

# SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
1. LES STRUCTURES DES UNIVERSITÉS A L'EPREUVE DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET DES FAITS.....	5
1.1. Une volonté de pilotage présidentiel qui se heurte parfois à d'importantes difficultés.....	5
1.2. Des structures de gouvernement encore excessivement éclatées et difficilement maîtrisées par la présidence. ....	7
1.3. La conformité à la loi des modes de fonctionnement doit être améliorée. ....	9
2. L'ÉTUDIANT EST DE PLUS EN PLUS PLACE AU CENTRE DU SYSTÈME UNIVERSITAIRE, MALGRÉ DES MANQUEMENTS ENCORE REGRETTABLES.....	12
2.1. Des adaptations de tous ordres au profit des étudiants.....	12
2.2. Et pourtant des manquements encore regrettables.....	15
3. UNE INÉGALE MOBILISATION DES RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIÈRES : AMÉLIORATIONS ET INSUFFISANCES DANS LE PILOTAGE DES MOYENS.....	18
3.1. Des évolutions contrastées de la consommation des heures complémentaires et une grande rigidité dans l'emploi des moyens d'enseignement.....	19
3.2. Un constat encore très critique sur l'emploi et la gestion des personnels I.A.T.O.S.....	23
3.3. La gestion financière est rarement un instrument de la politique de l'université.....	26
4. UNE SITUATION IMMOBILIÈRE EN AMÉLIORATION MAIS ENCORE DE GRAVES DIFFICULTÉS.....	31
4.1. Des utilisations diversement optimisées de locaux trop souvent dispersés.....	31
4.2. Malgré des apports importants, des insuffisances encore flagrantes.....	32
4.3. La sécurité et les délabrements.....	33
5. DES OBSERVATIONS SUR LA GESTION DE LA RECHERCHE.....	35
5.1. Les universités sont dans des situations très hétérogènes face aux problèmes de la recherche.....	35
5.2. Une gestion difficilement transparente.....	37

5.3. Des initiatives pour une gestion plus cohérente .....	41
5.4. Des attentes diverses à l'égard de la loi sur l'innovation de juillet 1999 .....	43
6. LA CONTRACTUALISATION ET LES PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT DES UNIVERSITÉS.....	44
6.1. La démarche contractuelle à travers les plans de développement quadriennaux, la relation avec U3M et les C.P.E.R.....	44
6.2. Délocalisations et relations avec les collectivités locales .....	46
6.3. Perspectives démographiques et évolutions constatées.....	47
CONCLUSION.....	50

## INTRODUCTION

Comme chaque année, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (I.G.A.E.N.R.) a entrepris des investigations dans l'enseignement supérieur, soit à la demande du cabinet, soit de sa propre initiative. Après avoir, en 1998-1999, consacré une part importante de ses inspections aux centres régionaux des oeuvres universitaires (C.R.O.U.S.), au moment du lancement du plan social étudiant, cette année, l'I.G.A.E.N.R. a de nouveau centré ses missions sur des établissements, dont deux I.U.F.M.. Vingt-deux rapports particuliers ont été déposés dont on trouvera la liste en annexe 1. Certains sont le résultat de demandes de missions particulières motivées par des situations difficiles diverses.

Avant leur mise au point définitive, tous ces rapports ont été adressés aux chefs des établissements concernés dans le cadre d'une procédure contradictoire. Certains présidents ont contesté quelques points des rapports. Les informations correspondantes n'ont pas été utilisées dans cette synthèse. Pourtant, l'I.G.A.E.N.R. n'a fait que rapporter des informations recueillies sur place auprès de ses divers interlocuteurs.

A l'occasion de ces missions, l'inspection générale a rencontré plus de quatre cents personnes : responsables universitaires et administratifs, étudiants membres des conseils, représentants des personnels, élus locaux, etc.

L'I.G.A.E.N.R. a entrepris également deux études dans le domaine de la recherche, dont une conjointement avec l'inspection générale des finances, qui l'ont conduite à mener des investigations dans une vingtaine d'autres universités ou établissements de recherche.

Enfin, dans le cadre des travaux qu'elle entreprend régulièrement sur le fonctionnement des services académiques, l'inspection générale s'est attachée à observer dans quelles conditions était élaboré le plan U3M ainsi que les contrats de plan Etat-Régions (C.P.E.R.) : comment les recteurs chanceliers des universités ont-ils participé à leur mise au point pour la partie qui relève de leurs compétences, et, notamment, quelles ont été leurs relations avec les autres services de l'Etat, en particulier avec les délégués régionaux à la recherche et à la technologie (D.R.R.T.), et les élus régionaux.

Les inspections d'établissements d'enseignement supérieur se situent dans le prolongement des investigations des années précédentes. Bien entendu, elles ont des amplitudes diverses et vont d'une tentative d'approche globale de l'établissement à des contrôles limités à un domaine spécifique. Au cours des cinq dernières années, l'I.G.A.E.N.R. a ainsi mené des investigations dans pratiquement toutes les universités, ainsi que dans plusieurs écoles d'ingénieurs autonomes. C'est pourquoi les observations présentées, si elles s'appuient uniquement sur des exemples figurant dans les rapports de l'année, s'inscrivent en fait dans le prolongement des travaux antérieurs et ont un fondement beaucoup plus large que celui de vingt-deux rapports particuliers ; d'ailleurs, dans bien des domaines, leur caractère récurrent en témoigne.

Cette synthèse traitera successivement des conditions de gouvernement et des structures des universités. Sont ensuite analysées l'attention portée aux étudiants puis la gestion des moyens : personnels, crédits et locaux. Alors que la loi sur l'innovation a été promulguée il y a un an, la gestion de la recherche fait l'objet d'un examen particulier bien qu'encore partiel. Enfin sont abordées certaines questions relatives à la contractualisation et à la maîtrise du développement universitaire.

## **1. LES STRUCTURES DES UNIVERSITÉS A L'EPREUVE DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET DES FAITS**

L'analyse du fonctionnement des universités incite à revenir sur les modalités de leur gouvernement et sur les organisations mises en place. Malgré une grande diversité, tout à fait conforme au principe d'autonomie, des tendances se dégagent nettement.

On observe de plus en plus une volonté de pilotage des universités par la présidence, même si cette volonté de recentrage se heurte parfois à des obstacles. Toutefois, subsistent, à l'opposé, des organisations dispersées et proches d'une atomisation incohérente. En toute hypothèse, des adaptations restent nécessaires dans de nombreux établissements pour assurer un fonctionnement conforme à la loi, aux règlements, et aux nécessités de gérer au plus près des intérêts généraux des universités.

### **1.1. Une volonté de pilotage présidentiel qui se heurte parfois à d'importantes difficultés**

L'inspection d'une université, issue presque exclusivement d'une ancienne faculté et de tradition fortement centralisatrice, permet de mesurer à la fois les avantages et les limites d'un pilotage présidentiel fort. Les rapporteurs soulignent l'existence d'une administration de " très grande qualité...motivée par l'importance des responsabilités qui lui sont confiées ". A plusieurs reprises, des exemples de réalisations très positives données dans cette synthèse seront issus des constats effectués dans cette université où la présidence et ses services centraux exercent pratiquement la totalité des attributions.

Mais les U.F.R. n'ont pas de réelle existence administrative, ne disposent pas de bureaux propres et leurs conseils sont convoqués par les services centraux, ce qui constitue, certes, des économies considérables en personnel utilisé plus efficacement, et en locaux, mais méconnaît l'article 32 de la loi du 26 janvier 1984 qui traite de l'administration des U.F.R. Cette logique centralisatrice devient une dérive lorsque les budgets d'U.F.R., pratiquement vidés de tout contenu, ne sont même pas votés par leurs conseils. Le recteur a dû réagir pour faire respecter les procédures légales. Les étudiants dénoncent d'ailleurs leur insuffisante association au processus délibératif.

Plus grave, dans cette université, une structure située entre la présidence et les U.F.R. joue un rôle non prévu par la loi. Des " sections ", regroupant les champs disciplinaires de plusieurs U.F.R., empiètent à la fois sur les pouvoirs de la présidence et sur ceux des commissions de spécialistes : elles ont un rôle de pilotage dans la politique de répartition des emplois, déterminent des priorités, préparent des redéploiements, attribuent les services, interviennent dans les procédures de recrutement des enseignants-chercheurs et, à ce titre, ne respectent pas les dispositions du décret 84-431 du 6 juin 1984, relatif au statut des enseignants-chercheurs et, en particulier, l'article 28 qui traite des procédures de recrutement au sein des universités. Des conseils d'U.F.R. ont d'ailleurs exprimé

leur insatisfaction face à cette situation. Plus important, ces sections, ne sont composées que des enseignants-chercheurs de la discipline, sans que des élections les aient désignés, et sans représentation des autres catégories.

Dans deux autres universités, cette volonté centralisatrice a une origine historique différente : il s'agit de prévenir des tendances centrifuges et d'assurer un fonctionnement plus unitaire. Mais le résultat est voisin : il y a émergence d'une structure qui s'interpose entre le pouvoir présidentiel et les U.F.R. Dans un cas, ce sont des " fédérations " qui figurent dans les statuts et dont l'objet est de mieux coordonner le fonctionnement de vingt-quatre composantes dont six relèvent de l'article 33. Cette organisation a des résultats positifs : l'université parle d'une seule voix (par exemple, à l'occasion de la préparation du contrat quadriennal), la quasi totalité des crédits de maintenance sont gérés de façon centralisée et, de plus, les composantes acceptent de participer au financement d'opérations lancées à l'initiative de la présidence en prélevant sur " leurs " crédits reportés (cf. infra 3.3. à ce sujet). Dans l'autre cas, des " secteurs de formation " regroupent des U.F.R.. Il s'agit, soit de contourner les effets de la loi de janvier 1984 - une " ancienne faculté " composée de quatre U.F.R. constitue un de ces secteurs de formation -, soit de se prémunir contre le poids de certaines U.F.R. : l'une d'elles, par exemple, est dirigée par le même " doyen " depuis bientôt vingt ans.

Pour positives qu'elles puissent paraître dans certains de leurs résultats, ces modalités de fonctionnement ne sont pas conformes à la loi. Même quand elles sont approuvées par l'administration centrale, elles restent irrégulières. Des observations ont d'ailleurs été formulées par la Cour des Comptes ; des engagements de mise en conformité avec la loi ont été pris, mais, dans les faits, rien ne bouge.

**Observation :** *L'inspection générale ne peut que rappeler le nécessaire respect de la loi par les établissements. Elle rappelle également à l'administration centrale que son rôle est de faire respecter la loi et, aux établissements, que l'approbation tacite des dérives ne leur confère aucune légalité.*

Fort heureusement, l'illégalité n'est pas le seul moyen de parvenir à l'efficacité. L'I.G.A.E.N.R. s'est plu à relever d'autres démarches qui contribuent à renforcer le pilotage présidentiel de l'université sans altérer la régularité du fonctionnement. C'est le cas, notamment, dans une université, où de nombreuses initiatives du pouvoir central ont permis ces dernières années, en accord avec les composantes, de rationaliser la gestion administrative et financière, celle des moyens en personnels et de donner une plus grande cohérence aux pratiques des U.F.R.. Dans une autre où des projets concurrents émergeaient, la présidence a tranché. Elle s'est appuyée sur des services centraux renforcés par des regroupements d'unités administratives : on est passé de dix-sept services à six directions, ce qui a l'avantage de motiver les cadres administratifs en élevant leur niveau de responsabilité. Ailleurs, le rôle des structures universitaires -bureau, conseils- est réaffirmé et une équipe se constitue autour du président dans une démarche consensuelle. Les débats des instances sont préparés collectivement et le conseil des études et de la vie universitaire (C.E.V.U.) peut annoncer la mise en oeuvre d'une politique de la carte des formations. Dans cet établissement, le renforcement du pouvoir présidentiel s'appuie sur des services centraux en développement, avec

préparation de projets de service. Dans une autre université encore, de nouveaux statuts vont reconfigurer les composantes en intégrant, en particulier, les I.U.P. dans les U.F.R. ; ils devraient permettre la redéfinition des modes de gouvernement. La petite taille d'un dernier établissement, et l'équipe soudée autour du président, favorise une administration centralisée.

Dans d'autres établissements, les limites de la centralisation sont mises en évidence. Dans l'un d'eux de création récente et aux nombreuses implantations, un travail collectif s'organise autour du président, mais il se heurte à la fragilité de l'encadrement central, et à des interrogations sur le pouvoir des responsables de formation. Ailleurs, la déresponsabilisation des U.F.R. aboutit à d'autres dérives et la présidence a, de fait, peu de prise sur les événements. Par exemple, des "propositions" de recrutement de contractuels lui sont soumises alors que la période de travail est commencée, voire terminée.

L'action de la présidence et de ses services centraux trouve aussi ses limites quand la centralisation ne concerne que la gestion financière et que les décisions pédagogiques sont prises par des unités décentralisées, sans contrôle des répercussions de ces décisions sur les coûts. Il en est de même dans une université qui dispose de services centraux suffisants, mais où les autorités statutaires ne jouaient pas, jusqu'à un passé récent, leur rôle de régulation.

Enfin, de nombreuses universités soulignent l'apport positif, pour la présidence, de la mise en place d'outils informatiques cohérents, en particulier les produits de l'agence de modernisation, bien que d'autres les refusent. On notera encore l'apport que peut constituer, pour un meilleur pilotage par la présidence, une politique de communication externe et interne comme le montre l'exemple d'une université qui a développé la lisibilité de ses activités et ses moyens de rayonnement.

## **1.2. Des structures de gouvernement encore excessivement éclatées et difficilement maîtrisées par la présidence.**

L'I.G.A.E.N.R. a souvent eu l'occasion de déplorer, dans certaines universités, le poids excessif joué par des U.F.R. face à la présidence et à ses services centraux. Elle doit, cette année, descendre à un niveau infra-U.F.R., celui des départements. Dans quatre universités au moins, elle a relevé des situations de dispersion du pouvoir à ce niveau.

Dans l'une d'entre elles, les départements décident de l'organisation pédagogique et la préparation des demandes d'habilitations se réduit à un dialogue entre le service central de l'université et les départements, au détriment des U.F.R. et, évidemment, des instances régulièrement compétentes. Les procédures d'inscription sont différentes d'un département à l'autre, ce qui oblige certains étudiants à aller dans six à sept lieux pour accomplir l'ensemble des formalités. Les rapporteurs relèvent que les directeurs d'U.F.R. sont sans "capacité d'agir" pendant que les chefs de département sont "en situation de pouvoir", la remarque concernant aussi les responsabilités financières.

Dans une autre université, une U.F.R. est composée de sept départements juxtaposés et dirigés par un élu ; chaque département élabore son emploi du temps et organise la répartition des groupes

dans les salles. Il dispose de son propre secrétariat pédagogique et celui de l'U.F.R., réduit à la portion congrue, est limité à une gestion passive.

Ailleurs encore, les rapporteurs écrivent : “ l'échelon déterminant dans l'organisation et le fonctionnement pédagogique est le département ” qui est “ l'instance fondamentale ”. Il crée les unités d'enseignement et prépare les budgets, tandis que les U.F.R. ne disposent que d'une enveloppe résiduelle. Cependant, ces départements n'ont pas d'existence statutaire, ni de règles de fonctionnement et leurs responsabilités ne sont pas définies. Ils ont le pouvoir de décision sans avoir à en gérer les conséquences.

Dans un dernier cas, pour contrebalancer les risques de dispersion qui résultent du poids des départements, des centres de gestion ont été créés par site, avec des compétences dans les domaines des formations et de la recherche.

Dans d'autres universités, la faiblesse de la présidence et de ses services centraux est plus traditionnellement due au poids des U.F.R. Même si l'éparpillement est moindre que lorsque les départements constituent la structure principale, le fonctionnement n'est pas plus cohérent.

Dans un établissement, la présidence n'a aucun poids en matière d'équivalences ou d'organisation des examens. Elle ne peut fixer aucune règle commune et n'est pas en mesure d'harmoniser les calendriers d'inscriptions ou d'examens. Il n'existe pas de plaquette de présentation générale de l'université, mais seulement des plaquettes établies au sein des U.F.R. “ On n'a jamais accepté, ici, que le pouvoir échappe aux facultés (le terme U.F.R. n'est jamais utilisé...) ” écrivent les rapporteurs et ils poursuivent : “ le Président se trouve totalement dépourvu de ...l'information utile ”. L'université n'a pas de politique informatique et les produits sont divers selon les composantes, avec des matériels différents. Le service central de scolarité comprend quatre agents et la collecte des statistiques constitue l'essentiel de ses attributions. Certes, l'éparpillement sur six implantations ne facilite pas un pilotage cohérent et “ ....renforce l'identité facultaire ”. Le service technique central n'a pas de véritable compétence et chaque site a sa propre unité de maintenance. Un projet de réorganisation parviendra peut-être à voir le jour.

Dans un autre rapport, on trouve cette formule : “ une gestion éclatée, imprégnée d'esprit facultaire qui ôte à la présidence une grande partie de son efficacité ”. Malgré des améliorations en cours, les documents relatifs à l'organigramme ne sont pas clairs ; chaque service a sa propre présentation de son organigramme. Ici, le conseil d'administration n'est pas l'instrument privilégié du pilotage de l'université. La présidence est encore affaiblie par la présence des mêmes dirigeants qui, depuis parfois vingt ans, voire trente, alimentent des conflits internes permanents. L'actuelle équipe de direction s'engage dans une démarche de modernisation informatique qu'il convient d'encourager, mais dont la portée risque d'être limitée dans le contexte actuel. Par exemple, la mise en place d'APOGEE s'appuie sur un service central de scolarité qui comprend 2,5 équivalents temps plein et dont les attributions sont très réduites. L'occasion de recentrer la gestion de la scolarité n'a pas été saisie.

