

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires culturelles, familiales et sociales

- Audition, ouverte à la presse, de Mme Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, sur la mise en application de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités 2
- Examen du rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (*M. Benoist Apparou, rapporteur*) 14

Mercredi

2 avril 2008

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 33

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence de
Pierre Méhaignerie**
Président



La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a procédé à l'audition, ouverte à la presse, de **Mme Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche**, sur la mise en application de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

Le président Pierre Méhaignerie a souhaité la bienvenue à la ministre avant de souligner l'importance de dresser le bilan de l'application de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités. Le rôle d'une commission est d'évaluer et pas nécessairement d'ajouter du droit au droit existant.

De nouvelles libertés pour les universités, une gestion plus souple, une gouvernance permettant de définir de véritables projets d'établissement, une mission d'insertion professionnelle des étudiants enfin reconnue et un effort financier historique en faveur de l'enseignement supérieur : ce sont là autant d'éléments qui permettront d'affronter la concurrence mondiale. C'est dire si la publication des textes nécessaires à la mise en œuvre de la loi est importante.

M. Benoist Apparu, rapporteur, a rappelé que la réunion n'a pas pour objet de revenir sur les qualités et les défauts de cette loi, mais de dresser un premier bilan de sa mise en application.

Au total, trois ordonnances, douze décrets et un arrêté étaient nécessaires. À ce jour, une ordonnance, trois décrets, un arrêté et six circulaires ou notes de service ont été publiés, mais un grand nombre de décrets sont transmis au Conseil d'État ou en instance de signature.

Les décrets restant à publier concernent le régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ayant accédé aux compétences élargies prévues par la loi, le régime financier des autres établissements, les comités de sélection, les prises de participation et créations de filiales par les universités, la création des fondations universitaires, le soutien des projets de thèse proposés au mécénat de doctorat, l'extension des nouvelles compétences aux établissements publics administratifs ayant pour mission l'enseignement supérieur ou encore la dation en paiement des droits de mutation à titre gratuit pour un projet de recherche et d'enseignement.

S'agissant du décret sur l'emploi étudiant, déjà publié, certains syndicats étudiants ont craint que le recrutement sur critères académiques et sociaux ne s'opère au détriment des étudiants issus des classes moyennes. Le décret, conformément à la loi, dispose clairement que les recrutements s'effectueront *prioritairement* sur critères économiques et sociaux, mais il conviendra de veiller à ce que les établissements ne pratiquent pas une discrimination « à rebours », qui privilégierait systématiquement les critères sociaux au détriment des critères académiques. En effet, les étudiants issus des classes moyennes, qui peuvent avoir des difficultés à assumer financièrement leurs études sans pour autant remplir les critères d'attribution d'une bourse, doivent pouvoir aussi bénéficier des dispositions de la loi sur les emplois étudiants.

Pour ce qui est de la rémunération des étudiants recrutés, les syndicats étudiants ont relevé que la faiblesse du salaire moyen, du fait du volume d'heures maximal fixé par le décret, pourrait rendre ces emplois moins attractifs que les emplois étudiants de type « McDonald's » – expression qui n'a rien de péjoratif – reposant sur des contrats à durée

indéterminée et pour lesquels, sous certaines conditions, les étudiants peuvent bénéficier de la prime de précarité.

Par ailleurs, les universités redoutent le coût supplémentaire des charges, notamment des cotisations d'assurance chômage, qu'elles devront payer sur les salaires versés.

Concernant la pré-inscription et l'orientation active, encadrées par la l'article 20 de la loi, dont l'application a donné lieu à une circulaire du 21 décembre 2007, les universités recourent assez peu aux entretiens individuels, préférant des procédures dématérialisées d'instruction des souhaits d'orientation. Le gouvernement a consacré 4 millions d'euros à l'orientation active, sur une enveloppe de 27 millions allouée au plan licence. Que compte faire la ministre pour que soit organisé un entretien individuel à un certain stade de la procédure ?

Les bureaux d'aide à l'insertion professionnelle des étudiants (BAI), créés à l'article 21 de la loi, sont chargés de diffuser une offre de stage, d'assister les étudiants dans leur recherche d'un premier emploi, de présenter un rapport sur leur insertion professionnelle. Leur rôle est crucial, car ils publieront les statistiques sur le taux de réussite au diplôme et le taux d'insertion professionnelle, qui permettront de guider les choix de filière et d'établissement des futurs étudiants. Malheureusement, ces BAI semblent le parent pauvre de l'application de la loi, malgré le lancement par la ministre d'une mission pour définir leur cahier des charges. Les universités peuvent de surcroît hésiter à publier des statistiques qui permettront de comparer leurs performances. Enfin, l'année 2008 sera, de toute évidence, une année perdue pour les BAI. Comment faire en sorte que ces BAI fonctionnent à la rentrée universitaire de 2009 ?

