

Recommandations :

16- Veiller en interne à une bonne articulation des actions du BAIP et des dispositifs déjà bien implantés dans différentes composantes.

17- Assurer non seulement une meilleure lisibilité de l'offre de formation avec une déclinaison des diplômes en compétences professionnelles mais aussi une réelle diffusion de cette traduction rendue accessible au monde économique.

18- Identifier et mutualiser les expériences de bonnes pratiques mises en œuvre dans le cadre des BAIP.

19- Poursuivre et faire connaître le travail conduit en partenariat universités-entreprises pour une réelle reconnaissance du doctorat.

20- Se doter d'indicateurs pertinents et homogènes pour assurer le suivi de l'insertion professionnelle et en faire une analyse reposant sur une méthode fiable.

III- DE NOUVELLES RELATIONS AVEC L'ÉTAT

Deux thèmes sont évoqués : d'une part les mécanismes de régulation et d'accompagnement et d'autre part la contractualisation.

1- Autonomie, régulation et accompagnement : quelle évolution à moyen terme ?

La question se pose de la régulation des processus par l'Etat et de la pertinence des outils mis à la disposition des établissements.

A l'échelon académique, il y a un réel changement de paradigme pour les services rectoraux dans leurs relations vis-à-vis des universités. Ainsi, l'article 34 de la loi LRU vient compléter l'article L.711-8 du code de l'éducation concernant le contrôle de légalité, contrôle technique qui ne doit pas tendre à un contrôle d'opportunité. Cette mission nécessite l'acquisition, par les services rectoraux, de compétences approfondies. Outre ces compétences techniques, une connaissance fine des politiques universitaires et une vision d'ensemble des différents établissements d'enseignement supérieur de l'académie sont de plus en plus indispensables.

Au niveau national, l'application de la loi LRU se traduit par la nécessité de donner une dimension importante à la mission de « l'Etat stratège », par la mise en œuvre de plusieurs modes d'action : nouvelle approche de la démarche contractuelle, place prépondérante accordée au suivi de la performance et à l'évaluation dans les mécanismes de pilotage, capacité à accompagner parallèlement, sur différents plans, près d'une centaine d'établissements dans leur passage aux RCE. Concrètement, cette évolution a conduit à une profonde réorganisation de l'administration centrale, l'évolution étant tout particulièrement marquée au niveau de la Direction de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP). Le comité souligne que, si les établissements expriment leur satisfaction dans la relation avec la DGESIP, ils jugent cependant que ses services dans leur

configuration actuelle ont encore à se positionner les uns par rapport aux autres et ils regrettent l'absence, dans cette nouvelle configuration, d'un interlocuteur pour la recherche.

Enfin, on se trouve actuellement dans une gestion de transition qui nécessite une profonde mutation du dialogue avec les établissements. Il convient de bien définir cette nouvelle fonction d'accompagnement, dans le respect de l'autonomie dévolue aux établissements. Mais au-delà, c'est toute la question de la nécessaire évolution de la régulation de l'Etat qui doit trouver réponse. L'après-loi LRU et la sélection des sites Idex conduiront à des modifications du paysage universitaire national qui rendent prégnante, dès aujourd'hui, l'obligation de définir le niveau d'engagement et d'intervention de l'Etat et le mode de régulation à instaurer.

Recommandation :

21- Définir le niveau d'engagement et le mode de régulation de l'Etat dans le cadre de la nouvelle autonomie résultant de la loi LRU.

2- La contractualisation : une nouvelle démarche

Le contrat dans la loi LRU

Le contrat, désormais d'une durée de cinq ans, trace les engagements respectifs de l'Etat et de l'établissement pour soutenir la qualité des activités de l'établissement, en renforcer la performance et l'adapter aux modifications et aux enjeux du contexte national et international.