Citons encore, dans un rapport : “ les responsables ... s'éparpillent et ont tendance à attribuer à (l') éclatement.....leurs difficultés à gérer l'avenir.... ” ; quelques lignes plus loin sont évoquées des



“ baronnies peu enclines à se sentir en charge du développement de l'ensemble ”. Dans cette université, le fonctionnement fragmenté est source de désaccords sur les effectifs en raison d'une maîtrise insuffisante des modalités de saisie de l'information, tandis que la gestion administrative et financière des actions de formation continue est, selon les cas, assurée par les U.F.R. ou par le service commun. Les rapporteurs ont dénombré pas moins de quarante-quatre délégations de signature.

Enfin, dans un établissement, une scission de 1973 (bientôt trente ans ! ) conditionne encore les modalités de gouvernement de l'université et les composantes fonctionnent repliées sur leur spécificité. Six vice-présidents exercent des pouvoirs de décision.

Quelques universités ont également en charge le fonctionnement de certains services spécifiques (presses universitaires, laboratoires hospitalo-universitaires, etc...). Force est de reconnaître que, même si l'université maîtrise bien sa gestion, ces activités d'un type particulier échappent pour l'essentiel au contrôle des responsables centraux, sauf, en principe, à l'agent comptable. Mais il n'exerce souvent qu'un contrôle formel.

### **1.3. La conformité à la loi des modes de fonctionnement doit être améliorée.**

Les structures non conformes à la loi, décrites au début de ce rapport, soulèvent des questions fondamentales qui mettent en cause l'organisation générale de l'université. A côté de ces problèmes majeurs, des dérives de moindre portée doivent être également corrigées.

Il faut tout d'abord rappeler que les universités étant libres d'élaborer leurs statuts comme elles l'entendent, dès lors qu'ils sont conformes aux lois et règlements, on voit mal pourquoi elles n'ont pas des statuts conformes à leurs pratiques ou des pratiques conformes aux statuts qu'elles ont choisis. Telle université comprend, selon ses statuts, neuf U.F.R. et quatre instituts, mais respectivement sept et un seul en réalité. Dans cette université, une mise à jour des statuts s'impose.

Ailleurs, les statuts prévoient l'existence d'une commission permanente ; le conseil d'administration refuse de la mettre en place mais les statuts ne sont pas adaptés pour autant. Dans une autre université, des services dont les appellations et les attributions figurent dans les statuts n'apparaissent pas à l'organigramme. Ils ont été supprimés sans délibération du conseil d'administration. Citons encore d'autres statuts dans lesquels des départements ne correspondent à aucune structure réelle.

**Observation :** *Dès lors qu'aucun obstacle législatif ou réglementaire ne s'y oppose, les universités devraient s'attacher à faire coïncider leurs textes et leurs pratiques.*

De même, trop d'universités ne sont pas plus respectueuses des textes qui, pourtant, sont censés s'imposer à elles.

Un département prend des décisions dans des conditions qui sont irrégulières et pour lesquelles, de plus, il n'a pas compétence. Mais le directeur d'U.F.R, le conseil d'administration, le président enfin

entérinent ces décisions alors que tous savent qu'elles sont irrégulières. Dans cette université, pourtant assez peu prisonnière des lois et règlements, le C.E.V.U. en arrive à demander " un rappel impératif des règles de la fonction publique ", tant cet organisme central ressent que des décisions relatives à des recrutements sur budget propre sont prises, parfois, de façon inadmissible. Sans doute s'agit-il d'un cas extrême, mais d'autres situations sont plus courantes. Dans deux universités au moins parmi celles qui ont été inspectées cette année, les directeurs d'U.F.R. non membres des conseils centraux sont invités à assister à leurs séances ; il arrive même qu'une telle disposition soit inscrite dans les statuts. Formellement, elle n'a rien d'irrégulier mais, comme on peut le prévoir, de la présence à la participation aux débats, il n'y a qu'un pas, vite franchi. Bien entendu, au dernier moment, ces directeurs ne votent pas, mais ils pèsent parfois lourdement sur les décisions. Les étudiants, tout particulièrement, déplorent ces pratiques et, considérant leur représentation comme négligée de fait, n'assistent plus aux réunions. La longueur des débats ne les incite pas, non plus, à plus d'assiduité. Dans une troisième université qui a mis fin à une telle pratique en 1999, quatre ou cinq étudiants sur douze sont présents aux réunions du C.E.V.U. Dans une autre, l'absentéisme moyen aux réunions du C.E.V.U. est de 54% sur quatre ans.

**Observation :** *Les universités doivent s'interroger sur le faible intérêt qu'étudiants et personnalités extérieures portent à leurs débats. Si elles délibéraient dans des conditions formellement plus régulières, de nombreux partenaires auraient moins le sentiment de participer en vain à leurs travaux.*

Il faut relever des irrégularités plus fondamentales qui dépassent, par leur portée, celles qui ont été signalées à propos des structures. Dans une université, d'ailleurs concernée par ce premier point du rapport, les statuts n'ont pas été votés à la majorité des deux tiers, le bureau est constitué d'une façon irrégulière et, surtout, l'article 22 de la loi du 26 janvier 1984 qui exige une " équitable représentation " n'est pas respecté : 41% des étudiants disposent de 75% des sièges dans les trois conseils. Il en est de même dans une autre université où la parité de la représentation entre deux secteurs de formation a été établie en 1989-1990, au vu d'effectifs d'étudiants sensiblement voisins : 11 600/10 838. Aujourd'hui, la répartition est plus divergente : 15 457/10 657 ; au nom de l'équilibre entre les deux secteurs, la représentation étudiante n'a pas été modifiée.

Les autorités de tutelle restent sans réaction face à ces situations. Il en est de même pour des problèmes mineurs.

Des statuts prévoient des conditions de nomination du secrétaire général qui ne sont pas régulières. Il ne s'agit pourtant que d'une question formelle. Mais l'administration centrale a approuvé les statuts sans présenter d'observations. Dans cet établissement qui, il est vrai, ne connaît aucune difficulté, le recteur ne s'est fait représenter qu'une fois en deux ans au conseil d'administration.

Sur le problème plus grave de l'équité de la représentation, l'attention de l'administration centrale a déjà été appelée dans le rapport de synthèse 98-0071 de juillet 1998 (p. 48), en vain semble-t-il.

**Observation :** *L'administration centrale est invitée à utiliser la négociation des contrats quadriennaux, moment privilégié de dialogue avec les universités, pour exiger*

*d'elles des engagements sur la mise en conformité à la loi de leurs statuts et de leurs pratiques.*

## **2. L'ÉTUDIANT EST DE PLUS EN PLUS PLACE AU CENTRE DU SYSTÈME UNIVERSITAIRE, MALGRÉ DES MANQUEMENTS ENCORE REGRETTABLES**

### **2.1. Des adaptations de tous ordres au profit des étudiants**

L'an dernier, l'I.G.A.E.N.R. avait porté son attention sur le fonctionnement de plusieurs C.R.O.U.S.. A cette occasion, elle avait signalé les réalisations positives de certaines universités dans la prise en compte des conditions de vie étudiante, particulièrement des situations sociales. Dans le prolongement de ces observations, elle relève, cette année, que plusieurs projets de " maison de l'étudiant " ont été retenus dans le plan U3M et seront inscrits dans les C.P.E.R., ce qui permettra de combler de grandes lacunes dans ce domaine. Sans revenir sur ces questions cette année, deux rapports au moins soulignent la politique culturelle particulièrement active de certaines universités, d'ailleurs représentatives de beaucoup d'autres.

Les universités ont complètement pris la mesure de leur rôle et de leurs responsabilités dans les domaines des conditions d'accueil des étudiants et de l'aide à l'orientation. Ici, une journée " portes ouvertes " est organisée en février à l'attention des lycéens, assez en amont par rapport à la campagne d'inscription, afin de préparer l'année suivante. Là, accueillir, informer, orienter sont les maîtres-mots du programme. On pourrait multiplier les exemples.

Il arrive même que les universités soient confrontées aux limites de leurs possibilités d'action. L'une d'entre elles organise depuis quelques années des entretiens individuels au moment de l'inscription en D.E.U.G. Ces entretiens, uniquement incitatifs, ont pour objet de persuader les étudiants de renoncer à certains choix en raison de leur profil ; l'objectif est une politique de prévention de l'échec. L'université a dû y renoncer en raison de l'opposition d'un syndicat étudiant fortement représenté qui considère qu'il s'agit d'une démarche attentatoire à la liberté. Une autre université a une démarche semblable à l'entrée en S.T.A.P.S.. Elle informe les étudiants – sans rien imposer- de la probabilité d'un échec sans pré-requis sportifs.

Pratiquement toutes les universités inspectées cette année ont pris des dispositions d'amélioration de l'encadrement des étudiants à l'entrée en D.E.U.G. Quelques exemples illustreront la diversité des démarches engagées. Une université a augmenté la proportion des travaux dirigés dans l'ensemble de l'horaire, créé des groupes de méthodologie à effectifs restreints et organisé des enseignements de soutien pour aider à la réorientation en première année de D.E.U.G. Dans cette université, le service commun universitaire d'information et d'orientation joue un rôle actif dans le fonctionnement des groupes de tutorat. Une autre a organisé un D.E.U.G. avec des groupes à effectifs restreints (à la fois pour les travaux dirigés et pratiques et pour les groupes de méthodologie) ; dans ces groupes, les étudiants passent des " colles " et peuvent ainsi se préparer aux E.N.S.I.

Dans un contexte général de tassement démographique, des universités songeraient-elles à concurrencer les classes préparatoires ? Sans doute s'agit-il d'un cas limite. Mais son développement ne manquerait pas de poser des questions de coût et de finalité des enseignements et des établissements.

Il est encore significatif de mettre en valeur le cas d'une université de création récente dont l'action en vue de démocratiser l'enseignement supérieur est manifeste. Elle compte 32% de boursiers et 40% des étudiants qui sont entrés en premier cycle en 1992-1993 ont accédé au second cycle en deux ans alors que le taux national est de 28,4% et que le "taux attendu" est de 27,4%. En première année de D.E.U.G., chaque groupe de dix étudiants au plus dispose d'un tuteur.

L'I.G.A.E.N.R. a souvent été critique sur le comportement des universités à l'égard du respect de la réglementation des études. Elle devra revenir sur ce point ultérieurement mais elle se plaît à souligner ici des évolutions positives.

La semestrialisation et les réorientations qui peuvent en résulter n'ont de sens que si les calendriers sont harmonisés. Un vice-président de C.E.V.U. a réussi, en trois ans, à faire adopter un calendrier unique pour toutes les composantes mais il y est parvenu, et les enseignements commencent en septembre. Dans une autre université, la semestrialisation est effective également et les réorientations, en accroissement, sont de l'ordre de deux cents chaque année. Ailleurs encore, ces réorientations sont limitées mais sont passées de onze demandes à quarante en trois ans. Elles s'effectuent entre filières, à l'intérieur de l'université, et en direction des sections de techniciens supérieurs sur la base de conventions passées avec des lycées.

Des avancées sont également enregistrées dans d'autres secteurs : l'anonymat des copies, pour lequel une université a mis au point un système de "codes-barres" de levée électronique de l'anonymat, semble admis de plus en plus. Dans cette même université, le règlement des études et des examens est arrêté et publié plusieurs mois avant la rentrée. Ailleurs, les rapporteurs constatent que compensation, capitalisation et absence de notes éliminatoires sont respectées. Une autre université semble avoir pris le maximum de précautions pour le concours de P.C.E.M. 1, en ce qui concerne le secret des sujets et le respect de l'anonymat. Les doyens sont présents dans les salles au démarrage de chaque épreuve. Ils témoignent ainsi aux étudiants l'attention qu'ils portent au bon déroulement des épreuves. Encore conviendrait-il qu'ils n'aient pas à se substituer aux présidents des jurys en cas de difficultés imprévues.

On signalera encore une autre initiative qui montre que les universités ne sont pas toujours encouragées dans leurs démarches par ceux-là même qui en sont les premiers bénéficiaires. L'une d'entre elles, souhaitant avancer dans le domaine de l'évaluation des enseignements, a remis des questionnaires aux étudiants. Le taux de retour est inférieur à 10%.

Toutes les universités s'attachent à professionnaliser leurs formations. Il suffit de consulter des listes d'habilitations à délivrer des diplômes pour avoir une mesure de cette tendance. Il est intéressant de relever l'impact de ces formations. Dans une université, des ouvertures d'I.U.P. en particulier, font de la concurrence à la formation continue qui est amenée à renoncer à certains de ses programmes.

Le succès des D.E.S.S. qui réduit le nombre de candidats aux D.E.A. et pourrait, à terme, porter préjudice au développement de la recherche fondamentale relève du même phénomène.

En effet, dans un contexte démographique globalement stable, sinon en légère régression, le succès d'une formule porte nécessairement tort à une autre.

Sans doute encore plus significatif, dans une université pourtant traditionnelle, le second semestre de maîtrise pourra être entièrement accompli sous forme de stages qui constituent une unité d'expérience professionnelle, de même qu'il est possible de préparer, le D.E.S.S. sous le régime de l'apprentissage, dans le cadre d'un C.F.A.. En dehors de toute considération réglementaire, dans cette université, l'idée aurait été impensable il y a encore peu d'années. Une autre université a créé un centre d'apprentissage universitaire parfaitement inscrit dans le contexte régional.

Dans le même ordre de préoccupations, la validation des acquis professionnels donne des résultats contrastés. Dans une université les demandes passent de 638 à 970 en un an. Le taux d'acceptation des dossiers est stable : de l'ordre de 70%. Ailleurs, dans une université pourtant sensibilisée aux relations avec le monde du travail et la promotion sociale, le nombre de dossiers stagne autour de quatre-vingt (pour soixante-cinq acceptés) et la procédure se heurte toujours à des réticences universitaires. Autre témoignage de ces réticences : une université où soixante-dix demandes de validation d'acquis n'aboutissent qu'à une vingtaine de décisions positives.

Plusieurs universités développent également des études d'insertion professionnelle. Mais elles ne sont pas toujours encouragées par les réponses des anciens étudiants. Pour mesurer leur niveau d'indifférence à l'égard de ces questions, il suffit de rappeler que la conférence des grandes écoles elle-même fait état d'un taux de réponse limité à 55%, dans un milieu pourtant sensibilisé aux questions de l'emploi et des carrières.

Les actions internationales continuent de même à se développer. Par conventions avec des établissements étrangers, une université a créé des doubles cursus, conduits à la fois dans l'université française et à l'étranger. Elle étudie également un projet de visio-conférence, notamment pour diffuser des enseignements vers l'étranger. Une autre université a créé un diplôme commun franco-allemand, tandis qu'une université voisine a organisé une filière d'ingénieurs tri-nationale. Un dernier exemple marque les limites du volontarisme dans ce domaine : dans une université qui fait de l'ouverture internationale une de ses priorités, 104 étudiants seulement ont exploité cette possibilité de mobilité, soit moins de un pour cent de l'effectif.

Plusieurs universités font des efforts d'équipement dans le domaine des nouvelles technologies afin de mettre à la disposition des étudiants les moyens d'accès aux nouveaux modes d'information et de communication. Mais, comme on le verra plus loin, les crédits, consacrés en trop grande proportion à des dépenses de personnel, limitent les possibilités des universités dans ce domaine.

Sous cette rubrique, il convient de souligner également des avancées très positives dans le domaine des démarches administratives que doivent accomplir les étudiants. Plusieurs universités ont mis au point des procédures de rendez-vous ou d'inscriptions par minitel qui évitent toute file d'attente.

L'une d'elles s'est appuyée sur APOGEE pour réaliser l'opération. Dans une université, pour les étudiants en médecine, dans une autre pour toutes les filières, les réinscriptions (redoublement de première année ou inscriptions dans les années ultérieures) se font sans aucun déplacement, soit par minitel, soit par internet. Dans une de ces deux universités, les attestations de réussite sont à la disposition des étudiants dès la publication des résultats.

Aides à l'orientation, puis, plus tard, à l'insertion dans le monde du travail, respect des règles, amélioration de l'encadrement des nouveaux étudiants, utilisation des techniques modernes pour alléger les formalités, les avancées sont nombreuses et diverses.

## **2.2. Et pourtant des manquements encore regrettables**

Malheureusement, malgré toutes ces initiatives et ces réussites, l'image de certaines universités est encore ternie par des comportements qui traduisent une absence de rigueur et un manque de respect à l'égard des étudiants.

En opposition à la qualité du service rendu dans l'organisation des inscriptions évoquée ci-dessus, on citera le cas d'une université où il y a autant de chaînes d'inscription (et autant de titres de recettes pour l'encaissement des droits universitaires) que de composantes. Un étudiant qui doit s'inscrire dans plusieurs composantes pour son année d'études doit faire autant de démarches. Adopter une telle organisation, c'est nier la notion même d'établissement. Citons encore le cas d'un département d'U.F.R., pourtant doté convenablement en personnel, qui n'est jamais ouvert plus de neuf heures par semaine aux étudiants, victimes des problèmes de structures que l'université n'a pas su résoudre.

Des droits universitaires complémentaires dont la légalité n'est pas du tout assurée ont été relevés, cette année, dans six établissements. La plupart ont un caractère pratiquement obligatoire, l'aspect " spécifique " des prestations fournies est discutable : les étudiants ne sont pas seulement inscrits pour suivre des enseignements et il est légitime que l'environnement pédagogique leur soit assuré dans le cadre des droits ordinaires. On ne peut admettre, sauf à remettre en question le principe de gratuité, qu'ils aient à contribuer financièrement pour toute prestation qui va au-delà des enseignements stricto-sensu. Dans certains cas, ces droits représentent une somme non négligeable. Une de ces universités a ainsi perçu 5,3MF en 1999. Son président reconnaît que cette pratique " ....n'est pas conforme au droit administratif... " mais estime qu'elle peut être maintenue " à condition qu'elle soit soutenue par une volonté collective suffisante ". Il faut espérer que ce raisonnement reste isolé, car il consiste à accepter que la volonté collective d'un établissement puisse localement abolir le droit qui s'applique sur tout le territoire. Certaines universités ne sont pas sorties de l'époque féodale.