La future université fusionnée de Strasbourg a rencontré une difficulté pour mettre en place les comités de sélection. Conformément à la dérogation prévue par la loi, les trois universités de Strasbourg doivent maintenir les commissions de spécialistes pour les recrutements des enseignants-chercheurs au titre de la première campagne 2008. En revanche, rien n'est prévu pour sélectionner les candidats au titre de la deuxième campagne de recrutement que les établissements devraient effectuer en novembre et décembre 2008. Or l'article 46 de la loi ne permet pas de maintenir les commissions au-delà du 10 août 2008 et les conseils d'administration des trois universités n'auront pas été renouvelés à cette date, ce qui ne permettra pas de désigner les comités de sélection à Strasbourg. Que compte faire la ministre ?

Quant au contexte de la mise en œuvre de la loi, la ministre pourrait-elle dresser un premier bilan des élections des nouveaux conseils d'administration constitués conformément aux nouvelles dispositions ?

Puis, **le rapporteur** a reconnu que les réserves qu'il avait émises sur le système électoral prévu par la loi, avec l'introduction d'une prime majoritaire, se sont évanouies face au succès des 32 premières élections réalisées. En effet, les élections se sont faites sur des projets universitaires et non sur des projets syndicaux, ce qui prouve que l'analyse de la ministre était exacte.

Qu'en est-il par ailleurs de l'élection des nouveaux présidents d'université, du renouvellement des conseils d'administration, du taux de participation aux différentes élections et de la participation des entreprises au sein de l'organe stratège de l'université ?

Où en est la réforme de la direction générale de l'enseignement supérieur du ministère et des modes d'allocations des financements aux universités qui devrait faire suite à la grande réforme adoptée l'an dernier ?

L'opposition s'inquiétait du financement de ces mesures. Elle peut être rassurée, les moyens financiers sont au rendez-vous, notamment grâce au protocole cadre signé entre le Premier ministre et la Conférence des présidents d'université.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Le président Pierre Méhaignerie a souligné l'importance de ces réunions qui mettent en évidence les retards de publication des décrets d'application. En l'espèce, force est de constater que huit mois après l'adoption de la loi, une part non négligeable de décrets n'ont pas encore été pris. Les ministres sont souvent trop pressés de faire voter une loi ; ils ne devraient pas prendre de nouveaux projets de loi sans avoir engagé au préalable des études d'impact.

Certaines universités opposent une résistance à mettre en place les BAI. Voici douze ans, le conseil général d'Ille-et-Vilaine avait dégagé des moyens pour aider les universités de Rennes I et Rennes II à suivre l'insertion professionnelle de leurs étudiants, mais pendant des années elles ont opposé une résistance voire un refus à cette démarche. refusé. La ministre devra être particulièrement vigilante sur ce point.

Enfin, les administrations centrales ont toujours été tentées de reprendre le pouvoir que la loi sur l'autonomie des universités leur avait fait perdre, notamment à l'égard des universités technologiques telle l'université de technologie de Compiègne. Comment la ministre résiste-t-elle ?

M. Régis Juanico, après avoir reconnu qu'un certain effort financier avait été fourni en faveur des universités, a demandé à la ministre dans quelle mesure son ministère serait touché par le gel annoncé de 7 milliards de crédits.

On peut néanmoins regretter le manque d'ambition du décret qui fixe la rémunération minimale au SMIC horaire pour une durée mensuelle de 670 heures maximum, ce qui équivaut à un salaire mensuel d'environ 450 euros. Nombre d'étudiants seront alors obligés de trouver un second emploi pour financer leurs études.

Enfin, il faut dénoncer la faible représentation des personnels techniques et administratifs et des étudiants au sein des nouveaux conseils d'administration, qui d'après les premiers résultats, détiendraient respectivement 16,5 % et 10 % des sièges. Les craintes exprimées par l'opposition à l'occasion de l'examen du projet de loi étaient donc fondées.

Mme Françoise Guégot a rappelé l'intérêt de cette réunion, avant de souligner l'importance des chantiers complémentaires, notamment celui du statut des personnels de l'enseignement supérieur. Il faudra poursuivre dans cette voie et avancer avec l'ensemble du corps enseignant sur la question de l'autonomie, en particulier sur la gestion du personnel. Ayant participé à la commission de réflexion sur les personnels de l'enseignement supérieur présidée par M. Rémy Schwartz, elle a témoigné de l'attente du personnel sur les questions de représentation.

M. Jean-Pierre Door a relevé à son tour la nécessité de contrôler l'application des lois. En l'espèce, beaucoup de textes d'application ont déjà été pris quelques mois seulement après le vote.

Si cette loi a accordé plus d'autonomie aux universités, il est encore trop tôt pour juger de la réelle réanimation des universités, si longtemps asphyxiées.

La ministre envisage-t-elle d'aller plus loin, et de dépasser le stade de la gouvernance, pour rendre les universités encore plus vivantes et attractives ?

M. Daniel Goldberg s'est également félicité de la discussion de ce rapport, même s'il a regretté qu'il n'ait pu être étudié en amont. Il a déclaré partager l'analyse du président Pierre Méhaignerie sur la nécessité d'effectuer des études d'impact.