Avec la loi LRU (article 17 modifiant l'article L. 711-1 du code de l'éducation), le contrat devient obligatoire, global, et repose désormais sur une évaluation de toutes les facettes de l'établissement directement ou indirectement par l'AERES. Le contrat traduit l'articulation entre d'une part une stratégie nationale pour l'enseignement supérieur, l'insertion professionnelle, la recherche et l'innovation et d'autre part la stratégie d'une université autonome, établissement public, national, implanté en région. Objectifs et indicateurs choisis avec pertinence complètent le texte stratégique pour le suivi de l'exécution puis l'évaluation *a posteriori* du contrat.

Ce contrat, apparenté avant la loi LRU à un document programmatique, détaillant thématique par thématique la politique des établissements, devient un contrat d'objectifs/moyens laissant à l'opérateur une plus grande liberté de mise en œuvre. Il se construit par un dialogue contractuel sur la vision stratégique portée par l'établissement, l'analyse de l'environnement, les cibles de performance, les chantiers stratégiques mis en place pour atteindre le positionnement visé, les modalités de mise en œuvre et de suivi. Ce dialogue doit finalement permettre de définir un positionnement cible assorti d'objectifs clés et de chantiers prioritaires, qui fournissent l'armature prospective du contrat.

La loi précise le contenu du contrat sur différents aspects :

Les activités de formation, de recherche et de documentation sont inscrites au contrat. Dans le respect de la carte nationale des formations supérieures, le contrat arrête les formations qui seront délivrées par l'université ; or, on constate à ce jour que cette carte nationale des formations supérieures est inexistante bien que prévue par le code de l'éducation (L 614-3).

Pour ce qui a trait aux personnels, plusieurs dispositions de la loi concernent l'inscription de la politique des personnels dans le contrat :

- le contrat doit comprendre les pourcentages de recrutement exogène des enseignants-chercheurs, ce qui amène à se poser la question de la « pénalisation » en cas de recrutement endogène ou de non-respect des pourcentages par l'établissement ;
- le contrat doit préciser les conditions dans lesquelles les personnels titulaires et contractuels de l'établissement sont évalués ;
- le contrat comporte les emplois mis à disposition de l'université par l'Etat pendant la durée du contrat sous réserve des crédits inscrits annuellement dans la loi de finances ;
- le contrat contient les crédits affectés à la masse salariale, crédits limitatifs, assortis du plafond d'emplois et du pourcentage affecté au recrutement d'agents contractuels que l'établissement est autorisé à rémunérer sur cette masse salariale. Ce que recouvre précisément la notion de masse salariale mériterait encore d'être clarifié.

En ce qui concerne les moyens financiers, le budget global implique que le contrat englobe tous les crédits affectés à l'université pour cinq ans répartis sur chacune des cinq années, sous réserve des crédits inscrits annuellement dans la loi de finances.

Au regard des engagements de l'université, des indicateurs, en nombre restreint, doivent être choisis avec pertinence pour évaluer régulièrement la progression de l'établissement. La démarche contractuelle devant comprendre un véritable dialogue de performance, ses différentes étapes permettent d'affiner les objectifs à atteindre pendant la durée du contrat et les indicateurs correspondants. Certains d'entre eux, visant à situer la performance de l'établissement dans un paysage national et européen, seront communs à tous les contrats : indicateurs généraux, correspondant aux actions inscrites au PAP (programme annuel de performance) et permettant au ministère de rendre compte au Parlement, et indicateurs arrêtés par la DGESIP en vue d'apprécier l'atteinte par les établissements des objectifs fixés au regard des orientations nationales. Des indicateurs propres à l'établissement permettent le suivi en interne de ses grands axes stratégiques.

On observe que la place donnée à la politique de site est de plus en plus importante dans la démarche contractuelle. Toute politique de développement d'une université repose sur le choix et la qualité de ses partenariats tant en formation qu'en recherche. La simultanéité de la loi LRU, de la loi de programme pour la recherche avec ses grands outils de structuration (PRES, RTRA⁷...), des opérations «plan campus», des pôles de compétitivité et aujourd'hui des réponses aux appels à projets Investissements d'avenir, conduit les établissements à veiller à la coordination de leurs partenariats et à la cohérence des différentes stratégies. (cf. infra)

Enfin, le comité attire l'attention sur la nécessité créée par l'article 14 de la loi LRU (article L.713-1 du code de l'éducation) d'inscrire dans le contrat (éventuellement dans un avenant) la création, la suppression ou le regroupement de composantes. La loi fait que cette décision d'évolution de sa structuration en UFR relève maintenant de l'autonomie de l'établissement et donc du seul CA ; on peut donc s'interroger sur la pertinence de cette obligation de l'inscrire dans un document contractuel avec l'Etat.