Les autorités de tutelle, par leur absence de réaction, encouragent d'ailleurs des comportements de ce type. Dans un des cas au moins ces droits supplémentaires ont été votés par le conseil d'administration. Or les recteurs sont, en principe, présents ou représentés aux réunions des conseils et reçoivent les comptes rendus de leurs délibérations. Surtout, ils approuvent les budgets dans

lesquels figurent ces prévisions de recettes irrégulières. Quant à l'administration centrale, à diverses reprises, elle a eu connaissance de ces pratiques.

**Observation :** *Lorsque les autorités de tutelle sont informées et ne réagissent pas, leur silence devient de l'acquiescement. Si l'administration centrale souhaite remettre en question le principe de la gratuité<sup>1</sup>, ce sur quoi l'I.G.A.E.N.R. n'a pas à se prononcer, elle doit prendre clairement les dispositions juridiques nécessaires. En toute hypothèse, il n'est pas admissible de rester dans la situation actuelle.*

Les dysfonctionnements dont sont victimes les étudiants ne sont pas seulement administratifs et concernent parfois directement leurs études. Dans une université, mais ce n'est pas la seule, les plaquettes d'information prolifèrent et divergent selon les départements ou les filières. Elles sont plus conçues pour présenter la position disciplinaire de leurs auteurs que pour renseigner les étudiants, et le rapprochement est impossible entre ces guides et les maquettes des diplômes. Quant aux modalités de contrôle des connaissances, elles n'y figurent pas toujours. Dans cette même université, des querelles internes conduisent à désigner les responsables pédagogiques le 27 septembre pour une année qui commence le 4 octobre. On imagine dans quelles conditions une information pédagogique cohérente peut être diffusée aux étudiants.

Le caractère tardif des informations, ou parfois même, comme ici, l'absence d'informations sur les modalités du contrôle des connaissances doit être corrigé. Il n'est pas nécessaire que ce règlement soit annuel, comme il l'est dans la plupart des universités. Ces dernières devraient être incitées à lui conférer un caractère permanent.

On a évoqué la mise en oeuvre de la réforme d'avril 1997 et les avancées de certaines universités dans ce domaine. Mais, dans deux d'entre elles au moins, les calendriers des semestres ne sont pas harmonisés entre U.F.R. alors qu'il faudrait qu'ils le soient au sein d'une même ville entre les diverses universités. Dans un de ces deux établissements, il est clairement indiqué que la semestrialisation est appliquée et que les réorientations sont possibles. Mais le premier semestre, selon les formations, commence entre le 27 septembre et le 11 octobre.

De plus, la semestrialisation provoque une complication et une confusion dans l'organisation des enseignements dont toute la portée n'a sans doute pas encore été mesurée. A cet égard, les modalités de la semestrialisation demanderont à être précisées. Dans certaines universités, les " unités d'enseignement " sont divisées en deux (semestres) et deviennent des " éléments constitutifs des unités d'enseignement ". Le sigle " E.C.U.E. " ou " E.C. " se répand assez vite. Peut-être ne sommes-nous pas loin de la résurgence des unités de valeur semestrielles et atomisées. Deux exemples reflèteront le maquis dans lequel les étudiants doivent se retrouver. Une université passe de 1 000 modules à 2 200 E.C.U.E. Dans une des filières de cette université, on en arrive, pour une année d'étude, à 58 contrôles continus différents par étudiant. Tous les étudiants de 26 D.E.U.G. différents se voient offrir trois filières, le tout constitué d'E.C.U.E.... On a peine à croire qu'un C.E.V.U. ait pu voter une telle organisation en ayant une vision claire et globale de ce qu'il faisait. Dans une

---

<sup>1</sup> Principe respecté lorsque ces droits sont strictement limités à ceux que fixe l'Etat.



U.F.R. d'une autre université, les unités d'enseignement sont subdivisées en " éléments constitutifs " et, dans une première année de D.E.U.G., pour le premier semestre, les étudiants doivent choisir un premier élément constitutif parmi trois possibilités, puis deux autres parmi...<sup>21</sup> ! Une telle dispersion exclut toute coordination pédagogique.

Une autre université encore offre aux étudiants le choix entre trois D.E.U.G. différents dans la même discipline, en raison de divergences disciplinaires qui opposent les enseignants-chercheurs entre eux, ceux-ci n'étant pas parvenus à organiser un D.E.U.G. unique et cohérent.

On ne peut s'empêcher de mettre en opposition les choix multiples que, dans ces universités, les nouveaux bacheliers doivent effectuer dès juillet ou septembre, et les efforts de tant d'autres établissements pour conseiller et orienter des étudiants peu informés et hésitants entre des grands groupes de disciplines.

Plusieurs objectifs légitimes justifient la diversification de l'offre de formation : présenter aux étudiants la diversité des savoirs universitaires, augmenter leurs possibilités de choix, adapter les cursus aux besoins de la formation continue<sup>2</sup> et à ceux de l'harmonisation européenne et de la mobilité des étudiants<sup>3</sup>. Encore faut-il que ces évolutions ne se fassent pas au détriment de la rigueur de l'organisation et des certifications, de la lisibilité des cursus pour les étudiants, et que ne soit jamais perdu de vue le souci d'éviter effectifs squelettiques et coûts disproportionnés, et la nécessité de gérer au mieux les ressources pour renforcer les marges de manœuvre des établissements.

Alors que des bilans conduisent à penser que l'arrêté d'avril 1997 est désormais généralement appliqué -et l'I.G.A.E.N.R. a relevé précédemment de nombreux exemples qui vont dans ce sens- l'observation plus fine du fonctionnement au sein des U.F.R., voire des départements, oblige à être parfois plus nuancé. On citera le cas d'une université qui ne publie pas les règlements d'examens dans les délais prescrits par la loi, et où l'anonymat des copies n'est respecté que dans une discipline. Dans cette même université, dans une filière, les notes des unités d'enseignement ne se compensent pas et les notes éliminatoires subsistent. Dans une autre filière, les notes égales ou supérieures à 10 ne sont pas capitalisées d'une année sur l'autre. Dans un autre établissement où la réforme est globalement appliquée, des notes éliminatoires subsistent en second cycle. Dans un autre encore, pourtant particulièrement respectueux des règles, trois licences et maîtrises ne sont pas découpées en unités d'enseignement avec toutes les conséquences qui en résultent dans la non-application des règles de compensation et de capitalisation. Ailleurs enfin, en médecine où l'organisation des enseignements est très encadrée par les textes, des dispositions réglementaires ne sont pas respectées. Les doyens responsables ont d'ailleurs fourni des précisions telles sur la quasi

---

<sup>2</sup> "découper judicieusement en modules capitalisables les cursus, pour rendre plus accessible l'obtention des diplômes en formation continue, sachant que le fractionnement de l'effort qui en résulterait faciliterait aussi le succès en formation initiale". Recommandation du Rapport IGAEN 98-0014 sur la formation continue des adultes assurée par l'enseignement supérieur, février 1998.

<sup>3</sup> "Mise en place d'un système de crédits...comme moyen approprié pour promouvoir la mobilité des étudiants le plus largement possible". L'espace européen de l'enseignement supérieur. Déclaration commune des ministres européens de l'éducation réunis à Bologne le 19 juin 1999.

impossibilité de s'y tenir qu'on doute qu'elles soient généralement respectées dans les autres U.F.R. médicales.

**Observation :** *Pour faire appliquer des textes, il convient de prendre des mesures réalistes, ce qui ne semble pas toujours le cas. Il est nécessaire que l'élaboration des textes réglementaires soit précédée d'une écoute véritable des responsables locaux.*

On terminera par deux établissements qui ne respectent pas les règles relatives aux sessions d'examen. Dans l'un, la seconde session a lieu en juillet, sans que soit appliquée la disposition de l'article 18 de l'arrêté du 17 avril 1997 (" sous réserve de dispositions pédagogiques particulières "). Dans un autre, selon les unités d'enseignement (ce n'est plus selon les U.F.R. ni les départements), il n'y a pas toujours de session de septembre. Une étudiante ajournée en juin a été admise en septembre après réclamation et rédaction d'un petit travail complémentaire...sur le conseil de la secrétaire.

Ce dernier cas doit relativiser l'appréciation positive qu'on peut tirer de l'absence de progression des recours contentieux. Il n'est pas exclu que certaines universités, conscientes des irrégularités qu'elles commettent, règlent " à l'amiable " -c'est-à-dire au profit de l'étudiant victime, mais au détriment de la rigueur- les cas qui leur sont soumis avec insistance.

Sans que les contrôles sur l'application de la réglementation des examens aient été exhaustifs (comment s'assurer du respect de chaque disposition des textes dans tous les "départements" des universités inspectées ! ), ce sont tout de même huit universités qui sont ici citées, soit plus du tiers de celles qui ont été vues cette année. Il y a donc encore bien des progrès à accomplir dans l'application des règlements.

### **3. UNE INÉGALE MOBILISATION DES RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIÈRES : AMÉLIORATIONS ET INSUFFISANCES DANS LE PILOTAGE DES MOYENS.**

Les fonctions de l'I.G.A.E.N.R. la conduisent naturellement à observer l'utilisation des moyens en personnel comme en crédits.

A plusieurs reprises, elle s'est intéressée aux conditions d'emploi des personnels enseignants, et, en conséquence, à la consommation d'heures complémentaires, au coût des formations ainsi qu'à l'adaptation des moyens à l'évolution des besoins (formations nouvelles, variation des effectifs d'étudiants). De même, elle a souvent présenté des observations sur l'utilisation des personnels ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers et de service (I.A.T.O.S.). Enfin, les questions financières ont également retenu son attention dans les années antérieures.

### **3.1. Des évolutions contrastées de la consommation des heures complémentaires et une grande rigidité dans l'emploi des moyens d'enseignement**

Les nombreuses remarques antérieures de l'I.G.A.E.N.R. sur le coût des formations et la consommation d'heures complémentaires ont entraîné de multiples réactions, aussi bien à l'administration centrale que dans les établissements.

Certains se sont attachés à réduire des consommations qu'ils jugeaient eux-mêmes excessives et se plaisent à présenter, soit une organisation qui permet de maîtriser la dépense, soit des réductions effectives de celle-ci.

Dans une université qui connaît encore des consommations exagérées, les enveloppes d'heures complémentaires étaient jusqu'à l'an dernier constatées a posteriori, ce qui nie la notion de prévision budgétaire. Pour rétablir la situation, la présidence a institué des répartitions d'enveloppes par diplôme et par U.F.R, en se référant aux maquettes et aux critères du Système d'analyse et de répartition des moyens (SAnRéMo). Les heures complémentaires ne seront payées qu'une fois accompli le service statutaire, conformément à la réglementation. Le potentiel disponible sera déterminé à partir de l'apport de ces services statutaires ; jusqu'ici ce calcul n'était pas effectué. Les rapporteurs ont pu constater, dans l'analyse détaillée de la situation d'une U.F.R. de cette université que les décharges de service étaient insignifiantes et qu'il n'y avait pas d'heures imputées indûment pour charges d'examen ou autres. Toujours dans cette université, le nombre d'heures complémentaires autorisées par enseignant-chercheur a été plafonné, mesure non seulement illégale mais dont le caractère systématique n'est pas toujours adapté aux situations de certains enseignements. L'objectif, louable, peut apparaître comme une disposition pratique qui dispense parfois de traiter le problème de fond : appréciation du coût des enseignements, pertinence et contrôle effectif des répartitions de service et des heures dues. On le constate dans une autre université, où la politique présidentielle de cadrage des heures complémentaires commence à porter ses fruits mais où, dans trente-trois cas, le plafond de consommation fixé par le conseil d'administration n'a pas été respecté. Pourtant, dans cette université, la consommation d'heures complémentaires est en diminution constante depuis 1996. C'est aussi le cas d'une université où un travail a été conduit pour, tout à la fois, encadrer la consommation globale de chaque composante, connaître, au plan individuel, le détail des services assurés par chaque enseignant-chercheur, plafonner le nombre des heures complémentaires par enseignant, sauf exceptions soumises à autorisation. La consommation de ces heures s'en est trouvée ainsi sensiblement diminuée (-12%) au cours des quatre dernières années. Ailleurs, la mise en place d'un logiciel de gestion des heures complémentaires et la procédure de contrôle du service fait est systématique. Les résultats sont déjà sensibles : on devrait enregistrer une diminution de 6 000 heures avec un apport nouveau en emplois de 1 344 heures seulement. Mais il est possible que certaines U.F.R. abondent, sur leur budget, l'enveloppe votée par le conseil d'administration, ce qui montre les difficultés de pilotage auxquelles se heurtent les présidents les plus déterminés.

Inversement, dans un cas où la présidence, malgré des prises de position contre la consommation excessive d'heures complémentaires, n'a mis en place aucun pilotage de la gestion et où le service des traitements n'est pas en mesure d'exploiter les informations issues du paiement des

heures complémentaires, une U.F.R. s'est appliquée d'elle-même à maîtriser la dépense et a abouti, entre 1995-1996 et 1999-2000, à faire diminuer la consommation de 11 914 à 6 927 heures. D'une façon plus cohérente et plus globale, une université a cadré sa consommation à partir d'un travail sur les maquettes des enseignements. Elle a réussi à faire passer la dépense de 20,7 MF à 13,5 MF de 1996 à 1999, ce qui libère plus de 7MF. pour d'autres actions (cf. infra observations sur la politique budgétaire). Cette université a plus particulièrement utilisé un indicateur qui consiste à faire le rapport entre les heures effectivement consommées, et les heures reconnues nécessaires à partir de l'application des critères SAnRéMo. L'indicateur ainsi obtenu est passé de 3,9 à 1, 45 en trois ans.

**Observation :** *Toutes les universités sont en mesure de calculer cet indicateur qui leur permet de situer le coût de leurs formations par rapport à un coût de référence. Elles devraient le faire systématiquement et mettre en place une politique de maîtrise de leurs dépenses dans ce domaine.*

Mais de nombreuses universités éprouvent encore des difficultés. Pour faire face à une situation qu'elle ne contrôle pas, l'une d'elles a décidé de pondérer comme travaux dirigés toutes les heures effectuées devant moins de 45 étudiants, même s'il s'agit effectivement de cours. L'objectif est évidemment de décourager le développement des enseignements devant de petits effectifs (problème de la dispersion des options). Cependant, même si la mesure est inspirée par de louables intentions en termes de gestion, elle est réglementairement aussi contestable que celle qui aboutit, dans un autre établissement, à reconnaître à posteriori, comme cours magistral, tout enseignement dispensé devant plus de 30 étudiants.

Dans un établissement, la correction des copies, les examens oraux, l'encadrement et la soutenance des rapports donnent lieu à paiement systématique d'heures complémentaires. Au sujet de cet établissement, les rapporteurs évoquent " la mécanique difficilement contrôlable des heures complémentaires prenant éventuellement en charge les problèmes non réglés ". Sur une dotation globale de fonctionnement de 30MF, 16MF sont consommés en cours complémentaires. Dans une autre université, l'inspection générale a relevé le cas de deux enseignants-chercheurs qui ont perçu chacun plus de 500 heures complémentaires dans l'année. De tels abus justifieraient les mesures extrêmes de plafonnement systématique, déjà évoquées et pourtant à la fois irrégulières et souvent inadaptées. Ailleurs, les obligations de service sont, par tradition, de 150 heures et non pas de 192, en toute irrégularité évidemment.

**Observation :** *il convient de mettre fin à ces diverses dérives.*

Bien qu'il ne s'agisse pas d'heures payées à titre complémentaire, il faut aussi signaler, sous cette rubrique que, dans quelques établissements, les rémunérations de vacataires extérieurs ne s'inscrivent pas, non plus, dans le cadre de la réglementation. Contrairement au troisième alinéa de l'article 54 de la loi du 26 janvier 1984, - " les chargés d'enseignement...exercent une activité professionnelle principale en dehors de leur activité d'enseignement "- une composante d'une université emploie des enseignants contractuels sans autre activité et les renouvelle régulièrement. Dans une autre université, quelques vacataires extérieurs perçoivent jusqu'à 800 heures par an. Ailleurs encore, où plus de la moitié des heures consommées sont payées à des intervenants

extérieurs -ce qui, en soi, n'a rien d'irrégulier- l'un d'entre eux en a perçu 513 heures dans l'année. Dans un dernier établissement, les rapporteurs soulignent que les plafonds fixés par les textes<sup>4</sup> ne sont pas respectés.

Au-delà de ces difficultés ponctuelles, il est nécessaire d'évoquer des problèmes plus fondamentaux de maîtrise de l'ensemble du dispositif qui associe organisation des formations et emploi des personnels. Les services centraux d'une université sont démunis de tout moyen de pilotage. Le service du personnel, en principe responsable des cumuls, ne dispose d'aucune information sur les heures complémentaires effectuées et n'est donc pas en mesure d'exercer ses attributions. D'autres universités ne peuvent faire aucune évaluation des charges engendrées par l'évolution des effectifs et les modifications des structures pédagogiques. Dans l'une d'elles les services centraux sont encore insuffisamment outillés pour mesurer l'évolution des besoins en fonction de l'organisation des enseignements. Des rapporteurs parlent de " l'absence d'estimation du coût des décisions pédagogiques ". D'autres constatent une gestion dispersée des heures complémentaires, selon les imputations et selon les intervenants, qui interdit d'avoir une vision d'ensemble des coûts. Là où la présidence s'efforce de cadrer la consommation d'heures complémentaires, les composantes affichent des tableaux de service qui divergent des enveloppes prévues de 9% en tout et vont même, dans un cas, jusqu'à 30% (en plus évidemment). Une autre université se heurte à de semblables difficultés de pilotage : les données relatives aux heures complémentaires sont différentes selon qu'elles émanent de la cellule d'analyse de gestion, du service de gestion du personnel ou des services financiers. Dans cette université, les besoins d'heures d'enseignement sont supérieurs de 21% aux charges estimées par l'administration centrale, après, pourtant, majoration pour effet de seuil de 40 % au titre des universités nouvelles. Les rapporteurs ont constaté que, dans le service universitaire d'activités physiques et sportives, où quatre enseignants sont en sous-service, 156 heures de cours complémentaires sont consommées au nom de la spécialisation. Ailleurs, un élément positif : l'université est en mesure de fournir des chiffres ; mais, alors que la différence entre les charges d'enseignement et l'apport des emplois est, en principe, de 49 656 heures, les heures complémentaires payées s'élèvent à 68 729 heures. Des différences du même type sont relevées dans un autre établissement : les besoins estimés dans le cadre de la D.G.F. s'élèvent à 11 183 heures ; pour l'université, ils sont de 15 629 heures. Dans cette université, le potentiel des emplois calculé par l'administration centrale devrait apporter 67 696 heures et un récapitulatif interne à l'université prévoit seulement 58 656 heures. Dernier exemple : les charges d'enseignement sont évaluées à 90 000 heures et les charges constatées sont de 120 000. Des écarts du même type sont relevés en I.U.F.M..