La loi est appliquée et les élections ont eu lieu, mais on ne peut dire que la pluridisciplinarité des conseils d'administration, imposée par ce texte, soit effective partout.

Un projet d'établissement porté par un syndicat peut très bien être universitaire dans son inspiration, à condition de n'être pas corporatiste. Tel était du reste le sens de la pluridisciplinarité des conseils des universités exigée par la loi.

Nombre de garde-fous proposés par l'opposition lors de l'examen du projet ne figurent pas dans la loi, notamment sur les pouvoirs des présidents d'université en termes de politique scientifique à mener dans l'établissement, sur la séparation entre les responsabilités de gestion et les responsabilités scientifiques ou sur les statuts des personnels.

La loi se mettant en place maintenant, on verra bien assez tôt si on ne regrettera pas ces garde-fous. N'oublions pas de plus qu'à l'automne dernier le personnel enseignant, le personnel IATOS et les étudiants s'étaient émus des conséquences de cette loi.

Qu'en est-il de la « Ravelisation » des futurs bacheliers dans le cadre de l'orientation active ?

Le journal *Le Monde* daté du 3 avril fait état des inquiétudes du CNRS quant à un éventuel changement de son statut lié à l'application de la loi. Qu'en est-il ?

Mme Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, a salué le travail remarquable accompli par le rapporteur et la pertinence de ses questions.

La disposition du Règlement de l'Assemblée nationale, qui prévoit que le rapporteur d'une loi rédige un rapport sur son application six mois après son entrée en vigueur, est une excellente chose. Cette obligation de rendre des comptes à l'Assemblée nationale permet de lever des blocages retardant la parution des décrets. Il est, en effet, très difficile de tenir le délai de six mois en prenant en compte le dialogue social, l'interministérialisation – si le ministère de l'enseignement supérieur a fait diligence, cela n'a pas été le cas de certains autres – et l'impératif d'avoir des textes simples et clairs : la dernière loi en date, la loi Savary de 1984, qui tendait déjà à l'autonomie des universités, prévoyait tellement de strates de procédures destinées à offrir des garanties qu'elle a fini par enserrer les universités dans un carcan.

Ce rendez-vous, ainsi que l'implication personnelle du Premier ministre dans les arbitrages, a permis de lever de nombreux blocages. Cette nécessité d'une application rapide

de la loi est une exigence que les membres du gouvernement doivent autant au Parlement qu'à tous les citoyens, que rien n'agace plus que les effets d'annonce non suivis d'effet. Ils veulent saisir au quotidien les bénéfices des lois votées par le Parlement.

S'agissant de l'étude d'impact, la réforme a bénéficié des travaux menés précédemment. L'étude d'impact avait été partiellement réalisée par la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée nationale et synthétisée dans le rapport de MM. Alain Claeys et Michel Bouvard sur l'évolution de la gouvernance et de l'autonomie des universités qui s'engageait très fortement sur les dispositions qui figurent aujourd'hui dans la loi, dont les trois-quarts avaient déjà été expertisés lors de ces travaux. Un travail avait également été mené à l'occasion du projet de Luc Ferry de 2003. Il est toutefois vrai que, dans le temps contraint qui lui a été imparti, le ministère n'a pas réalisé de contre-expertise du rapport de la MEC, qui semblait excellent.

La loi de 2007 constitue le socle d'une réforme beaucoup plus vaste qui sera menée en cinq ans. Mme Françoise Guégot, qui participe à la commission Schwartz, et M. Benoist Apparu, qui fait partie du comité de suivi de la loi, le savent.

Beaucoup de dispositions de la loi sont d'application directe, ce qui répond à la volonté de simplicité du gouvernement, mais certaines nécessitent la publication d'un décret. À l'exception d'un seul – qui fait suite à un amendement du sénateur Philippe Adnot sur les dations faites aux fondations universitaires et pour lequel le ministère est encore en discussion avec Bercy – et bien qu'il s'agisse souvent de mesures complexes soumises à des procédures de concertation très lourdes, les décrets expressément prévus par la loi sont soit publiés, soit en instance de l'être.

La concertation a été menée. Les mouvements qui ont animé les universités à l'automne montrent que la pédagogie de la réforme est aussi importante que la réforme elle-même et conditionne pour une large part son succès futur et l'adhésion de l'ensemble des personnels et des étudiants. Pour chaque texte, tous les partenaires du ministère ont été associés en amont. Au-delà des consultations obligatoires, ils ont pu donner leur avis sur les mesures envisagées et, ainsi, s'approprier la réforme avant même sa publication.

Le décret relatif aux comités de sélection – nouvelles instances qui se chargeront du recrutement des enseignants chercheurs – sera examiné la semaine prochaine par le Conseil des ministres. Il a suscité tous les fantasmes et toutes les peurs. Grâce à la concertation, ce texte, qui modifie profondément le statut des enseignants-chercheurs, a reçu l'avis favorable du comité technique paritaire universitaire (CTPU) – par vingt voix contre dix – et du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat. Des syndicats comme l'UNSA et le SGEN-CFDT ont soutenu ce décret.