⁷ Réseau thématique de recherche avancée.

Le contrat est étroitement dépendant du dispositif de répartition des moyens qui lui donne toute sa pertinence et son efficacité. L'évolution du système d'allocation des crédits et des emplois, marquée par une place renforcée de la part performance, est appliquée aux dotations. Contrairement à la part contractuelle des vagues précédentes, qui était majoritairement constituée de crédits fléchés, la dotation contractuelle reconnaît *ex ante* la qualité globale d'un projet de performance défini par des objectifs et des cibles stratégiques, et devrait à terme tenir compte *ex post* des résultats atteints. Cette dotation représente à ce jour environ 4% du montant annuel total des dotations récurrentes (hors masse salariale) et 20% de l'enveloppe dédiée à la performance. Comme l'exige l'esprit de la loi LRU pour toute dotation, elle n'identifie aucun fléchage.

La démarche de contractualisation

Dans le respect de la loi LRU, autonomie et évaluation par l'AERES ont modifié le calendrier et la démarche de contractualisation. Pour chaque vague d'universités, elle est initiée par une simple note donnant le calendrier des différentes étapes, la traditionnelle « lettre de cadrage » adressée par l'Etat à chaque vague en début de processus lui ayant cédé la place.

Deux périodes bien distinctes rythment la démarche de contractualisation :

- celle de l'évaluation, l'interlocuteur de l'établissement étant alors l'AERES ; l'établissement dispose ainsi des évaluations sur ses activités scientifiques, pédagogiques et sur le pilotage de l'établissement et peut confirmer, préciser ou adapter son projet de développement en partant de son autodiagnostic ;
- celle du dialogue contractuel avec l'Etat, (DGESIP), dialogue ouvert par une « lettre d'attention » soulignant les points saillants que l'Etat souhaite aborder, mettant l'accent sur les points stratégiques pour l'établissement et pour le site ; en réponse, l'établissement adresse son projet global, base de travail pour la concertation qui permet de dégager les termes du contrat, d'arrêter la liste des unités de recherche reconnues et des habilitations à délivrer les diplômes, de définir les cibles pour les indicateurs et enfin de négocier la dotation contractuelle.

Le contrat signé par le ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche et le président d'université (ou directeur d'école) retrace ainsi les engagements pris par l'Etat et l'établissement dont la stratégie non seulement s'articule avec celle de l'Etat mais prend aussi en compte sa place dans son environnement. Sur ce point, on ne peut que regretter que les contrats soient signés six mois après la date théorique de leur mise en œuvre.

Les évolutions liées à l'application de la loi LRU conduisent à une refonte du processus de contractualisation et du dialogue stratégique d'un établissement autonome avec l'Etat, le respect de la globalité du contrat imposant un interlocuteur unique au niveau de l'administration centrale. La nouvelle organisation de l'administration du MESR est mise en place pour répondre au sens et au poids que la loi LRU donne au contrat. L'organisation adoptée devrait favoriser l'élaboration et l'affichage clair de la stratégie nationale en lien avec la politique de l'Etat pour l'enseignement supérieur et la recherche et donner toute sa place à un véritable dialogue stratégique. Certes, la stratégie nationale de recherche et d'innovation énonce les grands axes thématiques prioritaires, mais la lisibilité de la stratégie globale de l'Etat mériterait d'être améliorée.

Quelques commentaires

En complément de questions soulevées au gré du texte, le comité tient à formuler quelques commentaires généraux.

Il est important de noter que la loi LRU ne prévoit aucune forme de « pénalisation » pour une université en cas de non-exécution de son contrat.