Ces exemples montrent aussi que les outils de calcul des charges d'enseignement –qu'on trouve dans APOGEE par exemple- sont encore très peu utilisés.

On retiendra cependant que plusieurs de ces établissements sont en mesure d'avancer des chiffres. Même s'ils ne sont pas tous cohérents, ils peuvent être l'amorce d'analyses internes.

---

<sup>4</sup> : cf. décret 83-1175 du 23 décembre 1983 et arrêté du 6 novembre 1989 modifié, en particulier, l'article 2

**Observation :** *Toutes les universités devraient pouvoir faire de même. Confrontées à des bilans, il leur restera à détecter les sources des différences et à les résorber.*

L'origine des dépassements réside principalement dans l'absence de toute évaluation du coût de l'organisation des enseignements. Selon un rapport, l'offre de formation est arrêtée " sans prise en compte préalable des coûts ", ou encore, selon la formule d'autres rapporteurs, " on ouvre de nouvelles filières à crédit ". Dans une autre université, de 1993 à 1998, le nombre d'étudiants a progressé de 2,35%, le nombre d'heures d'enseignement apportées par les créations d'emplois de 18,43% et les heures complémentaires consommées de 28,58%. La dispersion des enseignements est la cause principale de cette dérive des coûts, et l'université en question, qui dispose elle-même de ces données, a pris des dispositions pour tenter d'endiguer cette inflation. Dans une autre université également, la diversification de l'offre de formation aboutit au bilan suivant (hors I.U.T.) : progression des effectifs : 23,6%, progression du coût des enseignements : 50,2%. La progression des coûts est donc double de celle des effectifs. En deux ans, on parvient même au paradoxe suivant : le potentiel apporté par les emplois progresse, les effectifs régressent et la consommation d'heures complémentaires continue à augmenter. Dans cette université, les heures complémentaires constituent le premier poste de dépenses sur le budget de fonctionnement et, globalement, les dépenses de personnel dans le budget ont progressé de 40% en trois ans. Des phénomènes du même genre sont constatés dans d'autres établissements. Dans l'un d'eux, une maquette de diplôme pour laquelle les textes préconisent une enveloppe de 450 heures se traduit par une organisation qui en coûte 1 266. On citera encore trois exemples. Dans l'un, 5 367 unités d'enseignement sont proposées, dont 371 n'ont donné lieu à aucune notation d'étudiants, dans 680 moins de 10 étudiants sont notés et moins de 15 dans 1 078 autres. Sur ces unités d'enseignement, un millier, dès le début de l'année, réunit moins de 15 étudiants dont 260 sont financées en heures complémentaires. Le conseil d'administration a demandé, en vain, que le maintien des enseignements ouverts à moins de quinze étudiants fasse l'objet d'une justification particulière. Les rapporteurs concluent que, dans cette université, il est " aussi difficile de supprimer des U.E. que facile d'en ouvrir ". Dans l'autre cas, c'est également dans la structure pédagogique dispersée à l'excès que réside l'origine de la dérive de consommation d'heures complémentaires : un même élément constitutif d'enseignement est répété par plusieurs enseignants, sans que les effectifs justifient la duplication. L'université s'est saisie de la question et, selon une première estimation, 40 000 heures devraient pouvoir être économisées progressivement. Enfin, dans un autre établissement, on observe au sein de la filière S.T.A.P.S., un développement d'options, dès la première année de D.E.U.G., qui ne sont pas imposées par des textes. Il en résulte une augmentation des charges équivalentes à 4,5 postes.

Ces coûts excessifs s'accompagnent de grandes difficultés à redéployer les moyens entre les formations, en fonction de l'évolution des effectifs. Quelques universités ont engagé des exercices de gestion prévisionnelle. Ils ne sont pas encore à l'origine de redéploiements effectifs, mais ont au moins le mérite de provoquer la réflexion, peut-être des prises de conscience. Dans un de ces cas, des projets de redéploiement ont été envisagés à l'occasion de départs en retraite. Alors que certaines disciplines bénéficient d'un surencadrement notoire et que le conseil scientifique a proposé de redéployer trois emplois qui auraient contribué au développement de l'université dans des filières plus porteuses, le conseil d'administration a refusé de suivre. Selon les rapporteurs, " Il y a encore un long

travail de persuasion à pratiquer vis-à-vis de la communauté universitaire pour qu'elle fasse passer en priorité l'intérêt général". Une troisième université a élaboré un outil de gestion prévisionnelle utilisé pour la répartition des moyens. Cet outil s'inscrit dans un plan de réorganisation générale du fonctionnement de l'université qui se heurte cependant à bien des obstacles au moment d'adapter les moyens à l'évolution des effectifs. Par exemple, dans les disciplines de santé, les moyens devenus excédentaires en raison de la limitation des effectifs par le numerus clausus, sont utilisés pour préparer des diplômes d'université de troisième cycle. Il s'agit, en fait, d'assurer ainsi de la formation continue dont les ressources devraient gager les emplois mobilisés de la sorte. En réalité, la surdotation de ces disciplines fausse l'appréciation des coûts de la formation continue qui, elle-même, rigidifie les moyens et masque les possibilités de redéploiement que l'université devrait pouvoir effectuer.

L'administration centrale n'aide pas non plus les universités dans leurs approches de la question, fussent-elles velléitaires. Toujours dans la même université, des emplois ont été créés dans une U.F.R. dont les besoins d'enseignement étaient déjà couverts en totalité sans heures complémentaires. L'U.F.R. a bénéficié de ces créations au titre de l'ouverture d'un I.U.P., sans considération des moyens déjà disponibles. On imagine à quelles difficultés se heurtera l'université si elle veut ensuite retirer des emplois à cette U.F.R.

**Observation :** *Dans les cas de disciplines surencadrées, au lieu de procéder à des attributions de principe de cet ordre, l'administration centrale devrait soumettre les habilitations de nouvelles formations à la condition que les moyens nécessaires soient dégagés par redéploiement au sein de l'établissement.*

L'absence d'éléments prévisionnels de gestion (perspectives de promotions, de départs en retraite, etc.) est souvent avancée comme un argument qui freine tout redéploiement et, plus généralement, toute adaptation des moyens à l'évolution des effectifs d'étudiants et aux besoins des formations. Mais les universités qui disposent de données suffisantes sur l'évolution prévisible de leur corps enseignant ne redéploient pas pour autant leur potentiel en proportion plus importante. Le manque d'outil de gestion prévisionnelle semble plutôt un alibi pour ne pas engager des redistributions dont l'évidence s'impose sans grandes analyses. Quelques ratios suffisent à en démontrer la nécessité. Sans faire des prévisions élaborées pour redéployer des moyens à terme, si les universités faisaient simplement coïncider la répartition du potentiel existant avec les besoins actuels, elles feraient déjà un grand pas vers une gestion plus rationnelle.

### **3.2. Un constat encore très critique sur l'emploi et la gestion des personnels I.A.T.O.S.**

Chaque année, l'I.G.A.E.N.R. relève des conditions d'emploi des personnels I.A.T.O.S. qui ne sont pas satisfaisantes. Même si ses remarques sur les horaires ou les congés restent sans effet, il y a lieu de compléter l'inventaire commencé les années antérieures.

La première série d'observations porte sur six établissements dans lesquels les congés varient de neuf à onze semaines, calculés avec des variantes, en nombre de jours, en semaines de cinq jours,

etc. Toujours dans les mêmes établissements, les horaires hebdomadaires vont de 38h.15 à 33h., dans la majorité des cas ils sont de 37h.30.

L'inventaire pourrait continuer. De nombreuses autres universités inspectées cette année sont concernées par ces problèmes d'horaires et de congés. Bien entendu, de telles conditions de travail devraient avoir des répercussions sur le fonctionnement des universités et la qualité du service rendu. Souvent, certains cadres administratifs, qui déplorent et dénoncent ces situations, s'efforcent de pallier les insuffisances qui en résultent. Les universités, elles aussi, s'attachent à ce que ces pertes de potentiel ne soient pas préjudiciables au service et les compensent par des recrutements sur les budgets d'université. Ainsi obèrent-elles d'autant leurs disponibilités financières. De plus, ces créations de moyens administratifs et techniques supplémentaires ne s'inscrivent pas dans une logique par rapport aux besoins estimés et vont souvent au-delà de la simple compensation d'une perte de potentiel.

Là encore, quelques exemples, qui pourraient être plus nombreux, donneront un aperçu des effets des conditions d'emploi des personnels. Une université, dont le sous-encadrement reconnu est de 50 emplois, recrute 62 agents sur son budget. Une autre, qui estime perdre 32 emplois du fait des horaires et des congés, a recruté 49 contractuels. Dans une troisième, les recrutements sur budget d'université sont passés de 19 à 65 en quatre ans, alors que les effectifs d'étudiants ne progressaient que de 14% et que l'Etat résorbait en partie l'insuffisance de la dotation. Dans cette université, les emplois d'Etat ajoutés aux recrutements sur budget d'établissement et à l'aide des collectivités locales représentent 125% des besoins théoriques. Dans une des universités évoquées dans les alinéas précédents, l'Etat reconnaît la nécessité de compenser l'insuffisance de la dotation en emplois par un crédit de 2,8MF. Sur son budget, l'université dépense 13MF. Dans une autre où, sur quatre ans, les effectifs baissent légèrement et l'Etat crée 56 emplois, 7 contractuels supplémentaires sont recrutés sur le budget propre. Une université surdotée -469 emplois reconnus nécessaires selon les critères SAnRéMo et 577 emplois d'Etat-, de plus confrontée à de graves problèmes de redéploiements, compte 227 emplois précaires dont 114 C.E.S..

Cette gestion globalement non maîtrisée trouve son écho dans la dotation des différents services, au sein des universités. En effet, le personnel n'est pas toujours affecté avec la pertinence souhaitable. Dans une université sous-dotée, mais qui fait partie de celles qui compensent au-delà des besoins sur leur budget, les rapporteurs constatent l'absence de toute réflexion sur une organisation optimum des services. La gestion du personnel est installée dans une ville et le service des traitements dans une autre, à soixante kilomètres. Toujours dans cette université, alors que, selon les critères nationaux, les besoins pour la gestion financière et comptable sont de l'ordre de douze emplois, vingt-deux sont affectés à ces fonctions. On donnera encore deux exemples : dans un cas, en sciences économiques, on trouve un emploi d'I.A.T.O.S. pour 94 étudiants, et un pour 263 en histoire. Aucun rééquilibrage n'a été effectué à l'occasion de vacances d'emplois. Dans l'autre cas, le déséquilibre est encore plus flagrant parce que plus global : un groupe d'U.F.R. qui compte la moitié des étudiants dispose de moins de 30% des personnels. Il s'agit d'une des universités où les déséquilibres de représentation au sein des conseils ont été soulignés et où la majorité bloque les



situations acquises (cf. 1.3.). Aucune procédure de mouvement interne n'a été mise en place pour les personnels I.A.T.O.S..

Dans une autre université également, on ne constate pratiquement pas de mutations internes et, quand elles ont lieu, c'est en fonction des souhaits du personnel, sans logique par rapport aux besoins. Il n'existe aucun suivi de l'évolution des dotations d'emplois entre les U.F.R. par rapport à l'évolution des effectifs, des surfaces ou autres charges de gestion.

Cependant, quelques établissements méritent d'être cités en exemple. Ils n'ont certainement pas résolu toutes leurs difficultés. Certains font partie de ceux qui ont des pratiques irrégulières en matière d'horaires et de congés. Mais, par leurs initiatives et les résultats qu'ils ont obtenus, ils démontrent que la gestion de la fonction administrative et technique est au moins en partie maîtrisable. Dans l'un d'eux, alors que la sous-dotation en personnel I.A.T.O.S. est estimée à cinquante emplois, 32 contractuels seulement sont recrutés sur le budget de l'université et le fonctionnement administratif n'est pas moins satisfaisant qu'ailleurs. Cette université s'est engagée à geler toute nouvelle embauche sur son budget et à mener une politique active de préparation aux concours afin d'alléger encore ses charges dans ce domaine. Ce déficit est, de même, strictement comblé, mais pas au-delà, dans deux autres universités. Ailleurs, on a entrepris l'analyse de la répartition des emplois par composante et par fonction pour détecter les déséquilibres et les structures redondantes.

Ailleurs enfin, des mesures dont la nécessité est régulièrement rappelée par la présidence, ont été prises pour, tout à la fois, assurer une cohérence entre les pratiques des composantes et réduire un déficit, entre potentiel et horaires de services, estimé à 10% dans une étude de 1996-1997. Hors les CES, seule une vingtaine d'agents ont été recrutés sur le budget de l'établissement.

L'inspection générale a relevé le cas de deux universités où des redéploiements ont été effectivement réalisés. Dans l'une d'elles, 8,5 emplois vacants sur 35 ont été redéployés pour rééquilibrer les dotations des deux grands secteurs qui la composent. Dans une autre, où les congés sont pourtant de onze semaines et dont le cas n'avait pas été évoqué précédemment, 41 agents ont été redéployés au cours des années récentes dont 17 sur des nouveaux sites. Sept services ont perdu des effectifs. Dans cette université, où la mobilité semble un fait acquis, la moitié des personnels a changé de situation en trois ans : soit pour cause de départs en retraite, il est vrai, pour quelques-uns d'entre eux, soit par mutations externes, mais, essentiellement, à l'occasion de mutations internes. Ici, le principe de reconduction des moyens n'a pas joué. L'appel aux vacataires a été fortement réduit au moment des inscriptions par la mise en place des procédures minitel et internet.

**Observation :** *l'exemple de ces universités, qui ont préparé, et même parfois, réalisé des redéploiements, démontre qu'il est possible d'aborder ces problèmes. Les autres établissements devraient s'en inspirer.*

Malheureusement les gestions laxistes s'accompagnent également de pratiques irrégulières, déjà signalées au cours des années antérieures, mais sur lesquelles il convient de revenir.

Ces pratiques ont notamment trait à l'attribution de primes. Une université a adopté le principe de primes uniformes indépendantes des statuts, en utilisant le budget de l'université pour compenser les attributions sur le budget de l'Etat. On relève le même principe ailleurs où l'objectif est officiellement d'aligner les primes des personnels de l'administration universitaire sur celles des personnels de la branche I.T.A.R.F.. Pour y parvenir, les textes relatifs aux primes versées sur les crédits de la formation continue sont détournés. Dans un autre établissement encore, des primes sont versées aux personnels titulaires, à la fois sur le budget de l'Etat et sur celui de l'université, en contradiction avec la réglementation. Quant aux contractuels recrutés sur le budget de cette université, ils perçoivent des indemnités alors que le texte les ayant instituées ne les fait pas figurer parmi les bénéficiaires.

L'autre point qu'il faut aborder concerne les conditions de recrutement sur les budgets d'université. Le second alinéa de l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 est trop souvent perdu de vue<sup>5</sup>. Au moment où l'Etat se préoccupe des difficultés liées à l'emploi précaire dans la fonction publique, il devra traiter des problèmes de ce type. Dans une université, cinquante et un contractuels sont présents depuis plus de six ans sur le budget de l'université. Ailleurs, des contractuels permanents bénéficient d'indices et de progressions de carrière. On peut parler de quasi statut sur des pseudo-emplois. Dans cette université, la gestion du personnel I.A.T.O.S. sur budget propre a fait l'objet de remarques internes du secrétaire général et de l'agent comptable, relayées par des observations du recteur. Le tout est resté sans effet.

Il y a quelques années, la conférence des présidents d'université a entrepris une importante étude sur la gestion et l'emploi des ressources en personnel I.A.T.O.S.. L'objectif était de parvenir à une gestion plus efficace et mieux adaptée aux besoins. Malheureusement, tout indique que la réflexion nationale n'a pas été souvent prolongée par des mesures concrètes d'application au sein des établissements. L'inspection générale le regrette.

**Observation :** *l'inspection générale recommande que l'existence de ce travail soit rappelée à des présidents qui, souvent, n'étaient pas en situation de responsabilité à l'époque. Il s'agit, en effet, d'une question qui doit être considérée comme une priorité au sein des universités.*

### **3.3. La gestion financière est rarement un instrument de la politique de l'université**

Les deux rubriques précédentes le laissent aisément présager : de trop nombreux budgets d'université sont lourdement obérés par des charges de personnel. Il en résulte peu de marges de manœuvre et les questions budgétaires ne suscitent qu'un faible intérêt. Pourtant, le budget pourrait - et devrait- être un outil de la politique universitaire. En effet, malgré le poids des dépenses évoquées précédemment, les universités conservent des possibilités de choix dans le cadre de leurs budgets ; peu nombreuses sont celles qui sont en situation financière difficile. Cette année du moins, une seule des missions de l'I.G.A.E.N.R. a été motivée par une situation de ce type. Au cours des investigations,

---

<sup>5</sup> " les établissements ne peuvent recruter par contrat à durée indéterminée des personnes rémunérées, soit sur des crédits alloués par l'Etat....soit sur leurs ressources propres "

deux autres universités ont été trouvées en situation financière difficile. Mais beaucoup disposent de marges de manœuvre qui devraient être exploitées pour construire une véritable politique financière.