La même méthode de concertation a présidé à l'élaboration de l'ordonnance relative à l'application de la loi à l'université des Antilles et de la Guyane, publiée le 1^{er} février dernier, à laquelle tous les parlementaires concernés, de la majorité comme de l'opposition, ont été associés.

Ce faisant, la loi s'applique selon le calendrier fixé par le législateur. Au 1^{er} février 2008 – première étape de la réforme – toutes les universités avaient, conformément à la loi, renouvelé leurs statuts pour définir la configuration de leur nouveau conseil d'administration, le décret fixant les règles d'élection ayant été publié dès le 30 octobre 2007.

Au 11 août, toutes les universités auront changé leur gouvernance. D'ores et déjà, la moitié d'entre elles – 39 sur 82 – ont d'ores et déjà élu leur nouveau conseil d'administration et dix-huit ont procédé à l'élection de leur président. Sur les dix-huit présidents qui ont été installés, douze ont été reconduits, un a été réélu et cinq sont de nouveaux élus, trois présidents ne s'étant pas représentés. Ces campagnes électorales ont donné l'occasion à chacune des équipes en présence de présenter de réels projets universitaires. C'est un résultat dont on peut se féliciter.

Moins de huit mois après son adoption, la loi a ainsi permis de profondément renouveler le paysage universitaire.

Grâce à la publication du décret relatif aux emplois étudiants, le 26 décembre 2007, les universités sont d'ores et déjà en mesure d'offrir à leurs étudiants de véritables contrats de travail aménagés en fonction de leurs obligations universitaires. La seule université d'Évry vient ainsi de signer 52 contrats.

La crainte exprimée par le rapporteur de voir les étudiants des classes moyennes exclus du dispositif n'est pas fondée. La formulation retenue dans le décret est volontairement souple, puisqu'il reprend, mot pour mot, les termes de la loi, à savoir que le recrutement s'opère prioritairement sur des « critères académiques et sociaux ». Ces contrats seront à l'évidence destinés d'abord à des étudiants qui ont des problèmes financiers, mais la formulation souple adoptée évite les effets de seuil et permet de s'adapter à des situations individuelles. Le système n'est pas réservé à des étudiants boursiers. Il appartiendra à chaque université d'apprécier, sous « contrôle » du comité technique paritaire nouvellement créé et du conseil des études et de la vie universitaire, compétent pour apprécier la politique en matière d'emploi étudiant, de conduire une politique de recrutement dans le respect de la loi. Les critères académiques compteront aussi énormément, notamment pour les contrats de tutorat, lesquels sont réservés à de bons élèves.

S'agissant du faible niveau de rémunération et de l'absence de primes de précarité, il faut rappeler que les primes de précarité n'existent qu'en droit privé. Or il s'agit, dans les universités, de contrats administratifs de droit public. Le nombre maximal d'heures correspond à la durée de temps de travail fixée par l'Observatoire de la vie étudiante comme le temps maximum qu'un étudiant peut consacrer au travail au cours une année sans porter atteinte aux résultats de ses études. Il faut avoir, en la matière, une ligne de conduite très claire, consistant à ne pas encourager les étudiants à travailler plus qu'un mi-temps. Le législateur ne le souhaitait pas. Il ne s'agit pas de transformer les étudiants en salariés contractuels de l'université, mais de leur permettre de suivre leurs études dans de bonnes conditions. En revanche, ils peuvent être employés à plein temps pendant les vacances universitaires, ce qui leur permet de percevoir un SMIC à temps plein. Quant à la rémunération au SMIC, c'est un plancher que les universités peuvent dépasser, notamment sur les emplois de type tutorat, qui nécessitent plus de qualification que l'aide aux personnels des bibliothèques ou l'assistance aux étudiants handicapés.

L'emploi étudiant dans les établissements présente un intérêt dans le parcours pédagogique de l'étudiant. La comparaison avec un emploi chez McDonald's – mieux vaudrait sans doute parler d'« emploi sous contrat privé » – n'a pas lieu d'être car ceux qu'offrent les universités sont de meilleure qualité, en ce sens qu'ils participent au parcours pédagogique de l'étudiant et à sa formation personnelle et intellectuelle. Il est prématuré d'envisager des correctifs au dispositif. Le comité de suivi de la loi pourra formuler des avis sur des ajustements nécessaires.

Pour l'instant, les universités emploient des étudiants sur des vacances payées à l'heure, en dehors de toutes charges sociales. La loi propose de vrais contrats de travail qui donnent lieu à des indemnités de chômage et à des congés payés. Cela représente une charge pour les universités, mais celle-ci est largement compensée par les dotations qu'elles recevront cette année.

Dans les tout prochains jours, les universités pourront créer des fondations universitaires et solliciter le mécénat des entreprises pour financer des projets de thèses.

Deux décrets pris pour l'application de ces mesures ont déjà été signés, la seconde mesure ayant été adoptée à l'initiative du groupe socialiste.

