



ASSEMBLÉE NATIONALE

**COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN**

COMPTE RENDU N° 71
(Application de l'article 46 du Règlement)

Mercredi 14 juin 2006
(Séance de 16 heures 15)

*Présidence de M. Jean-Pierre Brard, Secrétaire,
puis de M. Pierre Méhaignerie, Président*

SOMMAIRE

	page
– Examen des propositions de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gouvernance des universités dans le contexte de la LOLF (MM. Michel Bouvard et Alain Claeys, Rapporteurs).....	2

La Commission a procédé, sur le rapport de **MM. Michel Bouvard et Alain Claeys, Rapporteurs**, à l'examen des propositions de la **Mission d'évaluation et de contrôle sur la gouvernance des universités dans le contexte de la LOLF**.

M. Michel Bouvard, Rapporteur de la MEC, a rappelé que la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) a adopté ce rapport à l'unanimité. Il s'est félicité de la collaboration fructueuse avec M. Alain Claeys. Ce dernier avait déjà remis un rapport sur ce sujet en 2000 dans le cadre de la MEC. La MEC a bénéficié du travail de la Cour des comptes, laquelle a remis un rapport sur « *L'efficience et l'efficacité des universités* » en décembre 2005, à la demande de la commission des Finances, en application de l'article 58, alinéa 2, de la LOLF.

Les Rapporteurs partagent trois constats. Tout d'abord, en l'espace de vingt ans, les universités ont su faire face à trois défis majeurs : la massification de l'enseignement supérieur, l'instauration de relations contractuelles entre chaque établissement et l'État au début des années quatre-vingt-dix, et dernièrement la mise en place du système LMD. Le deuxième constat est que les universités ont dû assumer ces changements avec peu de moyens. Le niveau de financement consacré par notre pays à l'enseignement supérieur est insuffisant, comparé à celui des universités étrangères. Le troisième constat a trait aux résultats des étudiants à l'université, qui ne sont pas satisfaisants. Les chances de réussite des étudiants aux diplômes sont très inégales selon le type de baccalauréat qu'ils ont obtenu. Les bacheliers technologiques, avec un taux de réussite à l'ancien DEUG de seulement 40 %, et les bacs pro, avec seulement 15 %, sont les grands perdants du système universitaire français, qui prétend assurer un accès égal de tous à l'enseignement supérieur.

Les lacunes de la gouvernance du système universitaire s'observent à deux niveaux :

– l'État manque d'une vision stratégique et exerce une tutelle que l'on a pu qualifier à la fois de molle et de « tatillonne » ;

– les universités n'ont souvent pas de projet commun d'établissement et opèrent une gestion comptable et financière qui pourrait être plus rigoureuse. La mise en œuvre de la LOLF constitue l'opportunité d'une modernisation qu'elles doivent saisir.

Actuellement, les établissements n'utilisent pas toutes les marges de manœuvre que leur offre la loi. L'amélioration de la gouvernance des universités, dans le sens d'une capacité de pilotage renforcée, passe avant tout par la modernisation de pratiques. Le rapport comporte des propositions concrètes, qui ne constituent pas un bouleversement du système, mais visent à utiliser toutes les marges de manœuvre existant dans le cadre législatif actuel, et à agir sur quelques leviers qui permettront de renforcer la gouvernance des universités.

Six propositions tendent à renforcer les structures de gouvernance, afin de permettre l'émergence d'un intérêt commun, tout en approfondissant la démocratie dans l'université :

– offrir aux conseils d'administration le choix de prévoir dans les statuts le renouvellement possible du mandat du président ; cette solution a été préférée à celle qui consisterait à allonger la durée du mandat ;

– aucune affectation ne pourrait être prononcée si le président émet un avis défavorable expressément motivé ; il aurait ainsi, en matière de ressources humaines, un pouvoir comparable à celui des directeurs d’instituts et de laboratoires ; cela lui permettrait d’assurer la cohérence des recrutements avec la politique scientifique de l’établissement ;

– renforcer le conseil d’administration comme lieu du débat sur les questions stratégiques ; chaque année, le président de l’université présenterait un rapport d’activités qui comprend notamment les rapports d’activités de chaque composante ainsi que l’évaluation des enseignements et de la formation ; la présentation de ce rapport donnerait lieu à un débat ;

– en vue de constituer des équipes cohérentes, supprimer la possibilité de panachage des listes aux élections aux conseils ;

– offrir une formation administrative, comptable et financière à tous les membres des conseils, au président et aux directeurs d’unités de formation et de recherche (UFR), dans le cadre de l’École supérieure de l’éducation nationale (ESEN) ;

– doter la Conférence des présidents d’université (CPU) d’une autonomie juridique et budgétaire en en faisant un groupement d’intérêt public (GIP), qui reprendrait les missions de l’Agence de mutualisation des universités (AMUE) ; aujourd’hui, la CPU est un service ministériel sans réelle autonomie qui entretient des rapports croisés avec l’AMUE ; il faut instaurer un vrai dialogue entre elle et le ministère.