Or une dizaine de rapports au moins considèrent que ce n'est jamais le cas. La faible lisibilité des documents comptables et financiers est évoquée à plusieurs reprises, ainsi qu'un engagement insuffisant pour les rendre accessibles aux membres des conseils dont l'information est nettement déficiente. Dans une université, aucun choix n'est offert aux membres du conseil d'administration et le budget est présenté et défendu par l'agent comptable, la commission des finances ne jouant pas de rôle véritable. Elle n'existe pas dans une autre université où les crédits sont répartis entre les composantes par application des critères nationaux qui constituent un " droit de tirage " pour les U.F.R. Sous couvert d'objectivité, c'est la notion même de politique universitaire et, donc, d'autonomie qui est ainsi niée. Les recettes et les dépenses ne sont pas estimées convenablement et, en cours d'année, l'université doit procéder à un prélèvement sur réserves pour assurer son fonctionnement. Ailleurs non plus, la politique de l'université n'est pas traduite en termes budgétaires. La lettre présidentielle de cadrage évoque la possibilité d'un déficit dès le début de la procédure budgétaire. Les U.F.R. déterminent leurs " besoins de financement " que la présidence et le conseil d'administration ont pour rôle de satisfaire, en utilisant les recettes prévues et en puisant, si nécessaire, dans les réserves. Résultat : cette université, parmi les mieux dotées par rapport aux critères, est en déficit permanent. Les prévisions budgétaires sont aussi imprécises dans une autre université mais, là, ce sont les dépenses qui sont systématiquement surévaluées. Au fil des années, il en résulte une situation financière globalement saine, mais l'université n'a pas plus de poids sur les orientations qui pourraient être dégagées. Des observations du même type (fortes différences entre prévision et exécution budgétaire, retards importants dans l'adoption du budget, insuffisante information préalable avant le vote du conseil, pas de véritable compte rendu d'exécution en dehors du vote formel du compte financier) figurent dans de nombreux rapports. Dans une autre université encore, le budget est si peu une préoccupation importante que son vote, cette année, a dû être reporté faute de quorum, à la suite d'un " boycottage " étudiant et d'un fort absentéisme des autres catégories. Dans cette université, les rapporteurs relèvent que " les chiffres fournis ne sont jamais les mêmes ".

On note cependant, fort heureusement, des tentatives pour reprendre la situation en mains. Dans une université, une cellule budgétaire a été créée auprès du secrétaire général. Certes elle existe dans de nombreuses universités, mais les conditions de sa mise en place traduisent ici une volonté nouvelle de piloter la politique budgétaire qui doit être soulignée. Des démarches semblables de réorganisation ont été observées ailleurs (lettre de cadrage, rôle nouveau joué par la commission des finances) et traduisent la volonté des universités de ne pas subir l'exécution de leur budget mais de la maîtriser. Cependant, dans un de ces cas, les rapporteurs doivent encore relever un écart d'un tiers entre la prévision budgétaire et son exécution. Quant à l'examen du compte financier, il ne constitue pas un moment de bilan et d'analyse de la gestion et ne donne d'ailleurs pas lieu à discussion. Une remise en ordre du fonctionnement budgétaire est également en cours ailleurs et s'inscrit dans une réorganisation générale des conditions de fonctionnement de l'établissement. Dans ce cas, avec succès jusqu'ici, la présidence s'applique à redresser une situation difficile : au cours des années 1995 et 1996, l'agent comptable avait été réquisitionné une cinquantaine de fois.

On ne sera pas surpris que plusieurs rapports décrivent la construction du budget comme “ la reconduction des situations acquises ” selon la formule de deux inspecteurs généraux. Ce principe de reconduction s’applique également en fin d’année. Chaque composante garde ses “ réserves ” sous forme de “ crédits reportés ”, ce qui entraîne une dispersion des fonds et non pas une mutualisation, donc l’absence d’une politique universitaire. L’observation doit être rapprochée de la première partie du rapport où sont abordées les questions de structures (cf. 1.2. en particulier). Ces pratiques sont traitées sous des angles divers dans sept rapports au moins. Dans une de ces universités, la question des réserves n’est jamais abordée et, conséquence de l’absence de toute politique dans ce domaine, c’est le fonds de roulement qui retient l’intérêt. Dans une autre, de création pourtant récente, alors que les réserves cumulées s’élèvent à deux fois la dotation globale de fonctionnement, la mutualisation est pratiquement inexistante. Le cas extrême est sans doute celui d’une université qui puise dans ses réserves pour équilibrer son budget et qui, ensuite, lorsqu’il y a des reliquats, les laisse sous forme de crédits reportés aux composantes qui ont bénéficié du prélèvement. Des rapporteurs rappellent fort opportunément l’article 7 du décret 94-39 du 14 janvier 1994 : “ les crédits ouverts au titre d’un budget ne créent aucun droit au titre du budget suivant ”. Mais cette disposition semble perdue de vue par bien des universités. Peut-être y-a-t-il des directeurs de composantes qui en ignorent l’existence.

Ne constituant pas de véritables réserves, les universités ne pratiquent pas les amortissements, comme de nombreux rapports l’ont déjà souligné. Six rapports abordent à nouveau la question cette année et d’autres remarques du même type auraient pu être faites ailleurs. L’un d’eux, en particulier, note qu’une université serait bien incapable de pratiquer des amortissements puisqu’elle ne possède aucun inventaire de ses biens mobiliers et immobiliers. Sans doute n’est-elle pas la seule.

Comme on le sait, de telles pratiques budgétaires ne permettent ni une véritable approche des coûts, ni une connaissance claire de la situation financière des universités. La vérité des coûts est difficile à établir en formation continue, dans le fonctionnement des centres délocalisés, dans les activités de recherche (cf. infra). Les comptes ne renvoient pas partout une image fidèle de la situation des établissements, et des rapporteurs concluent qu’une analyse détaillée de la comptabilité permet tout au plus d’émettre des “ hypothèses vraisemblables ” sur les finances de l’université inspectée en ce qui concerne le montant exact des réserves disponibles. Dans les I.U.F.M., qui disposent d’un outil d’analyse, des données significatives sont rarement produites.

Ces insuffisances s’accompagnent d’approximations dans les procédures les plus courantes. Toutes les universités ne maîtrisent pas encore la technique de l’engagement des dépenses. Dans l’une d’elles, ces engagements ne sont pas réellement tenus ; dans une autre, où ils le sont, en principe, par les U.F.R. et où, à la suite d’un effort de rationalisation, les directeurs de composantes signent pratiquement tous les bons de commande, on relève encore beaucoup d’achats sans engagements. Il faut encore signaler, en souhaitant qu’il s’agisse d’un cas extrême, des recrutements de nouveaux contractuels alors que les crédits inscrits au budget ne couvraient pas les salaires de novembre et décembre des personnels en place. Les recrutements de personnel ne sont pas toujours considérés comme des engagements de dépenses et ils n’impliquent pas, dans tous les esprits, que des crédits doivent être disponibles pour les honorer.

Les règles relatives à la passation des marchés font également l'objet de commentaires contrastés. Dans certains endroits, elles ne sont pas respectées, voire sciemment transgressées par fractionnement des achats ; parfois des marchés de régularisation deviennent nécessaires. Dans d'autres universités, des efforts ont été entrepris pour mieux suivre la réglementation. Dans un cas, la remise en ordre est intervenue après des observations de la Cour des Comptes. Mais il faut reconnaître que, maintenant, cette université est confrontée à des difficultés de stockage et de répartition, sur ses nombreux sites éloignés les uns des autres, de produits achetés désormais d'une façon groupée et non plus d'une façon dispersée, mais au plus près du lieu de consommation. Dans une autre, des chercheurs regrettent que l'organisation mise en place, avec un fournisseur unique, conduise à rendre les abonnements et les livres plus onéreux que chez le libraire spécialisé qui les fournissait habituellement. Ailleurs, la création d'un service central de gestion a permis de passer certains marchés, mais les rapporteurs signalent encore des manquements graves au code.

Les observations critiques précédentes, uniquement recueillies dans des rapports établis cette année, s'inscrivent en fait dans le prolongement d'analyses antérieures et ne font que confirmer des tendances générales parfaitement connues.

En revanche, les observations suivantes, qui ont trait à des anomalies dans la gestion des frais de mission et de déplacement, sont relevées pour la première fois. Sans doute s'agit-il de phénomènes marginaux mais, s'ils devaient être le signe d'une détérioration de la régularité dans ce secteur, il conviendrait d'y mettre un terme immédiatement. Dans une université, les frais de déplacement sont en progression constante sans aucune justification plausible, dans une autre, ils progressent de 3 à 4MF en un an, sans aucun élément nouveau qui puisse expliquer cette évolution. Dans une troisième université, des frais de déplacement ont été versés pour participer à des travaux dans un atelier universitaire qui n'existe pas. D'autres sommes concernent des déplacements dont la réalité prête à caution, et pour des durées parfois exagérées. Certes, ces constats sont effectués dans un contexte conflictuel. Ils n'ont sans doute pas de signification au-delà du cas particulier. Ces versements ont cependant été possibles, notamment par la défaillance des procédures de contrôle mises en place par l'établissement. Les universités doivent exercer leur vigilance dans tous les domaines, or, dans cette université, qui ne compte pas moins de quarante-trois régies d'avance, l'absence d'arrêtés formalisés pour désigner les ordonnateurs secondaires a déjà appelé des observations de la chambre régionale des comptes. Dans un autre cas encore, une collectivité locale rembourse des frais de transport (et paye des cours complémentaires) à l'occasion d'enseignements délivrés sur un site délocalisé, sans aucune convention entre l'université et la collectivité pour déterminer qui prend quoi en charge. De même, dans les I.U.F.M., les frais de déplacement entre les différents sites sont inévitablement importants et doivent être contrôlés de près.

On signalera encore une anomalie dont le caractère est certainement plus exceptionnel que significatif. Elle a surtout l'intérêt de rappeler leurs responsabilités aux autorités de tutelle. Dans une université, à l'occasion d'une décision budgétaire modificative, des crédits d'équipement du F.E.D.E.R. ont été utilisés pour abonder des lignes de crédits de fonctionnement. L'université n'a enregistré aucune réaction de l'autorité de tutelle à laquelle tous les documents budgétaires ont pourtant été transmis.

A un titre ou un autre, d'une façon parfois ponctuelle, ou parfois plus fondamentale, pratiquement toutes les universités sont concernées par les remarques qui figurent dans l'ensemble de ce chapitre. Cependant, l'I.G.A.E.N.R. a l'occasion de terminer un bilan assez critique par une note plus positive. Dans les universités inspectées cette année, la mise en place toujours progressive de NABUCO n'a pas fait l'objet des mêmes récriminations que les années précédentes. Cette nouvelle approche budgétaire et comptable est même citée à plusieurs reprises comme un moyen de mieux maîtriser la gestion en resserrant la structure. En adoptant Nabuco, une université, pourtant restée très atomisée, passe de 732 utilisateurs de crédits à 59 centres de responsabilités et 77 " sous-centres ". Ailleurs, on passe de 2 800 à 1 000 utilisateurs de crédits. Dans un autre établissement encore, les responsables se plaisent à souligner que la mise en place de Nabuco a donné la possibilité de restructurer les centres de décision et de préparer le budget avec plus de rigueur, en respectant en particulier les calendriers. Du reste, cette université a déjà été évoquée pour le volontarisme marqué de sa direction. Des exemples de ce type avaient déjà été relevés antérieurement, mais la tonalité est, cette année, nettement plus positive.

Il y a lieu également de signaler des réformes heureuses, accomplies parfois dans un milieu peu favorable à la rationalisation administrative ou financière et qui apportent cependant des résultats positifs. Une université souvent évoquée pour sa gestion peu rigoureuse, est parvenue, en centralisant ses achats, à respecter les règles relatives aux marchés publics. Une autre a mis en place une organisation financière très centralisée qui lui permet, par exemple, de contrôler entièrement les missions et déplacements depuis la commande du billet (cf. supra à ce sujet). Il faut enfin relever que les diverses instances de contrôle financier et comptable ont donné acte à une université de sa gestion de qualité.

Mais il serait trop optimiste de généraliser à partir de ce dernier constat. Les commentaires critiques sont, on l'a vu, encore très nombreux dans ce domaine de la gestion.

#### **4. UNE SITUATION IMMOBILIÈRE EN AMÉLIORATION MAIS ENCORE DE GRAVES DIFFICULTÉS**

Les observations présentées sous cette rubrique s'inscrivent dans la droite ligne des constats des années antérieures : de nombreuses universités manquent moins de locaux qu'il y a quelques années, mais beaucoup sont loin de voir tous leurs besoins satisfaits. Plusieurs, cependant, ne font pas tout leur possible pour utiliser ce potentiel au mieux. Toutes sont confrontées à de graves problèmes de sécurité.

##### **4.1. Des utilisations diversement optimisées de locaux trop souvent dispersés**

Les particularismes relevés au long de ce rapport dans les domaines des structures de certaines universités ou dans la gestion (cf. supra sur l'absence de mutualisation des réserves, par exemple) se retrouvent parfois dans l'utilisation des locaux.

Dans une université, cette utilisation se négocie entre les composantes et, faute de la moindre gestion centralisée, aucun état d'occupation n'a pu être présenté. Dans une autre, une U.F.R. dispose de locaux qui lui permettraient une organisation rationnelle de ses enseignements, mais l'utilisation parcellisée par les départements aboutit à des sous-emplois. Parfois, des salles sont libres pendant des demi-journées entières. Le particularisme et la sous-utilisation prennent même un tour fâcheux lorsque des conditions d'emploi des locaux ont des répercussions sur les étudiants de plusieurs universités et peuvent parvenir à la connaissance des collectivités locales qui se sont engagées dans les programmes de construction. Dans une ville antenne universitaire, une salle informatique, aménagée et récemment équipée dans d'excellentes conditions, est utilisée quatre heures par semaine. Son accès est refusé à d'autres étudiants qui ont le double handicap de n'être ni de la même université, ni de la même discipline. On imagine dans quelle situation difficile se trouvent ensuite l'Etat et les universités pour négocier des extensions immobilières.

Parfois, les établissements ne sont pas responsables de ces sous-utilisations. Les locaux des I.U.F.M., mais ils ne sont pas les seuls, peuvent être inadaptés aux formations dispensées et provoquent un sous-emploi criant.

Heureusement, dans de nombreuses autres universités, des utilisations rationnelles ont été constatées. On retiendra le cas de quatre universités, mais il y en a d'autres, où les locaux sont utilisés en commun, sans affectation entre disciplines ni composantes. Dans l'une d'elles, cependant, si cette utilisation commune entre composantes donne satisfaction, elle suppose une coordination qui n'est pas simple. Il est surtout intéressant de relever qu'une de ces quatre universités est loin de s'illustrer habituellement par une gestion pédagogique centralisée. Elle fait plutôt partie de celles où les

départements ont le poids le plus fort. Pourtant, l'existence d'un site où est concentrée la majeure partie des étudiants a conduit à utiliser les locaux en commun.

En effet, si beaucoup d'universités n'ont que trop tendance à parcelliser l'utilisation de leur potentiel, immobilier ou autre, elles sont de plus souvent incitées à le faire en raison de la dispersion des implantations.

Le problème est connu. Il a souvent été abordé et l'inspection générale sait qu'à l'occasion du plan d'extension U 2000, les besoins étaient tellement pressants que toutes les occasions d'accroissement des capacités d'accueil ont été saisies, sans qu'il soit possible d'être trop sélectif sur les localisations. Il n'est pas inutile, cependant, de donner quelques exemples qui s'ajouteront à ceux relevés les années précédentes et rappelleront à quelles difficultés les universités sont confrontées. L'une d'elles doit organiser ses enseignements sur cinq sites, dont trois dans la même ville. C'est évidemment l'une de celles qui a du mal à affirmer son identité. Une autre a dû installer les premiers cycles sur un campus et les seconds à 7 kilomètres. Une autre encore, centralisée et parfois même monolithique, dispose, certes, de deux sites principaux mais est cependant divisée entre neuf implantations. Une quatrième université est également disséminée sur sept sites, dans une grande ville et sa périphérie. Les bâtiments deviennent alors un obstacle au développement de la pluridisciplinarité et encouragent les particularismes. Pour marquer la présence de l'université sur les sites principaux, les services centraux ont été répartis en différents points : le secrétariat général sur un campus, l'agence comptable sur un autre ; le service de la recherche sur un campus, le service administratif des études doctorales sur un autre. Il n'est pas étonnant que, dans une autre université encore, confrontée aux mêmes problèmes, les rapporteurs trouvent l'organigramme redondant et coûteux en personnel administratif.

#### **4.2. Malgré des apports importants, des insuffisances encore flagrantes**

Quelques universités apportent une note positive au panorama dressé cette année. Dans l'une d'elles, les locaux sont considérés comme satisfaisants en fonction de l'évolution des effectifs ; dans une autre, les locaux sont " spacieux " et " plutôt confortables ". D'ailleurs, dans cette université, les superficies ont plus que doublé entre 1991 et 1999. Ailleurs encore, les rapporteurs écrivent qu' " après réhabilitation du campus, l'impression d'ensemble est bonne ".