D'ores et déjà, 27 universités sur 80 ont manifesté leur intention de créer des fondations universitaires et/ou partenariales, intention qui, sans nul doute, se concrétisera puisque, pour la très grande majorité d'entre elles, elles ont déjà des projets avec des entreprises locales, nationales ou internationales.

Dès le 1^{er} janvier 2009, sera franchie une nouvelle étape de la loi, la plus importante, avec la mise en place des premières universités bénéficiant des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de ressources humaines : en clair, les premières universités véritablement autonomes.

Sitôt la loi votée, la ministre a lancé cinq audits à titre expérimental, immédiatement suivis, le 1^{er} octobre, par trente nouveaux audits sur les universités volontaires pour l'autonomie. Elle a l'espoir qu'au 1^{er} janvier prochain, vingt universités, soit un quart d'entre elles, seront en mesure de tirer l'entier bénéfice des dispositions adoptées par le Parlement l'été dernier.

Les universités qui, aux termes de la loi, seront toutes autonomes d'ici à cinq ans, marquent une forte appétence pour les nouvelles compétences que leur offre la loi. Quinze universités supplémentaires ont demandé à être auditées dès cette année et vingt-six se sont portées candidates pour le transfert de leur patrimoine.

À cette fin, un décret a été pris, qui n'était pas obligatoire *stricto sensu* mais qui est apparu indispensable : il réforme le régime financier des établissements universitaires pour le mettre à l'heure de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Les pays membres de l'Union européenne doivent d'ailleurs répondre à un grand enjeu, qui est la lisibilité de la gestion financière des établissements d'enseignement supérieur. Le sujet a été ainsi évoqué par des conférences associant les États membres de l'Union européenne. La gestion de la plupart des établissements d'enseignement supérieur en Europe s'apparente à une boîte noire comptable parce qu'elle n'est pas du tout organisée en missions.

La réforme du régime financier des établissements a donc pour objectif de rendre cette comptabilité très lisible, de l'organiser diplôme par diplôme et de bien isoler la comptabilité des laboratoires de recherche afin de connaître le coût complet de la recherche universitaire et celui des actions de vie étudiante. On aura ainsi une vraie lisibilité du budget universitaire, comme pour le budget de l'État, ce qui est important pour les nouveaux membres des conseils d'administration, notamment ceux issus de la société civile.

Le décret qui réforme le régime financier des établissements a fait l'objet d'un long travail préparatoire, notamment en interministériel puisqu'il s'agissait de préserver l'initiative

des universités devenues autonomes tout en évitant les dérives possibles de cette autonomie en matière de gestion. Ce décret est en voie de transmission au Conseil d'État, de même que celui qui autorisera les autres établissements d'enseignement supérieur et les établissements publics administratifs à bénéficier, sous certaines conditions, de l'autonomie : écoles normales, Collège de France... Les Grandes écoles envient désormais les universités ; cela n'était pas arrivé depuis longtemps.

Par ailleurs, toutes les universités pourront profiter des souplesses offertes par la loi. Le décret relatif à la prime d'encadrement doctoral et de recherche (PEDR), qui vient d'être soumis à la concertation, leur offrira une nouvelle compétence en matière indemnitaire. Elles seront désormais chargées d'attribuer la prime dont elles pourront moduler le montant dans un cadre de référence fixé par l'État.

Cette réforme, qui sera évaluée tout au long de son application par le comité de suivi, mis en place le 13 février, sous la présidence de Mme Claire Bazy-Malaurie, présidente de chambre à la Cour des comptes et qui comprend quatre parlementaires, doit s'apprécier dans un environnement plus global. Plusieurs des membres de la commission, notamment de gauche, avaient craint, lors du débat parlementaire, que cette réforme se résume à un jeu de meccano. Il va de soi que le changement de gouvernance comme l'autonomie ne sont pas des fins en soi mais des moyens permettant aux universités de mieux faire valoir leurs atouts. Ils constituent un préalable à la mise en place d'une véritable stratégie d'établissement permettant aux universités de lutter contre l'échec et de favoriser un enseignement de qualité, une meilleure insertion professionnelle et le développement d'une recherche de haut niveau.

La ministre a indiqué que la mise en place de la loi s'accompagne d'une refonte en profondeur du premier cycle universitaire avec l'institution du plan « Réussir en Licence » et d'un effort tout particulier en direction de l'immobilier universitaire avec l'« Opération campus », qui sera dotée d'une contribution exceptionnelle de 5 milliards d'euros.

Moins de huit mois après l'adoption de la loi, le monde universitaire est déjà en pleine mutation comme en témoignent les premiers résultats des élections dans les universités. Jamais les taux de participation n'avaient été aussi élevés : 74 % en moyenne dans le collège des professeurs, 58 % dans celui des maîtres de conférences et 65 % chez les personnels administratifs, techniques et des bibliothèques. La seule déception est le taux de participation dans le collège des étudiants, qui est seulement de 15 % ; il est néanmoins trois fois plus élevé qu'aux élections précédentes. À trois exceptions près, tous les présidents ont confirmé que ces taux étaient exceptionnels. C'est bien le signe que la loi favorise l'intérêt de la communauté universitaire pour l'avenir de chaque établissement. Fait nouveau et conséquence de la loi, les chercheurs qui travaillent dans les universités ont participé au scrutin.