La récente décision portant à cinq ans la durée du contrat viendra assouplir les contraintes de calendrier pesant sur les établissements en leur laissant davantage de temps entre deux échéances contractuelles. Aussi, compte tenu de l'utilisation des notations faites par l'AERES, il faudra veiller à ce que ce nouvel échéancier ne fige pas les résultats des évaluations des formations et des unités de recherche, sans possibilité de recours ou de nouvelle saisine au cours de cette durée quinquennale, sous réserve que ne soit pas réintroduit le principe d'un mi-parcours.

Comme les établissements, le comité regrette l'absence d'un véritable dialogue en matière de recherche avec l'interlocuteur du dialogue contractuel, d'autant que les universités renforcent de plus en plus leur politique scientifique, affirmant une véritable stratégie de recherche et d'innovation. Cette remarque conduit à recommander de veiller à maintenir la globalité du contrat autour des trois missions formation-recherche-innovation, cœur de métier d'une université. Comme cela a été rappelé précédemment, le respect de cette globalité impose au niveau de l'Etat un interlocuteur unique.

Ainsi qu'il l'a déjà souligné, le comité insiste sur le fait que l'autonomie va de pair avec la nécessité pour l'établissement d'un projet stratégique, bien identifié, clair et ambitieux, un projet collectif, facteur de cohésion de sa communauté universitaire, nécessaire à la construction d'une culture d'établissement. On constate que dans la démarche de contractualisation, les acteurs de terrain se sont bien appropriés les étapes et processus d'évaluation, se sentant naturellement, fortement concernés et même responsabilisés, mais s'ils s'estiment généralement informés du projet d'établissement, le contrat que signe finalement leur université leur reste peu connu.

Si la loi LRU a généré une nouvelle perception de la contractualisation, il devient nécessaire de réfléchir au devenir du contrat proprement dit. Des auditions, il ressort que le contrat, même si son contenu est enrichi par la loi LRU, est perçu comme étant à ce jour en décalage par rapport à la forte mobilisation de la communauté scientifique pour l'élaboration du projet d'établissement qu'il reflète difficilement. Compte tenu de son cadre essentiellement normalisé, il est certain que la faible part que représente la dotation contractuelle dans la dotation globale par rapport à la dotation « sur critères » joue un rôle notable dans ce ressenti mais ne semble pas en être la seule raison.

Dans un contexte de forte structuration des sites plaçant les universités au cœur du dispositif, le principe de la contractualisation devrait rester l'outil majeur pour faire évoluer le système d'enseignement supérieur et de recherche vers un modèle permettant de répondre aux grandes orientations fixées par l'Etat et pour faire respecter la cohérence des stratégies des établissements et des engagements de chacun des acteurs. Cette remarque prend un relief particulier dans cette période fortement marquée par l'élaboration de projets en réponse aux investissements d'avenir, qui peuvent faire passer le contrat au second plan des

préoccupations universitaires en raison de la différence notable des enjeux financiers affichés. Pour le développement des sites qui finalement ne seront pas concernés par ces investissements, le contrat aura un rôle essentiel à jouer dans l'identification de perspectives d'avenir et la définition de leur accompagnement dans la logique de politique nationale d'aménagement du territoire.

Recommandations :

22- Revoir la nécessité créée par l'article 14 de la loi LRU (article L.713-1 du code de l'éducation) d'inscrire dans le contrat (éventuellement dans un avenant) la création, la suppression ou le regroupement de composantes.

23- Elaborer la carte des formations supérieures définie à l'article L.614-3 du code de l'éducation et mentionnée à l'article 17 de la loi LRU (article L.711-1 du code de l'éducation).

24- Réfléchir à un échéancier permettant de ne pas figer sur cinq ans les résultats des évaluations des formations et des unités de recherche sans pour autant réintroduire le principe de mi-parcours.

25- Affirmer l'unicité du dialogue entre l'Etat et l'établissement donnant sa véritable dimension au lien formation-recherche et, par là-même, respecter la globalité du contrat.

26- Accorder une plus grande reconnaissance au projet collectif de l'établissement et à la forte mobilisation de la communauté universitaire pour son élaboration, en modifiant l'actuelle répartition entre dotation contractuelle et dotation « sur critères ».

