

Le comité reconnaît les difficultés de l'exercice qui concerne plus de 30 000 emplois et dont l'exigence de précision n'est pas contestable, mais il regrette le caractère tardif de la stabilisation de ces données.

14° Recommandation.

Il conviendra pour la prochaine vague de contractualisation que le travail de détermination de la base soit entrepris suffisamment tôt : dès janvier 2009 pour les universités qui n'avaient pas été sélectionnées en juillet et qui en toute logique, après un an de préparation, devraient accéder à l'autonomie en janvier 2010, ainsi que pour les universités qui seront auditées au cours de la période 2009-2010, et ceci sans attendre de connaître le résultat des audits.

15° Recommandation.

Par ailleurs, une règle claire doit être affichée pour que les universités autonomes sachent comment seront financées les décisions imposées nationalement en matière de rémunérations.

3.2.2. Suivi des emplois et gestion de la paye.

L'article 64 de la loi de finances pour 2008 a prévu que le Parlement fixerait un plafond d'emplois pour les opérateurs. Il revient à chaque conseil d'administration de fixer le plafond des emplois sur ressources propres. Ceci suppose une bonne connaissance des emplois des établissements.

Avec le transfert de la paye et de la masse salariale sur le budget de l'université, il y a pourtant un risque de ne pas avoir un bon suivi des emplois.

Il a été demandé à toutes les universités qui vont bénéficier des compétences élargies de passer également à la paye à façon par les TG pour ce qui concerne les emplois permanents des fonctionnaires afin de conserver une homogénéité des traitements. Il est prévu qu'en 2010 la paye de tous les personnels serait assurée par les trésoreries générales.

Mais dans cette attente, les universités auront deux systèmes de paye : un pour les emplois d'Etat et un en interne pour les emplois sur ressources propres.

En outre, certaines universités ont fait deux observations :

- la paye à façon ne leur assure pas le même niveau d'information que la paye en interne effectuée par eux. Lorsque la paye à façon sera généralisée elles perdront la qualité des informations ;
- elles auraient préféré prendre en charge la totalité de la paye, y compris des emplois permanents.

Mais la question du suivi des emplois est essentielle dans cette évolution. Lui seul permet à la fois de fonder les décisions prises par les universités et surtout de connaître les marges de manœuvre existantes. De ce fait, la gestion de la masse salariale doit impérativement être centralisée, alors que la gestion des emplois peut faire l'objet d'une délégation précise aux composantes.

16° Recommandation.

Le comité insiste sur le fait que la gestion de la masse salariale est obligatoirement centralisée.

Il rappelle à l'adresse des universités et des composantes qu'elles devront dégager des marges de manœuvre, grâce à un pilotage global et à une rationalisation de l'utilisation de ces emplois.

3.2.3. Les moyens de l'autonomie

Le comité a pu prendre connaissance des mesures budgétaires décidées en faveur des universités, particulièrement pour celles qui bénéficient de l'autonomie. Ces mesures montrent une volonté de donner les moyens pour que ce passage à l'autonomie s'effectue dans les meilleures conditions. Cette démarche s'inscrit dans le cadre d'une vision pluriannuelle (vote du premier budget triennal).

Deux types d'action sont prévus dans les trois prochaines années pour ce qui concerne les moyens donnés directement aux universités :

.- Une aide ponctuelle aux universités à l'occasion de leur passage à l'autonomie.

Cette aide (250 000 € en 2008) est prévue sur deux ans (l'année précédant le passage et l'année suivant le passage). Une enveloppe de 16 millions d'euros en 2009 et 52 millions d'euros cumulés sur 2009-2011 est prévue.

- La réforme du système d'allocation des moyens à l'université.

Cette réforme qui doit être effective au 1^{er} janvier 2009 est une réforme structurante, très lourde car il s'agit de rénover complètement les liens financiers entre l'Etat et les universités. Sa mise en œuvre se complique du fait du rééquilibrage attendu par de nombreuses universités de leurs moyens financiers et en personnels.

Les enjeux de cette réforme :

Ce modèle doit permettre de bien financer les activités de recherche et de formation des universités. Il s'agit de trouver les bons critères de valorisation de l'activité. Il a pour autre ambition d'introduire et de développer le financement des universités en fonction de leur performance, ceci en recourant à de nouveaux critères : insertion professionnelle des étudiants, valeur ajoutée de l'enseignement supérieur (de manière similaire à l'enseignement scolaire).

Ce système devra être transparent : les universités devront comprendre pourquoi elles sont dotées de telle ou telle manière.

Pour la période 2009-2011, sont prévus 511 millions d'euros cumulés pour permettre après trois ans l'application intégrale du nouveau modèle.

Il est trop tôt pour que le comité puisse émettre une appréciation sur le nouveau système.