Mais il faut reprendre la litanie des insuffisances et des inadaptations. Dans une université qui a bénéficié de 50 000 m<sup>2</sup> supplémentaires au titre du plan U 2000, les capacités d'accueil restent insuffisantes et l'usage de bâtiments d'origine militaire se révèle mal adapté à des activités d'enseignement et de recherche. Dans cette université, on attend beaucoup du plan U3M pour regrouper des U.F.R. ou des filières. Mais, dans une autre, dont les effectifs ont doublé à superficie constante, le quatrième C.P.E.R. sera encore un plan de rattrapage et non de réorganisation. Alors qu'en moyenne, en France, les universités disposent de 11,5 m<sup>2</sup> par étudiant, une université d'une grande ville, dont les surfaces ont pourtant augmenté de 20% depuis 1995, n'a toujours que 3 m<sup>2</sup> par étudiant. Pour faire assurer le remplacement systématique des cours non assurés, la seule difficulté que rencontre cette université, alors que la mesure n'est pourtant pas facile à faire accepter, réside



dans l'indisponibilité des locaux. Une autre université, dont les locaux ont été construits pour 6 000 étudiants, en accueillait 16 000 en 1993 et a eu recours à des préfabriqués dès 1970. Malgré la construction de 18 500 m<sup>2</sup> à l'occasion du plan U 2000, elle est encore déficitaire de 30 000 m<sup>2</sup> selon les estimations académiques. Enfin, sur un campus, une autre université accueille depuis plusieurs années un nombre d'étudiants double de celui qui a servi à déterminer la capacité des locaux actuels. Il en résulte évidemment une détérioration accélérée des locaux.

#### **4.3. La sécurité et les délabrements**

Ces remarques se situent dans la droite ligne de constats maintes fois opérés. Comme chaque année, l'I.G.A.E.N.R. a entendu parler d'incendies, de produits toxiques utilisés ou stockés sans assez de précautions, de détériorations, d'agressions sur les campus.

L'université, dont la suroccupation vient d'être évoquée, cumule, avec l'insuffisance de ses locaux, à peu près tous les inconvénients d'un patrimoine détérioré. Sur le campus principal, tous les bâtiments sont de type " Pailleron ". (C'est dans ceux-là que les étudiants sont deux fois plus nombreux qu'il ne faudrait). Dès le début -dans les années 1970- des malfaçons ont été constatées. La situation en est à un point tel que les façades s'arrachent et que des morceaux en tombent. Une des hypothèses envisagées consisterait à détruire l'ensemble et à construire une autre université. La violence péri-urbaine est à ajouter au bilan -il est exclu de pouvoir dispenser des enseignements après vingt heures- et le préfet s'est saisi du dossier de la sécurité sur l'ensemble du campus. Dans une autre université, le site principal, campus ouvert placé au milieu d'un quartier difficile, engendre des problèmes de sécurité de plus en plus fréquents dont se sont émus les représentants des étudiants qui ont créé un " collectif sécurité ". La situation n'est pas meilleure dans une université où s'est déclaré un incendie avec des émanations de dioxine. Des préfabriqués sont installés dans les dégagements, entre les grands bâtiments. Pratiquement tous les bâtiments principaux ont fait l'objet d'un avis défavorable à l'accueil du public, y compris ceux des années trente, devenus très vétustes. Quant à ceux des années soixante, très nombreux en France, dans cette ville comme ailleurs, ils ne font que commencer à se détériorer et l'essentiel des gros travaux de maintenance est à attendre. Dans une autre ville, une U.F.R. de médecine est partagée entre six implantations (cf. remarques précédentes sur la dispersion des sites) dont tous les bâtiments sauf un ont été frappés d'un avis défavorable à l'exploitation. De nombreux travaux ont été entrepris mais, globalement, les locaux de cette université restent vétustes et inadaptés. Quant aux constructions neuves dont elle a bénéficié, elles ont connu tout de suite de nombreuses malfaçons et plusieurs entreprises avaient cessé d'exister avant la fin des travaux. Encore faut-il ajouter que, dans cette ville méridionale, plusieurs bâtiments neufs, pourvus d'importantes surfaces vitrées, sont sans climatisation.

L'inventaire pourrait continuer. Partout, des travaux sont entrepris ou programmés. Dans certains endroits, des résultats appréciables ont déjà été obtenus. Mais, si les universités signalent avec raison les risques auxquels elles sont confrontées, elles ne doivent pas oublier non plus leurs responsabilités dans ce domaine.

Ce chapitre n'apporte pas d'informations nouvelles par rapport à ceux qui ont été consacrés aux questions immobilières au cours des années précédentes. Il est destiné à rappeler aux universités qu'elles sont responsables d'une utilisation optimum de leurs locaux et qu'elles ne sont pas fondées à réclamer sans cesse des superficies supplémentaires si elles ne font pas tout pour les mutualiser. Il est aussi destiné à confirmer que, si les plans successifs lancés par l'Etat ont répondu à une nécessité, d'autres seront encore certainement nécessaires, en particulier en ce qui concerne la sécurité. Dans ce domaine, les responsabilités sont partagées : l'Etat sait que de nombreux bâtiments sont d'usage peu sûr et il devra continuer pendant longtemps à inscrire la mise en sécurité parmi ses priorités. Mais les universités ne doivent pas tout attendre de l'Etat. Hors C.P.E.R., celui-ci va consacrer 2,7 milliards de francs à la sécurité dans le cadre du plan U3M. La somme est considérable, même si elle se révèle insuffisante pour régler tous les problèmes. Les universités ont également à apporter leurs contributions. Certaines le font mais de façon inégale. Les pratiques relatives aux reports de crédits (cf. supra) dissimulent les réserves réellement mobilisables et sont irrégulières. En cas d'accident de personnes, elles seraient portées à la charge des présidents, s'il était prouvé que l'université avait les moyens d'entreprendre les travaux qui auraient pu éviter ces accidents. De même, il importe que les universités consacrent à la maintenance toutes les sommes nécessaires. Les données INFOSUP permettent de constater qu'une université exclusivement tertiaire, qui dispose donc de crédits de fonctionnement naturellement plus limités, a consacré en une année 313F par mètre carré à ses dépenses de logistique mobilière et immobilière. Il est évident que si toutes les universités faisaient le même effort, ce qui suppose une gestion plus rigoureuse des dépenses de personnel (cf. supra 3.1. et 3.2.), le patrimoine immobilier ne serait certainement pas dans l'état où il se trouve.

## **5. DES OBSERVATIONS SUR LA GESTION DE LA RECHERCHE**

Au moment de la mise en place de la loi sur l'innovation et la recherche, l'inspection générale a estimé opportun d'observer dans quelles conditions étaient organisées et gérées les activités de recherche dans les universités. Dans ce secteur d'activités, ses observations s'inscrivent moins qu'ailleurs dans la continuité de constatations effectuées au cours des années. Bien que l'inspection générale ait accompli récemment plusieurs missions thématiques dans le domaine de la recherche, la connaissance accumulée est moins riche et moins diverse qu'en ce qui concerne le fonctionnement d'ensemble des universités. Il convient donc de ne pas généraliser à partir de quelques cas. Des tendances, malgré tout, se dessinent assez clairement pour être signalées.

### **5.1. Les universités sont dans des situations très hétérogènes face aux problèmes de la recherche.**

Il faut rappeler une évidence : selon la situation géographique des établissements, leur antériorité, leur taille, les champs disciplinaires couverts, les universités sont dans des situations très diverses. On ne peut pas comparer l'organisation ou le fonctionnement de la recherche dans une université ancienne, située dans une grande ville de tradition universitaire, à ceux d'une université de création récente dont la fonction a, jusqu'ici, été principalement l'accueil en premier cycle, même si elle a tout fait pour affirmer sa vocation à la recherche. On rencontre ces deux cas extrêmes parmi l'échantillon aléatoire d'établissements inspectés cette année.

De plus, les situations observées ne correspondent pas toujours aux schémas attendus a priori. Telle université, de création récente, a un rôle d'accueil évident qui peut conduire à penser qu'il lui est difficile de s'affirmer dans le domaine de la recherche. Cependant, sur vingt-et-un dossiers soumis à expertise par cet établissement, pour le contrat 2000-2001, seize ont obtenu une reconnaissance nationale.

S'il est permis de discerner, à travers cet exemple, le signe d'une politique d'initiation et de diversification des profils des universités, il y a lieu de s'en féliciter.

D'autres universités évoluent rapidement dans ce secteur d'activité. Dans certaines d'entre elles, sans tradition très marquée, le nombre de soutenances de thèses a plus que doublé entre 1993 et 1997. Dans une autre, le chiffre d'affaires de l'association qui gère les contrats de recherche (cf. infra au sujet des associations) est passé de 865 000 francs à 8MF entre 1993 et 1998. Dans une autre encore, le nombre d'unités mixtes de recherche passe de deux à six d'un contrat à l'autre. De plus, certaines universités n'ont fait de la recherche une priorité que depuis peu de temps.

Il est donc tout à fait vraisemblable que les questions abordées ne se poseront pas dans les mêmes termes, au même endroit, dans quelques années.

Les situations sont d'autant plus mouvantes que certaines universités à forte tradition de recherche enregistrent cependant des stagnations, voire des baisses, de leurs effectifs de D.E.A.. Le développement des D.E.S.S. et les perspectives d'emploi qu'ils offrent détournent des D.E.A., et de la recherche fondamentale, de nombreux étudiants, souvent parmi les meilleurs, semble-t-il.

L'intensité de l'activité est également très différente d'une université à l'autre. On donnera deux exemples extrêmes. Dans l'une d'elles, presque tous les enseignants sont engagés dans des équipes de recherche structurées, actives et reconnues. Dans une autre, un cinquième des enseignants-chercheurs rattachés à des équipes n'a produit ni publication, ni communication d'aucune sorte depuis 1996. Dans cette université, le troisième cycle ne compte que 5% des étudiants. Dans un autre établissement également, où les besoins d'enseignement ne sont couverts qu'à 54% par le potentiel statutaire apporté par les emplois -cf. supra sur la forte consommation d'heures complémentaires- le développement des activités de recherche est difficile. L'isolement géographique peut s'ajouter à un déficit du même type.

La diversité de l'importance de la recherche au sein des universités doit également s'apprécier entre laboratoires. Même des universités dont on pourrait a priori supposer qu'elles n'ont pas encore des activités de recherche très développées, comprennent des laboratoires actifs et disposant de moyens non négligeables.

Il est de même assez réducteur d'observer les activités de recherche dans des universités considérées isolément.

Pour lancer des programmes de recherche, certaines universités qui s'estiment inégalement armées organisent des actions communes. Un projet d'incubateur est commun à toutes les universités d'une région. Une université de secteur tertiaire, qui n'a pas à gérer d'importants flux financiers dans le domaine de la recherche, va s'associer par convention à une filiale créée par une université voisine. Dans cette même ville, des opérations prévues dans le plan U3M et relatives à la recherche concernent plusieurs établissements. Ailleurs, pour éviter une atomisation des équipes, un des établissements, jusqu'ici peu engagé dans la recherche, coopère avec une grande université voisine de tradition ancienne. Les habilitations de D.E.A. à multiples sceaux sont aujourd'hui un phénomène courant.

L'inspection générale a souvent signalé des phénomènes de parcellisation dans l'organisation des formations et de la gestion universitaire. Elle constate que les activités de recherche, paraissant moins tributaires des cloisonnements institutionnels, sont plus propices à des mises en commun, à des regroupements organisationnels qui ne sont pas ressentis comme aussi contraignants que dans les dispositifs propres aux enseignements. Dans leur activité de recherche, les universitaires se sentent certainement moins dépendants d'un appareil administratif organisé. Ils acceptent plus volontiers d'être solidaires, sachant que leur liberté ne saurait être remise en question et que, surtout, leurs possibilités seront accrues par des mutualisations de compétences et de moyens.

Autre facteur influant sur les modalités de la recherche, le poids très hétérogène de l'environnement extérieur. Il est connu que, dans de nombreuses universités, les contrats passés avec

le secteur privé -le monde industriel tout spécialement- constituent le moteur principal des activités de recherche. Il est sans doute plus intéressant de relever que, dans une université encore en développement dans ce domaine, le montant des contrats de recherche atteint celui de la subvention allouée par l'Etat. Dans une autre, relativement récente également, un laboratoire aux compétences reconnues dispose de ressources constituées à 73% par des contrats avec l'industrie privée. Dans cette même université, la région soutient le développement de la recherche en attribuant autant d'allocations de recherche que l'Etat, pour rétablir l'équilibre avec la région voisine à côté de laquelle elle se considère défavorisée.

L'engagement des collectivités pour l'implantation d'universités ou d'antennes est devenu un phénomène banal. Dans le domaine de la recherche, il est sans doute plus récent. Les régions perçoivent que la recherche universitaire peut être un facteur de développement et, plus généralement, d'aménagement du territoire. Dans une situation démographique difficile, une région soutient l'activité de recherche d'une université depuis 1992, aussi bien par des subventions aux équipes, le financement de colloques, que l'attribution de bourses.

## **5.2. Une gestion difficilement transparente**

La prise en charge des activités de recherche par des associations est connue. Divers corps de contrôle dénoncent régulièrement les dérives qu'elle peut occasionner. On donnera à nouveau quelques exemples pour situer l'importance du problème. Une université a dénombré 96 associations dont le siège social se trouve dans ses locaux, 25 ont trait à la recherche ou à l'édition. Dans cette université, la part des contrats de recherche gérés par l'université est faible, comparée à celle que gèrent les associations. Dans un autre établissement, les activités de recherche, pourtant peu importantes, sont gérées par une association pour la valorisation de la recherche. Son conseil d'administration est composé majoritairement d'enseignants-chercheurs de l'établissement ; le président de l'association est membre du conseil d'administration de l'établissement. L'association passe et exécute les contrats, recrute le personnel. Certains projets donnent lieu à des conventions tripartites entre l'association, les entreprises et l'établissement. Tout se passe comme si l'établissement n'était pas en mesure de gérer seul des contrats de recherche. Il est permis de se demander si les ouvertures offertes par la loi du 12 juillet 1999 mettront fin à une situation de ce type dans la mesure où cet établissement, et d'autres, n'ont trouvé aucune structure qui leur convienne dans la loi de 1984.

La situation dans une autre université a été analysée en détail et elle semble assez significative des ambiguïtés créées par la pluralité des partenaires. Des contrats sont gérés par l'université, d'autres par des associations (dans ce cas le président ne signe pas le contrat, contrairement à ce qui devrait être la règle), d'autres encore par des E.P.S.T. Pour la valorisation des recherches, des sociétés de droit privé interviennent aux côtés d'associations et des " financements gigognes " peu lisibles ont retenu l'attention de la chambre régionale des comptes qui a signalé les risques d'irrégularités qui peuvent en résulter. De telles conditions de gestion ne favorisent pas une bonne appréhension des productions. La présidence de l'université a connaissance de quelques dépôts de brevets, mais sans doute pas tous. Alors que l'université est l'employeur des enseignants-chercheurs,

des contrats concèdent à la société partie prenante “ le droit du premier dépôt de brevet sur les résultats de la recherche ”. Il est évidemment difficile, dans ces conditions, d’avoir une vision complète de l’activité et des moyens de la recherche, d’autant que les pratiques de gestion sont différentes selon les organismes. Il ne s’agit pas d’un cas d’espèce. Après une analyse du même type, un autre rapport conclut que les contrats de recherche constituent pour l’université une activité dont l’essentiel lui échappe. Une mission effectuée sur une autre université a permis de prendre connaissance de l’existence d’un “ institut ” qui emploie 500 personnes et consomme environ 150MF par an, les fonds provenant d’E.P.S.T., des secteurs privés et publics, français et internationaux. Cet organisme n’a aucun statut juridique.

On relèvera encore avec étonnement, dans un contrat signé par l’administration centrale (direction de la recherche), le C.N.R.S. et une université, la formule suivante : “ lorsque, à titre exceptionnel, le recours au service d’une filiale ou d’une association s’avère inévitable.... ”. Autrement dit, sont mis sur le même pied, la possibilité de créer une filiale, expressément prévue par le dernier alinéa de l’article 20 de la loi du 26 janvier 1984 et le recours à une association qui devrait effectivement être exceptionnel. Des positions ambiguës de ce type, si elles perdurent, laissent mal augurer de la mise en oeuvre de la loi de juillet 1999.

Ces pratiques ne facilitent pas une approche financière claire des activités de recherche. L’université dont il vient d’être longuement question n’est pas en mesure de chiffrer les coûts d’exécution des contrats. Elle reçoit une rémunération forfaitaire pour les locaux et le matériel qu’elle met à disposition de l’association, sans savoir si elle aurait intérêt à assurer une gestion directe. De nombreuses autres universités reconnaissent elles-mêmes qu’elles ont une médiocre appréciation du coût réel de leurs activités de recherche. Dans l’une d’elles, la gestion financière et comptable des laboratoires est hétérogène, effectuée soit dans un compte des services centraux, soit au sein de la composante. Les synthèses sont donc difficiles. Dans une autre, aucune analyse financière du suivi des contrats de recherche n’est possible. L’agent comptable reconnaît ne pas s’y retrouver. Dans une autre université encore, pour l’exercice 1999, les recettes réelles n’ont pas atteint la moitié des estimations du budget initial.

En outre, ces ambiguïtés ont de multiples origines. Une université reçoit des subventions destinées en partie à des activités de recherche conduites dans les laboratoires d’un autre établissement. Dans une autre, la propriété des équipements destinés à la recherche n’est pas clairement identifiée. Certains sont acquis sur le budget de l’université, d’autres ont été financés par divers organismes extérieurs (région, associations, entreprises), sans que l’on sache toujours s’ils ont été ou non dévolus à l’établissement qui a entrepris un inventaire difficile à établir.

On a déjà signalé que les amortissements n’étaient généralement pas effectués, ce qui fausse l’appréciation des coûts qui font rarement l’objet d’une étude approfondie. On comprend, à travers l’exemple précédent, à quelles difficultés se heurteront les universités qui vont les entreprendre.