27- Donner davantage de lisibilité à la vision et à la stratégie nationales globales pour l'enseignement supérieur et la recherche.

28- Veiller au respect des engagements pris dans les contrats liant Etat et établissements et à la cohérence stratégique des projets liés au Grand emprunt.

29- Engager sans attendre la réflexion sur le devenir et la place du contrat, notamment de son rôle dans l'identification de perspectives d'avenir et la définition de leur accompagnement, pour les sites qui ne seront pas concernés par les Investissements d'avenir.

30- Assurer au sein des établissements une réelle communication sur le contrat avec l'Etat.

IV- LES UNIVERSITÉS DANS LEUR ENVIRONNEMENT

Sur la plupart de leurs implantations géographiques, les universités ont élaboré depuis longtemps des partenariats avec de nombreux acteurs. De très longue date, organismes de recherche, autres établissements d'enseignement supérieur et de recherche, CHU (centre hospitalier universitaire), sont leurs partenaires naturels. Depuis plusieurs années, leurs liens avec le monde socio-économique se construisent avec efficacité. La politique de valorisation de la recherche, dont bien des universités ont fait une véritable mission de service public, la loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche, l'identification des pôles de compétitivité réunissant sur un projet commun entreprises et universités, la labellisation des Instituts Carnot ont contribué à établir des liens pérennes avec le tissu économique et à donner, sur certains sites, une image d'une université acteur du développement économique local. De même, au fil des années, le partenariat avec les collectivités locales s'est institutionnalisé, le rôle des universités s'affirmant pour la qualification, l'attractivité et le développement des territoires. Ainsi, sur les sites se forgent des multi-partenariats fondés sur divers dispositifs le plus souvent complexes et de pérennité relative, dont la structuration s'impose aujourd'hui pour donner notoriété scientifique et attractivité internationales et ainsi favoriser l'émergence de formations et de recherches innovantes.

Au cœur de ces multi-partenariats, les universités, garantes du lien formation-recherche, respectueuses de leur rôle social, à la fois établissements nationaux implantés en région, acteurs de la construction Espace Européen, entretenant des liens privilégiés avec l'ensemble des acteurs locaux, tiennent un rôle moteur pour fédérer les acteurs dans la construction d'une politique de site. La loi LRU leur apporte certes des atouts leur permettant de tenir cette place centrale, encore difficile à faire reconnaître sur certains sites.

De différentes auditions conduites par le comité, il ressort que, vis-à-vis des universités, s'exprime une attente scientifique, sociale et économique à l'échelle régionale, nationale, européenne et internationale. Cette attente est liée à la définition d'une politique de site concertée et d'une stratégie partagée par l'ensemble des acteurs. Elle est ressentie comme un enjeu essentiel d'avenir dans un contexte international toujours plus compétitif.

Le plan Campus, pour quelques sites sélectionnés, est venu en accompagnement de cette démarche de structuration, véritable appui à une structuration déjà fortement engagée pour certains sites, levier pour initier le processus pour d'autres.

On assiste à une accélération de la structuration de ces partenariats favorisée par les PRES et les RTRA, comme les RTRS/CTRS (réseaux/centres thématiques de recherche de soins) créés par la loi n° 2006-450 du 18 avril 2006. Les PRES ont pour objectif de faire évoluer l'organisation de la recherche et de l'enseignement supérieur pour répondre aux nouveaux enjeux nécessitant le développement d'interfaces de coopérations entre les disciplines et les acteurs, apporter toute la réactivité requise et la coopération entre les acteurs publics, les RTRA étant des structures souples autour de projets d'excellence.

Des analyses de diverses études et des auditions, on retient pour les PRES des situations très différentes allant de la simple mutualisation de services à des projets plus ambitieux de coopérations universitaires et pouvant aller jusqu'à la fusion, tant pour la recherche que pour la formation, particulièrement en ce qui concerne les écoles doctorales. La nature et le périmètre des compétences déléguées, les modalités de portage des projets, les choix opérés en termes de gouvernance et d'attribution des moyens humains et financiers ne sont