Les conseils en sortent fortement renouvelés : tous collègues confondus, le taux moyen de renouvellement est de 63,5 %. L'ouverture des universités sur leur environnement extérieur, favorisée par la loi, est manifeste. Les nouveaux conseils d'administration comprennent, dans la très grande majorité des cas, au moins deux chefs d'entreprise là où la loi en impose un.

Le dispositif des préinscriptions a rencontré, bien qu'il ait été généralisé cette année pour la première fois à l'ensemble du territoire, un grand succès. Plus de 450 000 lycéens se sont préinscrits, soit 90 % de la classe d'âge. Il est possible que les 10 % de non-préinscrits soient des élèves qui aient décidé de ne pas poursuivre leurs études dans le supérieur, par exemple des bacheliers professionnels technologiques. Le serveur « Admission Post-Bac »,

qui n'a connu aucun dysfonctionnement technique – ce qui est en soi une prouesse la première année de mise en place –, fonctionne d'ores et déjà dans 18 académies et, pour toutes les formations d'enseignement supérieur – des sections de technicien supérieur (STS), aux instituts universitaire de technologie (IUT), des universités aux grandes écoles – dans douze académies. Il sera généralisé à la rentrée 2009.

Pour la première fois – et c'est fondamental – tous les lycéens ont été amenés à réfléchir à leur avenir dès l'année de terminale et à se poser la question de leur orientation. Pour les douze académies dans lesquelles a été mis en place le dossier unique permettant un suivi très fin de leurs vœux, on remarque que les premiers vœux des élèves sont raisonnables et raisonnés : les bacheliers des filières générales aspirent à l'université et aux classes préparatoires tandis que les bacheliers technologiques aspirent, pour près de 80 % d'entre eux, à rejoindre une filière professionnalisante : STS ou IUT.

L'orientation active commence véritablement par la préinscription. Celle-ci fait office de prise de conscience et engage les élèves à réfléchir sur leurs choix. Dès la première année, elle apparaît comme un précieux outil de pilotage pour le système d'enseignement supérieur et, singulièrement, pour le ministère. Les données dont le ministère dispose pour les douze académies pilotes démontrent qu'il convient de réfléchir à une révision de la carte des filières courtes et des places qui y sont offertes. Il semble que la mauvaise orientation vienne non pas des vœux des lycéens eux-mêmes mais plutôt d'une offre insuffisante dans les filières courtes.

L'orientation active à proprement parler, c'est-à-dire l'information donnée à l'étudiant sur la base de ses vœux et le contact qui doit dès lors s'établir entre le futur étudiant et son établissement d'accueil, se met en place en ce moment même. Actuellement, 1,5 million de vœux sont traités par les équipes pédagogiques, qui donneront lieu à un avis pédagogique : soit un avis favorable, soit un avis réservé, soit une proposition de réorientation. Au-delà de ces avis, des entretiens individuels seront programmés, non seulement à l'intention des élèves pour lesquels un avis réservé aura été émis mais également pour des élèves qui se sont signalés sur le site « Admission Post-Bac » pour demander des rendez-vous ; 5 000 demandes de rendez-vous ont été formulées. En tout, 92 000 demandes ont été présentées de la part des lycéens pour participer à l'orientation active, laquelle peut prendre plusieurs formes : forums, visioconférences.

S'il appartient aux élèves de solliciter ou non un entretien avec l'établissement, celui-ci doit les recevoir dès lors qu'ils en font la demande ; il peut également le proposer de lui-même. Les établissements disposent des moyens financiers nécessaires puisque 50 000 euros par université ont été débloqués à cet effet.

Si des difficultés apparaissaient dans certaines universités, il est souhaité que les parlementaires informent au plus vite le ministère afin que les mesures nécessaires soient prises. À ce jour, aucune difficulté n'a été signalée. Les universités qui refuseraient d'organiser des entretiens ne bénéficieraient plus des crédits qui leur sont alloués à cet effet. Un bilan chiffré du dispositif sera disponible le 15 mai.

Les bureaux d'aide à l'insertion professionnelle prévus par la loi du 10 août sont en effet très importants. Parce qu'ils auront à assurer le suivi des statistiques relatives à l'insertion professionnelle des étudiants, rendues obligatoires par la loi, ces bureaux joueront un rôle majeur dans l'évaluation des performances des universités. Le groupe socialiste au

Sénat a posé à ce propos la question connexe du chantier des modes d'allocation des financements aux universités.

La ministre a fait part de son souhait de revoir les critères d'affectation des crédits, jusqu'ici calculés grâce au système SANREMO, qui a été gelé parce qu'il était largement inadapté. Il se fonde, en effet, essentiellement sur des critères quantitatifs : le nombre d'étudiants et la superficie des bâtiments universitaires. Une remise à plat doit mettre en avant le critère de la performance qui, d'ores et déjà, représente, dans les contrats pluriannuels des universités, environ 20 % de la dotation accordée. Ce critère mesure la capacité des universités à faire réussir les étudiants qu'elles accueillent, en tenant compte évidemment de leur éventuelle fragilité.