Toujours dans le domaine financier et comptable, la pratique des reliquats et crédits reportés, déjà dénoncée (cf. 3.3. supra) ne favorise pas plus une approche budgétaire exacte des activités de recherche. Dans une université, les reliquats s’élèvent à 85 MF sur un total de crédits ouverts de 139

MF : le taux d'exécution du budget, au surplus très variable selon les laboratoires et équipes, pose donc problème.

A travers un cas extrême, à partir duquel il faut se garder de généraliser, il est possible de mesurer jusqu'où peuvent aller des laboratoires peu habitués à voir recoupées les informations qu'ils fournissent. L'un d'eux, dans un dossier adressé à l'administration centrale, fait état de 180 000 F " d'autres ressources ". Or la seule ressource qui ait été constatée s'élève à 20 000 F, obtenus à l'occasion d'un contrat de recherche conclu avec une entreprise. Bien entendu, il s'agit d'un cas marginal qui n'est que le reflet de conflits et de crises mais il existe.

Les structures des universités ne favorisent pas souvent l'appréhension globale des problèmes. Dans l'une d'elles, pour l'élaboration, la conclusion, puis la gestion des contrats, la division de la recherche doit intervenir aux côtés de la vice-présidence, de la direction des ressources humaines, de l'agence comptable et du service juridique. Une situation de ce type est sans doute assez courante et relativement inévitable. Elle est cependant difficilement compatible avec une approche claire et synthétique des questions à traiter.

Les cloisonnements dans les relations avec les E.P.S.T. posent des questions de portée générale plus importantes. Plusieurs universités ignorent le contenu exact de ces relations, les apports respectifs en crédits, personnel ou locaux dans les actions communes. L'une d'elles ne connaît pas les personnels du C.N.R.S. qui travaillent dans ses locaux. Il en est de même dans une autre université : selon ses estimations, il y a " entre vingt et trente personnes mises à disposition de fait ". Une autre encore considère également que l'imprécision des relations avec les E.P.S.T. (conventions inexistantes ou non appliquées) ne permet pas une approche de la vérité sur les coûts des actions communes. Cette université non plus ne sait pas d'une façon exhaustive quels sont les chercheurs qui travaillent dans ses laboratoires. Des unités propres d'un E.P.S.T. sont hébergées sans convention. Même dans une université où les liens avec les E.P.S.T. ont été renforcés et où de nombreuses données chiffrées sont disponibles, aucune relation n'a pu être mise en place avec un de ces E.P.S.T..

En 1997, à l'occasion d'un rapport particulier sur une université, l'inspection générale écrivait : " la gestion de la recherche des laboratoires de l'université X par plusieurs établissements publics n'est pas maîtrisée... " <sup>6</sup>. Le problème n'est donc pas nouveau.

**Observation :** *Il est nécessaire de procéder à un bilan de l'existant afin de connaître avec précision qui, entre les universités et les E.P.S.T., contribue à quoi, en terme de personnel, locaux et crédits. Ensuite, chaque partenaire devra disposer d'une situation exhaustive, maintenue à jour.*

Ces approximations dans la gestion, en apparence mineures, sont à l'image des conditions dans lesquelles des décisions de portée plus fondamentale peuvent être arrêtées. Il est parfois difficile, pour les présidents d'université, de maîtriser les orientations de la recherche dans leurs établissements.

---

<sup>6</sup> rapport 97-0087

La composition des équipes de recherche et leur présentation relèvent parfois du seul effet d'affichage. Par exemple, dans une université, la tentation de créer une équipe supplémentaire a pour seul objet de régler des questions de personnes, de masquer des dissensions internes et non pas d'enrichir les thématiques de l'université. Ailleurs, le regroupement de certaines équipes a surtout un caractère formel, les chercheurs continuant à travailler isolément. Le rapport relatif à cette université analyse le cas d'une "équipe" de recherche, active et reconnue au plan national, qui est constituée d'universitaires et de chercheurs affectés dans de nombreux établissements et qui ne s'impliquent pas dans l'élaboration d'une véritable politique universitaire. Plus généralement, toujours selon ce rapport, les équipes de recherche sont peu concernées par la définition d'une politique globale de l'université et poursuivent leurs travaux sans référence aux thèmes majeurs retenus. Dans une autre université, les rapporteurs relèvent le décalage entre les problématiques propres aux équipes de recherche et les orientations voulues par l'université. Parfois, des "conventions" sont élaborées directement entre universitaires et chercheurs, sans possibilité de pilotage réel par l'université, et sans intervention des instances prévues par la loi. Dans d'autres cas, toujours dans cette université, le conseil scientifique est mis devant le fait accompli. Dans le même esprit, d'autres rapporteurs relèvent que certains contrats de recherche procèdent davantage d'initiatives individuelles que d'une politique délibérée de présence de l'université auprès du monde industriel. Dans une des universités qui vient d'être évoquée et qui a créé une filiale, un conseil d'orientation se réunit chaque semaine ; il est pratiquement toujours présidé par le président de l'université. Mais, dans d'autres universités, le conseil scientifique lui-même ne se réunit que deux ou trois fois par an.

Dans un cas, déjà évoqué également, la région intervient pour structurer la recherche autour de pôles régionaux inscrits dans le C.P.E.R.. Par convention avec l'université, elle a contribué à créer un emploi de "chargé de mission à la valorisation". L'université trouve là un appui et une reconnaissance qui lui ont manqué du côté de l'Etat. Cependant, ce chargé de mission dépendra de la région et l'articulation de son activité avec la politique de l'université demandera à être mieux affirmée. S'il faut se féliciter de l'intérêt porté à la recherche par une collectivité décentralisée, il est aussi compréhensible que l'université en éprouve d'autant plus de difficultés à situer sa politique dans le cadre de la politique nationale. Une autre région a ciblé ses aides sur les instituts fédératifs (cf. infra sur ce point), c'est-à-dire qu'elle a mieux calqué son action sur les structures de l'université.

Les démarches de multipartenariat entre de nombreuses universités, parfois plusieurs E.P.S.T., des collectivités locales ou des entreprises privées répondent aux objectifs de mise en synergie, de diversification des approches et d'interdisciplinarité. L'inspection générale ne souhaite surtout pas mettre en question des collaborations que tout le monde s'accorde à reconnaître fructueuses et nécessaires. L'évocation des situations précédentes avait seulement pour objet de montrer que ces démarches croisées ne favorisent pas toujours la claire émergence de politiques d'université.

Dans le domaine de la recherche, l'administration centrale elle-même n'adopte pas toujours des procédures qui font clairement des présidents les interlocuteurs privilégiés et prioritaires. Dans l'élaboration du volet recherche des contrats quadriennaux, elle a tendance à disposer de plusieurs interlocuteurs au sein d'une même université, beaucoup plus que dans le domaine des enseignements. On donnera un exemple concret de caractère assez symbolique. Dans trois



universités au moins, la liste des nouvelles habilitations de D.E.A. a été remise aux directeurs des écoles doctorales avant que le président et ses services soient informés.

Dans un rapport de 1992<sup>7</sup>, l'inspection générale écrivait déjà : “ la conception qu'a le ministère de sa relation avec les établissements est assez différente entre le secteur recherche et les autres ” (p. 26) puis, plus loin, “ la direction de la recherche (entretient) une relation privilégiée avec les laboratoires et les équipes... ”.

**Observation :** *L'administration centrale doit adopter des procédures et des circuits qui respectent la primauté du président au sein de son établissement, dans le domaine de la recherche comme dans les autres.*

Ceci étant, la recherche dans les universités semble, du moins pour l'instant, devoir continuer à évoluer dans un environnement organisationnel foisonnant et compliqué : conseil scientifique, unités de formation et de **recherche**, nombreux services centraux (personnel, finances, valorisation, troisième cycle), instituts fédératifs, écoles doctorales, unités mixtes, laboratoires. Dresser un état exhaustif des relations et des attributions de toutes ces structures aboutirait vite à construire un labyrinthe.

### 5.3. Des initiatives pour une gestion plus cohérente

Pour faire face précisément à des risques de gestion éclatée ou à des tendances centrifuges, des universités ont pris des dispositions qui leur permettent de mieux piloter la politique de la recherche en leur sein. Les exemples sont nombreux, divers et souvent récents. Ils témoignent du besoin ressenti par les universités de maîtriser les évolutions en cours.

Dans une université pourtant importante, mais où les activités de recherche ont surtout relevé jusqu'ici d'initiatives individuelles, un service de gestion de la recherche est progressivement mis en place ; ses attributions sont articulées avec celles des services centraux de l'université. Dans une autre, des équipes de recherche sont constituées à l'initiative de la présidence pour mettre fin à une équation simple et ancienne : un chercheur = un centre de recherche. Un autre établissement a créé une commission auprès du conseil scientifique qui instruit tous les projets de contrat. Ailleurs encore, les structures chargées de l'organisation de la recherche sont en voie de regroupement. Dans cette université, une unité d'évaluation de la production scientifique des laboratoires vient d'être créée. On retrouve également dans une université les démarches conjuguées des deux précédentes.

Dans deux universités, la réflexion porte sur la recherche, la pluridisciplinarité, les perspectives de mise en cohérence ou les risques d'émiettement. Dans les deux cas, l'objectif est de favoriser les dispositifs qui renforceront un pilotage unitaire des activités. Dans l'un, la contractualisation doit jouer ce rôle fédérateur. Dans l'autre, la recherche est utilisée pour dépasser les clivages entre les

---

<sup>7</sup> rapport relatif aux conséquences à mi-parcours de la mise en oeuvre du dispositif contractuel Etat-Universités ; 92-0284. Aline Auerbach ; Jean-François Zahn

composantes et donner consistance à la notion d'interdisciplinarité que les écoles doctorales devraient également contribuer à développer.

Les universités créent des "instituts fédératifs de recherche" dont les champs scientifiques ne respectent les frontières, ni entre les disciplines traditionnelles, ni entre les champs couverts par les composantes. Ces instituts devraient améliorer l'implication de toutes les disciplines dans des recherches collectives. Dans un des cas, leur mise en place a contribué à sortir d'une crise et devrait compenser la tendance à l'atomisation ; leur rôle de proposition devrait accroître l'efficacité du conseil scientifique. Leurs directeurs participent aux travaux de la commission permanente de ce conseil (cf. cependant, sur ce point, le chapitre 1 du rapport). Avec le même objectif, une autre université a profité du contrat quadriennal pour structurer sa recherche en quatre pôles clairement identifiés.

Enfin, le cas de trois universités retient plus longuement l'attention par la volonté récemment manifestée de prendre en charge au niveau central le pilotage et la gestion de la recherche.

Dans l'une, selon l'article 1er des statuts, c'est l'université (entendre par là, la présidence, le pouvoir central) et non les composantes, qui organise les centres de recherche. Le conseil scientifique se réunit une dizaine de fois par an et pilote réellement la politique de la recherche. Signe du bon fonctionnement du système : il est tellement bien accepté par les laboratoires que ce sont les directeurs de composantes qui réagissent négativement : dépossédés de fait d'attributions dans le domaine de la recherche, ils craignent d'être réduits au "rôle de préfet des études". Toujours dans cet établissement, en 1998, le conseil d'université a adopté une charte qui oblige toute association installée dans l'université à passer une convention d'occupation du domaine public. Mais, en juin 1999, seules 24 associations, sur les 43 qui occupent un local, avaient signé la convention. Cependant, à la perspective de coopération avec une filiale prenant en charge l'exécution des contrats de recherche, trois associations ont immédiatement réagi positivement en faisant savoir qu'elles acceptaient de faire entrer leurs activités dans la filiale.

Dans une autre, le conseil scientifique, très actif, a créé des comités d'orientation scientifique afin de réorganiser les équipes, de sortir d'un développement "tous azimuts" qui tenait lieu de politique. On est ainsi passé de soixante équipes à trente-trois en dix ans. Quinze thématiques figuraient dans le contrat 1996-1999, huit dans le contrat 2000-2003. Une "direction de la recherche et de la valorisation" a été créée en 1999 pour renforcer la coordination de la politique de la recherche. Cette direction est chargée de la gestion des conventions avec les collectivités publiques, prépare le budget de la recherche et, notamment, propose la répartition du bonus qualité recherche (B.Q.R.). Ses attributions sont bien articulées avec celles de l'agence comptable. En 1999, une clarification du cadre budgétaire a été entreprise avec l'objectif de dresser un état, pour chaque équipe, de toutes les sources de financement. Mais une seule a, jusqu'ici, fourni les informations sur les financements extérieurs dont elle bénéficie. En conséquence, des laboratoires importants, travaillant dans les domaines industriels ou médicaux, fonctionnent en apparence avec vingt ou cinquante mille francs de crédits. La création de cette division a d'ailleurs été ressentie avec réticence par certains chercheurs qui ont vu là un renforcement des services centraux de l'université.

Dans un troisième cas, l'objectif est de marquer le rôle de coordination de la présidence qui s'appuie sur le conseil scientifique et des services centraux renforcés, dans les domaines de la valorisation et des finances.

Les chercheurs doivent comprendre que leur liberté n'est pas incompatible avec une parfaite transparence de la gestion. Une formule des rapporteurs pourra servir de conclusion à ce chapitre : " la complexité est inhérente à la recherche universitaire ; c'est la gestion de cette complexité qu'il faut améliorer ".

#### **5.4. Des attentes diverses à l'égard de la loi sur l'innovation de juillet 1999**

Il était certainement prématuré de s'intéresser à l'impact de la récente loi sur l'innovation. Les universités ont encore peu réagi. Elles attendent en particulier les dispositions réglementaires qui détermineront les conditions de fonctionnement des services d'activités industrielles et commerciales (S.A.I.C.). Quelques réactions ou tendances méritent cependant d'être signalées.

Sans doute faut-il rappeler en priorité les évolutions soulignées dans le paragraphe précédent. Elles montrent toutes, quelle qu'en soit l'importance, que l'organisation de la recherche fait aujourd'hui partie des priorités de nombreuses universités. Dans ce domaine, tout indique que plusieurs d'entre elles partagent les analyses ministérielles et celles du législateur sur l'importance que doit prendre la recherche dans les futures évolutions universitaires.

Par rapport à la loi de 1999, les réflexions des universités s'engagent essentiellement dans deux voies : développer la valorisation, envisager la création d'un S.A.I.C., les deux démarches étant souvent liées.

Une université a créé un service central de la recherche et de la valorisation dont une des attributions est de préparer l'application de la loi du 12 juillet 1999. Les efforts portent pour l'instant sur la diffusion des résultats scientifiques. Un projet d'incubateur est largement avancé et la création d'un S.A.I.C. est envisagée.

Une autre université a décidé qu'elle créerait un S.A.I.C. dès que les textes réglementaires le permettraient. Pour elle, l'intérêt est d'isoler financièrement les activités de recherche, donc d'avoir une vision plus claire des coûts et des flux financiers concernés par cette activité et de ne plus dépendre d'une A.D.E.R., ni d'aucune autre association. Cette université considère que son service des relations université-entreprises et la cellule de valorisation ont vocation à être regroupés dans le S.A.I.C. Elle est également engagée dans un projet de création d'incubateur. Une autre université, qui a de nombreux projets en matière de valorisation, de transfert de technologies, de création d'un incubateur, perçoit la création d'un S.A.I.C. comme un moyen de sortir des contraintes de la rigueur et des lenteurs de la comptabilité publique. Dans cette université, les créations d'emplois d'I.A.T.O.S. seront réservées en priorité à la valorisation de la recherche et au fonctionnement du futur incubateur. Une université inscrit dans ses objectifs la valorisation de la recherche dans les domaines littéraires et des sciences humaines, sans toutefois aller au-delà des intentions, du moins pour l'instant. Une autre université encore, entreprenante dans ce secteur d'activité et déjà évoquée précédemment, a un projet

d'incubateur et se déclare en attente d'un S.A.I.C. Une dernière s'interroge sur l'éventualité d'une telle création. Après étude, elle estime qu'un chiffre d'affaires minimum de 15MF est nécessaire pour qu'une filiale soit viable. Elle s'interroge sur le seuil qu'il faudra atteindre avec un S.A.I.C.. Dans le doute, pour l'instant, elle a choisi de s'associer à une filiale créée depuis plusieurs années par une université voisine.

Quant à cette université voisine, sans doute parce qu'elle est très avancée dans le domaine de la valorisation, elle attend peu de la nouvelle loi. Son exemple conduit à se demander si les dispositions de la loi ne concerneront pas surtout les universités les moins engagées dans des actions de valorisation, tandis que les plus actives ont déjà trouvé, dans les dispositions législatives antérieures, les moyens de gérer et de valoriser leurs actions de recherche.

Mais il faudra prendre également en compte les effets, diffus et non appréciables concrètement, de la loi. Elle va certainement contribuer à une prise de conscience, par les universités, de l'importance des activités de recherche et, surtout, de leur valorisation, tout particulièrement dans le contexte démographique actuel qui laisse moins de perspectives de développement dans le secteur de la formation, initiale du moins.

## **6. LA CONTRACTUALISATION ET LES PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT DES UNIVERSITÉS**

### **6.1. La démarche contractuelle à travers les plans de développement quadriennaux, la relation avec U3M et les C.P.E.R.**

Les universités inspectées cette année n'étaient pas toutes dans la même situation. Certaines avaient signé récemment un contrat de développement quadriennal et ont participé à la consultation relative au plan U3M de façon assez déconnectée du processus précédent. D'autres, en phase de mise au point définitive de ce contrat quadriennal, ou abordant l'élaboration du suivant, étaient en meilleure position pour rechercher des cohérences dans leurs diverses analyses. Il en résulte que les questions sont inégalement abordées dans les rapports particuliers. C'est pourquoi les observations sont hétérogènes et même, parfois, assez dispersées. Il a paru cependant intéressant sinon de dégager des tendances généralisables, du moins d'ouvrir des pistes de réflexion sur les deux démarches.