Le comité souligne toutefois l'importance d'un rééquilibrage des moyens et des emplois entre les universités.

Il souligne aussi le besoin d'assurer la qualité des indicateurs retenus. Car au-delà de la solidarité, est en jeu la cohérence du système universitaire, qui doit se développer en maintenant et, ou, en développant le niveau d'excellence de certaines universités.

La question de la répartition des moyens devrait aussi se poser en termes d'efficience : doit être prise en compte la situation plus ou moins favorable, au départ, des établissements, et notamment la consistance des réserves disponibles, importantes dans certaines universités.

Ces moyens ne seront pas exclusifs d'autres contributions : par exemple, le chantier licence abondera également les moyens de l'université ainsi que le chantier carrières.

Dans le domaine immobilier, certaines universités bénéficieront des moyens dévolus à l'opération Campus : certaines opérations pourront entrer dans le système des partenariats public-privé. La plupart bénéficieront des moyens budgétaires traditionnels (inscriptions dans les contrats de plan Etat-région, opérations de mise en sécurité). D'autres recevront les moyens liés à la dévolution du patrimoine immobilier.

Le nouveau décret financier impose en tout état de cause de constituer des dotations aux amortissements, ce qui représente des charges supplémentaires pour les universités. Le comité connaît la difficulté de cette exigence pour les établissements, notamment pour ceux qui bénéficieront de la dévolution de tout ou partie de leur patrimoine immobilier

17° Recommandation.

Le comité rappelle que le décret de juin 2008 rend obligatoire l'équilibre budgétaire par section et que chaque établissement doit dégager dès la première année dans son budget une capacité d'autofinancement égale aux dotations aux amortissements de l'exercice pour équilibrer la première section de son budget.

De toute évidence les universités devront être accompagnées et soutenues pour quelques années encore. Le travail en commun exigera une présence forte du ministère dans tous les domaines évoqués. A la fin de l'année 2008, en pleine période transitoire, le comité ne peut raisonnablement tirer de conclusions sur la capacité de la DGES à développer son nouveau rôle de tutelle stratégique.

4. LE TRAVAIL ULTÉRIEUR DU COMITÉ

Le comité a souhaité déjà fixer plusieurs thèmes de travail pour 2009.

4.1. La rentrée universitaire

Incontestablement, le climat de tension du dernier trimestre 2007 s'est apaisé durant l'année 2008 et les auditions ont montré que les instances de décision des universités fonctionnaient normalement.

Le comité aurait souhaité pouvoir dresser un bilan des différentes mesures importantes prévues par la loi relatives à la réussite des étudiants, l'orientation active et l'insertion professionnelle avec la mise en place des bureaux d'aide à l'insertion professionnelle (BAIP) mais a repoussé ce point car les effets de ces mesures ne peuvent être valablement appréciés qu'en 2009.

- Le plan licence a bien été mis en place dès 2008 avec une répartition des moyens que le comité approuve car elle était fondée sur les retards des étudiants entrant dans l'université, ce qui favorisait les universités dont la population étudiante avait le plus besoin de soutien. De nombreux exemples montrent que les universités ont joué le jeu et mis en place des enseignants référents, des tutorats et des procédures d'évaluation des « compétences » en début d'année, suivie par des rattrapages.

Aujourd'hui il est trop tôt pour apprécier la réalité des dispositifs mis en place et connaître les effets sur la réussite des étudiants. Vraisemblablement, il faudra attendre les résultats à la fin de l'année universitaire pour établir un premier bilan.

- L'orientation active a bien livré quelques enseignements quant au caractère raisonnable des choix premiers des étudiants montrant qu'il existe un décalage entre l'offre et la demande. Parce qu'ils ne peuvent entrer dans une filière courte adaptée à leur niveau de nombreux étudiants s'inscrivent à l'université dans des filières choisies par défaut.

La mise en place des dispositifs d'orientation active n'a pas été stabilisée en 2008 car les délais étaient très courts. L'année 2009 devrait permettre au comité d'observer un processus de manière plus approfondie.

- Il en est de même pour les bureaux d'aide à l'insertion professionnelle (BAIP) qui devront être généralisés en 2009. Le comité sera attentif à ce que les BAIP ne soient pas un montage de services déjà existants mais un nouveau modèle qui réponde aux exigences de la loi.

Par ailleurs se posera la question de la pertinence et de la qualité des indicateurs utilisés dans ce domaine et il faudra veiller à la publication des taux d'insertion professionnelle des différentes filières.

La question des indicateurs relatifs à ces trois points doit faire l'objet d'un travail du ministère en concertation avec la CPU.

4.2. Le nouveau dialogue ministère-universités.

L'objectif de la loi LRU est de donner les moyens au président d'avoir un projet et de le faire appliquer. L'obligation pour les universités de signer un contrat avec le ministère est à présent inscrite dans la loi LRU, ce qui contribue à en faire l'outil du pilotage partagé.