Ensuite, il convient de renforcer les compétences au sein des universités en matière de gestion administrative, comptable et financière. Cela passe par la valorisation de la fonction de secrétaire général, moins en termes de rémunération que de prise en compte du niveau des responsabilités assumées. En deuxième lieu, il faudrait augmenter le nombre de cadres administratifs A et A+ dans les universités, pour exercer des fonctions de direction. Enfin, il faudra offrir une formation continue obligatoire à tous les cadres administratifs en renforçant l’ESEN.

Moderniser les outils de gestion est indispensable, afin de donner aux universités la capacité d’assumer leur autonomie. À cet effet, les moyens nécessaires pour mettre en place des systèmes d’information permettant une comptabilité analytique et un contrôle de gestion devront être mobilisés ; ces systèmes doivent être compatibles entre universités et avec ceux de l’État, lequel doit obtenir des données consolidées pour l’application de la LOLF et pour fixer les grandes orientations stratégiques. Les universités, autonomes, n’étant pas soumises à un contrôle *a priori*, il est indispensable que chacune instaure un service interne de contrôle de gestion. Enfin, le contrôle de légalité doit être assuré : actuellement, le contrôle exercé par les recteurs est lacunaire ; les recteurs devront remettre chaque année un rapport au ministre justifiant de leur action en matière de contrôle de légalité et de contrôle budgétaire en tant que chanceliers des universités.

Tout en renforçant la gouvernance et la gestion comptable et financière des universités, il importe d’accorder à celles-ci davantage de leviers de gestion. La Mission en propose quatre :

– introduire un contrat de service pluriannuel entre l’université et chaque enseignant-chercheur, prévoyant la répartition de son temps de travail entre enseignement,

recherche et autres tâches. Cela permettra de moduler le travail des enseignants-chercheurs selon les moments de leur carrière – par exemple, un jeune enseignant peut légitimement souhaiter s'investir davantage dans ses travaux de recherche ;

– rapprocher le régime des primes de recherche et d'encadrement doctoral de celui des autres primes, en intégrant l'ensemble des primes (IATOSS et enseignants-chercheurs) dans le budget des universités ;

– prévoir la possibilité de transférer la propriété du patrimoine aux universités, sur la base du volontariat, et sous réserve d'une « dotation globale de transfert » accordée à l'université, tenant compte de l'état du patrimoine après expertise contradictoire ;

– inciter au regroupement des compétences dans le cadre des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), sous la responsabilité des conseils d'administration des universités concernées, moyennant une majoration du contrat des universités participantes.

M. Alain Claeys, Rapporteur de la MEC, a tenu à rappeler que la Mission avait essayé de rencontrer l'ensemble des acteurs de l'université, qu'ils en soient membre ou qu'ils interviennent plus largement dans l'encadrement de la politique universitaire, soit dans le cadre des auditions publiques de la MEC, soit lors d'entretiens avec les Rapporteurs. Il a souligné que l'université française manque de moyens, et qu'il n'est pas souhaitable de lui donner pour seule perspective de gérer la pénurie.

L'autonomie des universités est prévue par la loi, mais son application est très inégale. Il y a en fait deux sujets à traiter dans la gestion du système universitaire :

– la gouvernance des établissements eux-mêmes ; les universités sont récentes en France, et elles fonctionnent encore largement sur des logiques facultaires ;

– les relations des universités avec l'État, qui devraient être fondées sur les contrats et l'évaluation ; ce second point fait l'objet de cinq propositions.

Les dotations financières de l'État aux universités, en ce qui concerne l'enseignement se répartissent entre la partie contractuelle et la dotation globale de fonctionnement (DGF). Le calcul de la DGF repose sur un système complexe qu'il convient de rénover pour qu'il corresponde mieux aux contraintes auxquelles les établissements sont soumis. Les critères pertinents à prendre en compte sont : les inscriptions pédagogiques, le nombre de boursiers et la structure de l'offre de formation.

Parallèlement, les objectifs de l'université font l'objet du contrat. La portée des contrats est aujourd'hui encore trop faible pour être le socle de la politique de l'établissement. En moyenne, ils ne dépassent pas 20 % du budget, si bien qu'ils ne peuvent être l'élément central de la stratégie de l'université. Ces propositions ne préjugent pas du périmètre global du budget.