Il est souhaitable que le Parlement soit associé à cette réflexion, qui est éminemment politique. Si elle aboutit à la révision des critères d'allocation des financements universitaires sur la base de la capacité des universités à faire réussir leurs étudiants, les universités auront tout intérêt à mettre en place des BAI véritablement opérationnels. La demande de publication des débouchés des universités n'est pas nouvelle puisque le décret Chevènement de 1986 imposait déjà aux universités la publication de leurs taux de réussite et de débouché professionnel. Mais il est resté lettre morte.

Un groupe de travail, co-présidé par un chef d'entreprise, M. Thomas Chaudron, président du Centre des jeunes dirigeants (CDJ) et par un universitaire, M. Jean-Michel Uhaldeborde, président de l'université de Pau, réfléchit actuellement, en s'inspirant des meilleurs pratiques et en lien avec tous les acteurs concernés, à la structure optimale des BAI qui devra à la fois prendre en compte les spécificités locales et s'articuler en réseaux. Il convient de prendre le temps de la réflexion pour éviter l'empilement des structures et pour définir comment les BAI peuvent se substituer ou s'articuler avec les dispositifs existants. Dès cette année, 4,6 millions d'euros supplémentaires ont été dégagés pour leur création et ce montant sera doublé les deux années suivantes pour atteindre 13,8 millions en régime de croisière, afin de permettre aux universités de rechercher et d'obtenir des stages pour leurs étudiants de licence.

Il n'y aura pas de difficulté à mettre en place des comités de sélection dans l'université fusionnée de Strasbourg. Les universités de Strasbourg ont prévu une opération de fusion fort intéressante, qui fera naître dans cette ville un pôle universitaire d'envergure européenne. Dans ce cadre, elles ont programmé les élections au mois de septembre, de telle sorte que le nouveau conseil d'administration de l'université fusionnée soit installé début janvier. L'université pourra donc, aussitôt, mettre en place ses comités de sélection et recruter des enseignants-chercheurs sans attendre la campagne d'emploi suivante, dans la logique « au fil de l'eau » permise par la loi. Si l'une des trois universités strasbourgeoises a un besoin de recrutement d'ici à la fin de l'année, pour un emploi qui n'aurait pas été prévu dans la campagne qui s'ouvre actuellement, tout sera mis en œuvre pour qu'elle puisse y satisfaire d'ici au 11 août, date de disparition des commissions spéciales. Les trois universités de Strasbourg qui fusionnent ont demandé à bénéficier également, au 1^{er} janvier 2009, de l'autonomie.

En dotant les universités d'une véritable autonomie, la réforme impose de revoir la mission et l'organisation de la direction générale de l'enseignement supérieur du ministère (la DGES). C'est désormais, la contractualisation entre les universités et cette direction qui formera le cœur de son activité, et non plus le contrôle administratif. Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) à laquelle tous les ministres sont

actuellement soumis, elle devra proposer une réorganisation de ses structures et de ses modes de fonctionnement.

Les universités ont bénéficié cette année d'une augmentation moyenne de 13,8 % de leurs dotations de fonctionnement, hors masse salariale. C'est un effort historique.

Contrairement à certaines affirmations critiques à l'encontre de la loi, les universités de sciences humaines et sociales ont vu en moyenne leur dotation augmenter de 17 %. Ces moyens nouveaux s'ajoutent donc aux contrats pluriannuels signés par les universités.

Il a été procédé à un gel de précaution de moins de 2 % du budget de fonctionnement, hors masse salariale. On ignore encore les mesures d'économie que le Premier ministre souhaite promouvoir, mais le gel du budget universitaire ne pourrait pas dépasser ce taux.

Il est évident que l'autonomie des universités crée un contexte nouveau qui va profondément changer leurs relations avec les organismes de recherche, la critique récurrente faite à l'université portant précisément sur la faiblesse de ses stratégies de recherche.

Le CNRS doit se réformer en profondeur pour être plus performant et plus solide et pour réévaluer ses partenariats avec les universités qui ont vocation à être autonomes. C'est l'objet de la mission sur le partenariat entre organismes de recherche et universités confiée à François d'Aubert, qui doit rendre son rapport d'ici la fin avril. C'est la première fois dans l'histoire que les grands organismes de recherche – INRA, INRIA, CNRS, INSERM, etc. – discutent ainsi directement de leur partenariat. C'est une conséquence de la loi. Cela étant dit, il n'y a aucun projet de démantèlement du CNRS dans les cartons. La stratégie du gouvernement repose sur quatre piliers : des universités puissantes et autonomes, des organismes de recherche publics d'excellence, une recherche sur projets dynamique, une recherche privée beaucoup plus ambitieuse.