Le contrat est global, son champ est étendu et il intègre des obligations de suivi. Cependant, il est important de noter que la loi LRU ne prévoit aucune sanction pour une université en cas de non exécution de son contrat.

Au cours des auditions, les débats ont montré toute l'importance de l'articulation entre le projet et le contrat. La dernière circulaire dite « contractuelle » montre combien l'articulation du projet avec le contrat quadriennal a été modifiée. Le projet a une durée plus longue que le contrat puisqu'il peut couvrir une période de huit ou même dix ans. Le contrat a une durée de **quatre ans** et n'en représente donc qu'une phase, ce qui démontre la primauté du projet d'établissement. Le dialogue contractuel doit donc être fondé sur la stratégie et non pas sur un catalogue de mesures ou d'actions.

Enfin, depuis la dernière vague contractuelle, les organismes ne sont plus signataires des contrats quadriennaux. L'université pourra donc signer des conventions avec les organismes d'égal à égal.

La démarche de contractualisation ne concerne pas simultanément l'ensemble des universités. **Dès 2009, le comité devra donc suivre la démarche de contractualisation des universités dont le contrat est en cours de négociation ainsi que l'évolution contractuelle des vingt universités qui passent aux responsabilités et compétences élargies.**

On ne peut par ailleurs oublier que toute politique de développement d'une université repose sur le choix et la qualité de ses partenariats tant en formation qu'en recherche. **Le comité sera attentif à la place donnée à la politique de site dans la mise en œuvre de la loi LRU et tout particulièrement dans la conduite du dialogue stratégique.**

Enfin, la nouvelle organisation de l'administration du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche doit répondre au besoin de rééquilibrage des relations entre les établissements et l'administration centrale, au bénéfice de l'autonomie des premiers et du pilotage par la seconde. Ceci ne fait pas disparaître la fonction de contrôle, exercée dorénavant par les recteurs.

18° Recommandation.

Le comité insiste sur la nécessité pour les établissements de se doter d'un projet stratégique (portant sur la formation, la recherche, mais aussi le patrimoine), sous peine de se contenter de passer simplement d'une loi de réforme universitaire à l'autre.

Le comité n'a eu qu'une connaissance tardive des projets de recomposition de l'administration centrale qui impliquent la DGES, la DGRI et la DAF. Il se propose de faire porter son attention sur ce sujet en 2009, notamment pour ce qui concerne l'impact de cette réforme sur le dialogue contractuel.

4.3. L'ouverture sur l'extérieur

La présence de nouvelles personnalités extérieures dans les conseils d'administration devrait être une valeur ajoutée pour les établissements. Le comité souhaite mener ultérieurement une étude permettant d'apporter des enseignements sur les motivations de leur engagement, sur la manière dont ils vivent leur rôle d'administrateurs dans les nouveaux conseils d'administration, sur les propositions qu'ils pourraient faire quant à la gouvernance des universités.

Le dispositif des fondations universitaires et partenariales est quant à lui une innovation intéressante et il conviendra d'évaluer ses effets et d'analyser les projets qu'elles portent. Mais dès à présent le comité insiste sur la nécessité d'éclaircir la distinction entre fondations universitaires (FU) et fondations partenariales (FP). Un grand effort de pédagogie reste à accomplir auprès des présidents.

Lors des auditions a par ailleurs été évoquée la nécessité d'une cohérence entre les différentes structures mise en place sur un territoire (fondations, FCS, RTRA,...)

Le comité se propose faire avec le ministère un bilan en 2009 à partir d'exemples précis et d'en faire communication à l'ensemble des établissements.

CONCLUSION :

La modernisation et la rénovation de la gouvernance sont au cœur de la Loi LRU. Pour les universités il ne s'agira pas seulement d'appliquer les textes législatifs et réglementaires mais de s'en approprier l'esprit et d'en partager tous les objectifs.

Les nouveaux pouvoirs donnés au président d'université et au conseil d'administration doivent permettre d'avoir une gouvernance réactive, moderne et capable de faire partager un grand projet, une vision à l'ensemble de la communauté universitaire. Mais trois conditions devront être remplies qui assureront le succès de la l'autonomie :

- en premier lieu, doit être soulignée l'importance des relations internes, l'équipe de direction devant valoriser et dynamiser les acteurs internes dans le respect des compétences de chacun ; cela concerne notamment les deux autres instances conseil scientifique et conseil des études et de la vie étudiante, mais aussi toutes les composantes de l'université ;

- en second lieu, les relations avec le ministère et les proches partenaires (recteurs et TPG) doivent être profondément modifiées. Le contrôle et l'évaluation sont essentiels mais doivent s'inscrire dans une démarche de collaboration et de partenariat ;

- enfin, la modernisation et la professionnalisation de la gestion des établissements sont indispensables.