Bien que l'observation ne soit présentée clairement que dans deux, elle traduit un constat dont on sait qu'il est assez partagé : le bilan du contrat quadriennal précédent n'est pas un élément majeur dans le lancement de la préparation du contrat suivant. Le lien n'est pas clairement établi entre ce qui devrait être deux étapes d'un même processus. L'élaboration du bilan nourrit peu la réflexion sur le nouveau projet. Toutefois, une de ces deux universités, et une autre également, considèrent que le nouveau contrat s'inscrit dans la continuité du précédent. Les contrats quadriennaux successifs poursuivraient les mêmes objectifs.

Les universités, nombreuses cette fois-ci, déplorent les retards pris dans la signature des nouveaux contrats. Le temps écoulé entre l'amorce des bilans et la signature définitive explique également la relative distance entre ces deux documents. Certaines universités ironisent en suggérant de commencer le bilan d'exécution au moment de la signature. L'administration centrale connaît la situation. Elle a pris des dispositions pour résorber ces retards et a publié de nouveaux calendriers. Pour l'instant, il lui reste à convaincre.

Certaines universités saisissent l'occasion de l'élaboration du contrat pour confirmer le rôle pivot de la présidence ou pour mieux la faire émerger en s'appuyant sur une affirmation de l'identité universitaire (cf. les observations du chapitre 1). C'est le cas d'une université où le pilotage présidentiel est à l'origine de chaque stade de l'élaboration du contrat. Dans une autre université, de tradition centralisatrice, le projet de contrat repose sur une forte implication du président qui a animé toutes les séances des groupes et sous-groupes de travail. On peut même alors regretter que les instances statutaires ne soient pas suffisamment associées : il n'est pas prévu, en effet, de consulter les conseils d'U.F.R.. Ailleurs encore, le projet de contrat quadriennal a été préparé par le président. Il est le reflet des difficultés à résoudre au sein de l'université.

Dans un autre cas, au contraire, le " système facultaire " prévaut encore et, dans la réflexion sur U3M et la préparation du C.P.E.R., certaines universités ont éprouvé des difficultés à dégager un cadrage d'ensemble.

Les contenus des contrats définitifs appellent des remarques contrastées, parfois divergentes.

Une université exprime sa satisfaction. Elle estime que les axes principaux du contrat sont cohérents avec ses orientations fondamentales. Mais les rapporteurs observent que la partie consacrée à la gestion des ressources humaines est essentiellement constituée d'un catalogue de demandes de créations d'emplois, sans qu'apparaisse un projet de gestion prospective liée à l'évolution des enseignements. Un autre établissement est déçu par la complexité des démarches, la multiplication des interlocuteurs à l'administration centrale et considère que " l'administration est sans mémoire ". L'effort de réflexion de l'établissement ne trouverait pas d'échos dans le document final. " Tout est gommé " écrivent les rapporteurs en restituant le point de vue de l'établissement. Dans une autre université qui, pourtant, a une vision positive de l'ensemble du processus, le contrat de développement quadriennal passe plus pour un outil de mise en cohérence des grands axes de la politique nationale que de diversification et d'expression d'une originalité en fonction du contexte local. Il est vrai que le lancement des opérations, y compris sur les contenus, est cadré dans une circulaire. L'administration centrale donne le sentiment qu'elle attend des universités une réponse à ses bureaux plutôt que l'affirmation d'une originalité. D'ailleurs, d'une université à l'autre, conformément à la circulaire, les thèmes abordés sont pratiquement les mêmes.

Le contrat quadriennal serait-il un outil d'uniformisation ? Si le propos est exagéré, il serait tout aussi exagéré de dire que le contrat quadriennal est un outil d'affirmation de la diversité, pourtant naturelle, des politiques universitaires.

Quant à l'inspection générale, elle constate que dans quatre cas au moins, alors que les statuts et les pratiques des établissements ne respectent pas les dispositions de la loi d'orientation (cf. chapitre 1 à ce sujet), l'administration centrale n'a pas saisi l'occasion de dialogue privilégié que représente la conclusion du contrat quadriennal, pour inciter (elle devrait même obliger) à une mise en conformité avec la loi.

**Observation :** *Il ne faudrait pas que l'attitude de l'administration centrale accrédite l'idée réductrice selon laquelle les contrats quadriennaux ne seraient que des engagements de financement d'actions pré-déterminées par circulaire.*

Certains établissements ne voient ni cohérence, ni coordination entre leur contrat quadriennal et le plan U3M, prolongé par le C.P.E.R.. D'autres, au contraire, perçoivent ou recherchent une cohérence entre contrat, U3M et C.P.E.R, même si les démarches sont nécessairement tout à fait différentes. Pour une université, les deux objectifs, qui s'inscrivent dans une continuité, sont " l'occasion d'une réflexion globale...et de réponses d'ensemble." Pour une autre, les opérations inscrites dans le C.P.E.R. sont des réponses à des objectifs définis dans le contrat quadriennal, du moins dans le domaine des formations et de l'organisation générale de l'université. En revanche, la vision n'est pas aussi claire dans les volets relatifs à la recherche. Le président déplore alors une opacité dans le classement des priorités. Une occasion de débat sur les enjeux stratégiques de la recherche, ouverte par le lancement du plan U3M, lui semble avoir été manquée. Il regrette, selon les rapporteurs, " une appropriation de la réflexion par le ministère, le recteur et le délégué régional à la recherche et à la technologie (D.R.R.T.). ". Cette observation, confirmée dans une autre université, rejoint les remarques de l'inspection générale formulées dans le chapitre précédent.

La présidence de l'université doit être l'interlocutrice privilégiée pour la recherche comme elle l'est pour les formations (cf. 5.2. observation).

## **6.2. Délocalisations et relations avec les collectivités locales**

Les observations recueillies sont éparses. Cependant, elles illustrent des tendances déjà assez admises pour être relevées.

Trois des universités inspectées cette année sont nées de fortes volontés locales et ont été considérées comme des outils de lutte contre la crise économique, destinés à accompagner les mutations socio-économiques locales. Dans l'un des cas, la conception multipolaire, voulue par tous, ne facilite pas, on l'a vu, l'organisation générale de l'université. Mais cette option a été arrêtée sans conflit. Dans un autre cas, la rivalité entre les deux pôles a obligé à un développement symétrique, avec des répartitions de moyens qui ont donné lieu à des surenchères permanentes et à des doubles emplois dans tous les domaines. Les rapporteurs notent également qu'une troisième implantation " ...vient encore un peu plus compliquer la carte universitaire... " de la région.

Les collectivités locales se sont alors engagées, comme partout, dans un soutien matériel important, qui ne se limite pas à l'immobilier. Mais, selon une tendance également reconnue, elles amorcent leur désengagement. Dans un cas, la collectivité a couvert les surcoûts liés à une double

implantation qu'elle réclamait fortement. Mais, une fois l'université en place, la contribution en crédits est passée de 6,8MF à 4MF. Quant à l'aide en personnel, elle a été réduite de 33 emplois en 1995 à 9 en 1999. Pourtant, les surcoûts dus aux choix d'origine persistent, et persisteront, intégralement. Dans une autre université, les emplois mis à disposition par les collectivités locales sont passés de 37 à 14 en sept ans, là encore sans que les conditions de fonctionnement aient été modifiées.

**Observation :** *Lorsque des collectivités locales font pression pour obtenir des créations de sites délocalisés -concernant éventuellement toute une université- elles devraient être invitées à s'engager contractuellement dans le temps, pour tous les surcoûts permanents que provoquent les options qu'elles retiennent, et non pas seulement pour le lancement de l'opération.*

Dans une autre université qui éprouve pourtant des difficultés à affirmer son identité sur un seul site, des délocalisations voulues par les collectivités accroissent les difficultés en gestion mais surtout à l'égard de la cohérence générale de l'établissement. Les délocalisations peuvent même alors être source d'inégalités. Dans cette université, le service universitaire de médecine préventive n'a pu exercer son activité qu'au profit des étudiants du site principal.

Mais, dans la mesure où, parfois, l'Etat dépend intégralement des collectivités territoriales -pour des équipements sportifs par exemple-, il est amené à se montrer compréhensif à l'égard de ces collectivités, lorsqu'elles souhaitent développer de nouvelles implantations et, donc, disperser encore les formations.

**Observation :** *A plusieurs reprises, l'inspection générale a montré l'intérêt des délocalisations. Elle a aussi appelé l'attention sur le caractère déraisonnable de certaines opérations. Les remarques précédentes montrent que l'Etat doit assurer un pilotage étroit de toutes les nouvelles initiatives et doit même les décourager pour l'essentiel.*

### **6.3. Perspectives démographiques et évolutions constatées**

L'Etat doit d'autant plus être ferme dans ce domaine que les évolutions démographiques, sur lesquelles l'inspection générale a souvent appelé l'attention également, ne laissent pas entrevoir de perspectives de développements nouveaux.

Pour faire prendre la mesure des errements auxquels on est parfois parvenu, il faut encore fournir quelques exemples qui ne font que compléter ceux donnés au cours des années précédentes, dont il n'est généralement pas tenu compte, mais qu'il n'est cependant pas possible de passer sous silence.

L'antenne d'une université, ouverte sans véritable étude sur les perspectives de développement, a perdu pratiquement 25% de ses effectifs au cours des quatre dernières années. Il y a maintenant 440 étudiants pour quatre D.E.U.G.. Une des secondes années de D.E.U.G. ne comprend que 25 inscrits en début d'année. On va vers la fermeture de ce D.E.U.G. et la viabilité de l'antenne devient contestable.

Dans une université ouverte en 1991, alors que les perspectives démographiques environnantes étaient encore favorables, les effectifs de première année baissent dès 1998. Pourtant 44% des bacheliers accèdent à l'enseignement supérieur alors qu'ils n'étaient que 26% en 1987. Mais, en raison des tendances socio-économiques régionales, la préférence va aux sections de techniciens supérieurs ; de plus, les grandes universités de la ville chef-lieu acceptent sans doute plus facilement les étudiants de la périphérie dans la mesure où elles ont moins de difficultés d'accueil qu'il y a quelques années. L'éparpillement des formations est tel que, dans cette université, 3 740 étudiants sont inscrits en second cycle, dans 61 formations différentes, ce qui fait une moyenne de 62 étudiants par formation, pour les deux années du second cycle.

Dans une autre université, créée depuis peu d'années dans une zone en baisse démographique, l'offre de formation s'élargit chaque année, sans progression des effectifs, et même avec des baisses importantes en premier cycle. Mais ceci n'empêche pas de dispenser des enseignements identiques sur des sites distants de soixante kilomètres. Cette université connaît maintenant une baisse globale de ses effectifs en dépit de la diversification des seconds cycles et d'ailleurs, dans le schéma des services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche, figurent des courbes à la baisse à compter de 1995-1996. L'objectif était de 7 500 étudiants en 2000, on en est à 6 054 ; il ne s'agit pas d'un retard sur l'objectif. La baisse est amorcée... et le catalogue des formations continue à se diversifier sur le principe que tout ce qui existe est prolongé à son terme. Les rapporteurs parlent de "processus inflationniste accéléré" qui suppose un "pré-requis de disponibilité des moyens d'enseignement". Pour réagir, on ferme les cours qui accueillent moins de dix étudiants.

Les préoccupations en matière d'aménagement du territoire ou de diffusion des formations confinent à l'absurde quand cinq enseignements d'administration économique et sociale sont dispensés sur des sites éloignés, au maximum, de 150 kilomètres, dont deux dans la même ville.

Des errements de ce genre concernent parfois également d'importantes et anciennes universités, sans que les collectivités locales portent alors la moindre responsabilité. C'est le cas d'une université où trois D.E.U.G., cinq licences et sept maîtrises ont des effectifs inférieurs à 40 étudiants chacun. Trois de ces maîtrises ont même un effectif inférieur à 20. En troisième cycle, cette université consomme plus de 10% de ses moyens pour 6% des étudiants. Elle délivre déjà 34 D.E.S.S. et elle en demande 10 de plus à l'occasion du nouveau contrat.

Dans la même ville, les étudiants en médecine sont répartis entre quatre U.F.R. aux effectifs dérisoires une fois la première année franchie. De plus, un tiers de ces étudiants vient d'autres académies, sans compter ceux de l'académie qui pourraient s'inscrire dans une U.F.R. médicale moins prestigieuse d'une ville périphérique. On constate alors que libre choix et intérêt de carrière d'un côté, aménagement du territoire de l'autre, ne sont pas très compatibles.

Il faudra aussi compter, selon les régions, avec des retournements prévisibles mais brutaux. Telle université, dont les effectifs viennent de doubler en quelques années, va connaître des baisses de 25% dans plusieurs filières au cours des dix ans à venir.



Des établissements réagissent mais le resserrement des structures d'enseignement sera une oeuvre de longue haleine tant les excès sont importants.

Pour une seule U.F.R. d'une grande université, sur un relevé concernant 36 enseignements, 7 ont moins de dix étudiants. L'objectif de cette université est de ne pas ouvrir de groupes inférieurs à dix étudiants en D.E.U.G.. Pour l'instant, il s'agit d'un objectif et il ne concerne que le premier cycle. Une autre université ferme les enseignements à trop faible effectif, mais c'est à titre provisoire. Ailleurs encore, une U.F.R., de sa propre initiative, a réduit son déficit d'encadrement en réunissant deux licences en une seule, ainsi que deux maîtrises.

Non seulement les évolutions démographiques supposeraient des fermetures de formation et un pilotage étroit de l'offre d'enseignement -alors qu'on va encore vers des ouvertures nouvelles- mais, de plus, les évolutions sont considérables dans certaines disciplines. Quelques exemples : dans une U.F.R. de sciences économiques d'une grande ville universitaire, la baisse est de 28% en cinq ans. De multiples ouvertures de formation sont certainement à l'origine d'une baisse aussi spectaculaire. Dans un autre établissement, la progression des effectifs en S.T.A.P.S. a masqué une baisse qui aurait été globalement de 5%, mais qui, surtout, est de 15 à 20% dans plusieurs filières en quatre ans.

On a évoqué l'emploi des moyens que les universités ne parviennent à redistribuer que dans de faibles proportions. On mesure peut-être mieux les conséquences de cette rigidité sur les coûts, lorsqu'on la rapproche de ces quelques chiffres. En effet, les filières dont les effectifs baissent ont gardé la plupart de leurs moyens.

De même, les rares universités dont les effectifs croissent encore fortement ne sont pas dotées en emplois en fonction de ces progressions, même lorsqu'elles cumulent déficit d'origine, expansion et délocalisation. Un exemple analysé cette année montre l'urgence d'un redéploiement interuniversitaire.

**Observation :** *De tels constats appellent la mise en place d'un véritable pilotage de l'implantation des formations, une vision globale de la distribution des habilitations sur le territoire et non pas par université. Les observations effectuées ne laissent pas percevoir l'amorce de telles démarches.*

## CONCLUSION

Les présidents d'universités s'efforcent généralement d'améliorer le pilotage de leur établissement dans tous les domaines. Ils ne le font pas toujours en étant parfaitement respectueux de la législation. Mais, plus important, les universités sont nombreuses à se heurter au poids des composantes, souvent dispersées, et faisant toujours prévaloir des tendances centrifuges.

Les très importants efforts déployés pour améliorer l'information, l'orientation puis l'encadrement des étudiants, ainsi que la professionnalisation des formations, témoignent de tout l'intérêt porté à juste titre à ces étudiants. Il faut cependant encore déplorer des comportements qui sont le signe de négligences, voire de désinvolture, à l'égard d'un public jeune et peu armé pour affronter des comportements universitaires dont la cohérence n'est pas toujours perceptible. Ces comportements mettent même parfois en péril la régularité des études dispensées et, donc, des diplômes délivrés.

La gestion des moyens – personnels et crédits – appelle encore d'importantes améliorations. La rigueur et le professionnalisme ne sont pas présents à tous les niveaux. Les universités ne doivent considérer les moyens que l'Etat met à leur disposition, ni comme extensibles à souhait, ni comme un droit acquis. Elles sont comptables de leur utilisation la mieux adaptée et la plus régulière possible. L'Etat doit les placer devant leurs responsabilités dans ces domaines.

Les différents points abordés dans les trois premières parties de ce rapport donnent trop souvent l'occasion de constater des manquements à la réglementation. C'est un lieu commun de rappeler que certaines universités – et surtout beaucoup de composantes – confondent autonomie et possibilité de s'affranchir des règles.

A tous les niveaux, les autorités de tutelle ne sont pas assez vigilantes alors qu'elles doivent tenir pleinement leur rôle à cet égard. Les modalités d'un contrôle de légalité efficace restent à concevoir.

Dans le domaine immobilier, des progrès ont été accomplis. Le plan université 2000, les plans successifs de mise en sécurité ont constitué des apports incontestables et nécessaires. Il est également beaucoup attendu du plan U3M. Mais les besoins sont encore importants, en particulier dans la mise à niveau qualitative du parc immobilier.

Il est trop tôt pour apprécier les effets de la loi sur l'innovation de juillet 1999 sur les conditions du développement et de la gestion de la recherche dans les universités. Mais il est certain qu'une gestion mieux maîtrisée passe par une clarification des relations avec l'environnement universitaire : E.P.S.T., associations, entreprises, collectivités locales, etc.

Il n'est pas toujours admis que les présidents d'université sont autant des présidents d'établissements de recherche que d'établissements de formation. Tout doit être entrepris pour les conforter dans leur rôle dans ce secteur d'activités.

Enfin, dans les années à venir, le développement universitaire, à travers les divers outils de programmation – contrats de développement quadriennaux, U3M, C.P.E.R. – appelle un pilotage très étroit. La pause démographique, les évolutions sensibles dans les choix des étudiants, les nombreux départs à la retraite des personnels sont autant d'occasions, à la fois de mieux contenir la tentation de développements diversifiés à l'excès, et aussi de redistribuer les moyens dans le cadre d'une carte universitaire plus contrôlée. En effet, la fuite en avant n'est plus possible. Les moyens ne sont pas extensibles à l'infini et tout développement des formations se fait désormais au détriment des autres.