M. Marc Bernier a souhaité savoir si les 450 000 lycéens qui se sont préinscrits, et qui représentent 90 % des bacheliers seront effectivement en capacité de poursuivre leurs études ? Comment s'articule la liberté d'inscription, qui n'est pas remise en cause, et le processus de réponse aux souhaits d'orientation décrit dans le projet de rapport de M. Benoist Apparu : « *La réponse des universités aux souhaits d'orientation pourra prendre trois formes : un encouragement à s'inscrire dans les filières souhaitées ; une recommandation à infléchir les vœux ; une information précise conduisant à recommander d'autres filières offrant de meilleures chances de réussite* » ? Comment, le cas échéant, orientera-t-on ou dissuadera-t-on l'orientation vers certaines filières ? Le taux d'échec est énorme à l'issue de la première année de médecine, alors que les élèves sont brillants, qu'ils ont souvent obtenu leur bac avec mention. Pourtant, on ne leur propose pas d'autre solution que de retourner à la case départ.

La ministre a rappelé qu'elle avait prévu de lancer, en lien avec la ministre de la santé, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, une réforme de la première année d'étude médicale où il y a actuellement un réel gâchis humain. Le plan pour la réussite en licence, qui a suivi la lettre de mission que lui a adressée le Président de la République lui fait obligation de diviser par deux en cinq ans le taux d'échec en première année à l'université, ce qui n'est atteignable que si le taux d'échec en première année de médecine, actuellement de 80 %, est réduit.

Le président Méhaignerie a fait observer que la situation s'était améliorée en médecine.

La ministre a expliqué que cela tient au fait qu'un certain nombre d'universités ont introduit, en dehors même de la loi, des procédures de réorientation en fin d'année pour des étudiants qui, manifestement, faisaient fausse route.

Ce dispositif se généralisera dès la fin du premier semestre de l'année de médecine, en permettant, en outre, des passerelles entrantes et sortantes. Ce qui est véritablement aberrant, c'est qu'un littéraire ne puisse pas devenir médecin, qu'un paramédical ne puisse pas aspirer à devenir un jour sage-femme, dentiste ou médecin, qu'un préparateur en pharmacie ne puisse jamais espérer devenir pharmacien. C'est le problème de la société française, qui est totalement immobile. Il faut organiser des passerelles en cours d'année, ce qui nécessite encore une réorganisation universitaire.

Mme Monique Boulestin a rappelé que la ministre de l'économie et des finances, Mme Christine Lagarde, vient de présenter un projet tendant au développement de contrats de partenariat public-privé. Comment rassurer les centres régionaux des œuvres universitaires et sociales (CROUS), qui craignent que ces contrats ne fassent concurrence à ce qu'ils développent déjà ?

Ne faut-il pas craindre par ailleurs que l'Opération Campus ne profite qu'aux pôles d'excellence de certaines universités, au détriment de l'ensemble des établissements dont les locaux sont particulièrement vétustes ?

La ministre a répondu que les CROUS avaient eux aussi la possibilité de recourir à des contrats de partenariat public-privé. Cela modifiera un peu leur mode de fonctionnement. Dans le même esprit, le gouvernement étudie la formule de la vente en état d'achèvement, dispositif nouveau expérimenté par les CROUS pour accélérer la construction. Tout dispositif permettant de dynamiser la construction de logements CROUS doit être encouragé.

L'Opération Campus consiste en une dotation exceptionnelle versée sur sélection opérée selon quatre critères : la qualité et l'ambition pédagogiques et scientifiques du projet ; l'urgence de la situation immobilière ; le caractère de vie de campus ; le caractère structurant pour un territoire. Ce seront évidemment les meilleurs projets qui seront sélectionnés, mais l'Opération Campus lancera une dynamique qui profitera à tout le monde, ses crédits venant s'ajouter aux crédits immobiliers universitaires, c'est-à-dire au milliard d'euros qui, chaque année, abonde la réalisation des contrats de plan État-région, la mise en sécurité, la rénovation, l'amélioration de l'accessibilité aux handicapés. Il est logique que les plus gros sites universitaires, notamment ceux qui s'organisent dans le cadre des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), bénéficient de la prime du plan Campus en raison de l'ambition des projets et des retombées sur le territoire.

Le président Pierre Méhaignerie a souhaité que la commission puisse avoir connaissance des taux d'abandon dans les sections psychologie, sociologie et langues étrangères appliquées. On ne peut tolérer un tel gaspillage de ressources humaines et de telles difficultés d'insertion dans l'emploi pour les jeunes qui ont abandonné leurs études.

Par ailleurs, les « emplois McDonald's » donnent une expérience humainement utile et professionnellement positive, ils apportent à la jeune génération une certaine connaissances

des autres métiers. Ne conviendrait-il pas de les encourager en les valorisant dans les parcours universitaires par une forme de reconnaissance ?

La ministre a rappelé que ces emplois peuvent être validés, en première et deuxième année, comme stage professionnel, stage ouvrier ou encore stage de découverte de l'entreprise.

Le président Pierre Méhaignerie a remercié la ministre.

*

La commission **a décidé**, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.