RECOMMANDATIONS

- 1° : Mettre en place de nouvelles modalités de vote des étudiants afin d'accroître leur participation.
- 2° : Faire rapidement des propositions concrètes permettant une meilleure prise en compte de l'engagement des étudiants dans la vie institutionnelle de l'université.
- 3° : Entamer rapidement l'élaboration d'une cartographie des compétences et des spécificités de chaque établissement.
- 4° : Limiter à trois tours de scrutin l'approbation de la liste des personnalités extérieures proposée par le président, avant intervention du recteur qui arrête la liste.
- 5° : Faire élire le président par tous les membres du conseil d'administration et pas seulement par les membres élus.
- 6° : Modifier le décret électoral de manière à assurer aux seuls chercheurs réellement rattachés à une université la possibilité d'être inscrits sur les listes électorales de cette université.
- 7° : Introduire une disposition législative imposant la présence d'experts étrangers parmi les membres des conseils d'administration.
- 8° : Ajouter dans le décret financier une disposition permettant lorsque le quorum n'est pas atteint, de convoquer à nouveau le conseil d'administration et de soumettre le budget au vote sans nécessité de quorum.
- 9° : Mettre en place rapidement la certification des comptes.
- 10° : Mettre en place des dispositifs de formation et de promotion interne pour les personnels de catégorie C (dans le cadre du rééquilibrage des catégories).
- 11° : Poursuivre la concertation sur les métiers de la gestion administrative des universités intégrant les préoccupations de la qualité et du positionnement professionnel
- 12° : Assurer la cohérence nationale des systèmes d'information.
- 13° : Mettre en chantier les études méthodologiques et financières relatives à la gestion du patrimoine dès 2009.
- 14° : Entreprendre dès janvier 2009 le travail de fixation de la base de la masse salariale, sans attendre de connaître le résultat des audits.
- 15° : Afficher la règle s'appliquant au financement des décisions imposées nationalement en matière de rémunérations.
- 16° : Mettre en place rapidement dans les universités la centralisation indispensable de la gestion de la masse salariale ; assurer un pilotage global et une rationalisation de l'utilisation des emplois qui permette de dégager des marges de manœuvre.
- 17° : Dégager dès la première année dans le budget des établissements une capacité d'autofinancement égale aux dotations aux amortissements de l'exercice.
- 18° : Se doter dans chaque université d'un projet stratégique (portant sur la formation, la recherche, mais aussi le patrimoine).

GLOSSAIRE

AERES : agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur
AMUE : agence mutualisation des universités et des établissements
ANR : agence nationale de la recherche
ATER : attaché temporaire de recherche
BAIP : bureaux d'aide à l'insertion professionnelle
BIATOSS : personnels bibliothécaires, ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers, de service et de santé
CA : conseil d'administration
CEVU : conseil des études et de la vie universitaire
CJC : confédération des jeunes chercheurs
CNESER : conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche
CNU : conseil national des universités
CTP : comité technique paritaire
CPU : conférence des présidents d'universités
CS : conseil scientifique
DAF : direction des affaires financières
DGES : direction générale de l'enseignement supérieur
DGRH : direction générale des ressources humaines
DGRI : direction générale de la recherche et de l'innovation
ESEN : école supérieure de l'éducation nationale
FAGE : fédération des associations générales étudiantes
FCS : fondation de coopération scientifique
FNSAESR-CSEN : fédération nationale des syndicats autonomes de l'enseignement supérieur et de la recherche
FU : fondations universitaires
FP : fondations partenariales
GRH : gestion des ressources humaines
GVT : glissement vieillesse technicité
IGF : inspection générale des finances
IATOSS : ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers de service et de santé
IGAENR : inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
ITARF : ingénieurs et personnels techniques et administratifs de recherche et de formation
JO : *Journal officiel* de la République française
Loi LRU : loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux lois et libertés des libertés, dite « loi LRU »
LOLF : loi organique relative aux lois de finances
MCF : maîtres de conférence
PDE : BDE, Corps, Amicales et associations étudiantes indépendantes
PEDR : prime d'encadrement doctoral et de recherche
PRES : pôles de recherche et d'enseignement supérieur
PU : professeur d'université
RCE : responsabilités et compétences élargies
RGPP : révision générale des politiques publiques
RTRA : réseaux thématiques de recherche avancée
UMR : unité mixte de recherche
SAGES-SIES : syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur
SNESUP-FSU : syndicat national de l'enseignement supérieur
SG : secrétaire général
SGEPES : secrétaires généraux d'établissements publics d'enseignement supérieur
SIG : système d'information de gestion
TPG : trésorier payeur général
UNEF : union nationale des étudiants de France et associations étudiantes