La durée des contrats, fixée à quatre ans, constitue aujourd'hui une autre faiblesse : ils sont très souvent signés avec plus d'un an de retard, et la période d'exécution, très courte, ne permet pas d'apprécier leur mise en œuvre. Il faudrait donc porter la durée du contrat de quatre à six ans.

L'État stratège doit remplir son rôle d'évaluateur. Tel n'est pas le cas aujourd'hui. L'évaluation devra être réalisée par le Comité national d'évaluation (CNE) au sein de la nouvelle Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), créée par la loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche. Un nouveau contrat ne pourra être signé sans que le précédent ait été évalué par l'AERES.

Enfin, la mise en place de la réforme LMD constitue l'occasion pour chaque université de réfléchir à son organisation propre. Le nouveau système favorise en effet les échanges entre les filières. Une réflexion sur les composantes, notamment les unités de formation et de recherche (UFR), et leur adéquation avec les objectifs de l'établissement, doit être menée dans chaque université. La Mission recommande donc que le découpage de l'établissement en composantes soit justifié dans chaque contrat ; les UFR doivent être incitées à se regrouper de façon transdisciplinaire ; les arrêtés ministériels fixant d'éventuels redécoupages doivent être signés en même temps que le contrat qui les prévoit.

Le dernier sujet traité par le rapport, mais pas le moindre, est l'orientation des étudiants. Le principe est l'accès libre à l'enseignement supérieur de tous les bacheliers. Il ne correspond pas à la réalité : beaucoup de bacheliers issus des filières technologiques et professionnelles restent au bord de la route et n'obtiennent jamais de diplôme universitaire. De surcroît, ce sont eux qui connaissent les taux de chômage les plus élevés.

L'orientation passe d'abord par l'information. Comme un décret de 1986 leur en fait, en principe, obligation, les universités doivent toutes publier des statistiques précises sur la réussite aux diplômes et l'insertion professionnelle des diplômés, et créer des observatoires de la formation et de l'insertion professionnelle dans le cadre des PRES.

Alors que les bacheliers technologiques et professionnels ont des taux d'échec importants dans les filières générales de l'université, les filières courtes, dotées d'un encadrement renforcé, qui ont été créées pour eux, recrutent paradoxalement une majorité de bacheliers généraux. La dernière proposition du rapport est donc que tout bachelier issu d'une filière technologique ou professionnelle doit être admis dans une formation supérieure courte s'il en fait la demande. Cela implique que les recteurs s'assurent de l'admission et de la répartition des élèves issus des bacs technologiques dans les STS et IUT de leur académie ou dans d'autres académies, en cohérence avec les schémas régionaux de formation. Il faudra augmenter les places ouvertes dans ces filières, ce qui implique des moyens supplémentaires. Cependant, cet investissement sera en partie compensé, car l'échec dans les filières générales de l'université est extrêmement coûteux pour la Nation, puisqu'il faut assurer l'accueil et l'encadrement des étudiants qui redoublent.

En définitive, l'université a assumé seule le passage à un enseignement supérieur de masse, l'État n'ayant pas toujours été à la hauteur de l'enjeu. Ses carences ont été en partie compensées par les collectivités territoriales. Aujourd'hui, l'État doit prendre ses responsabilités en consacrant des moyens supplémentaires aux universités. L'augmentation des moyens ne doit pour autant pas être accordée sans une amélioration de la gouvernance des universités, l'instauration de relations contractuelles plus stratégiques et le renforcement de l'évaluation.

M. Jean-Pierre Gorges s'est étonné de l'absence de propositions permettant d'obtenir des résultats tangibles face aux problèmes d'organisation de l'université et aux difficultés liées à l'orientation des jeunes. Nos universités deviennent en quelque sorte des classes préparatoires pour le plus grand « entrepreneur » de France, qui serait l'État. Or, l'acquisition de véritables compétences pratiques ne commence, souvent, qu'une fois un concours administratif réussi et non pas au cours des études universitaires. Certes, la qualité croissante des candidats aux concours administratifs est un facteur positif. Mais n'est-il pas paradoxal de constater qu'il est aujourd'hui, statistiquement, plus difficile de devenir professeur d'éducation physique et sportive que polytechnicien ? On ne peut que déplorer la situation des étudiants qui se sont engagés dans des formations diplômantes qui ne leur offriront aucun travail. L'annonce d'une diminution du nombre de fonctionnaires l'an prochain est une bonne chose, mais elle pose d'autant plus la question de l'employabilité des étudiants inscrits à l'université, lesquels ne peuvent souvent s'orienter que vers le secteur public. Les recommandations des Rapporteurs ne proposent aucune orientation structurante pour limiter les inscriptions dans des filières sans issue. Il est regrettable que le système universitaire oriente si mal des dizaines de milliers de jeunes ayant pourtant un excellent niveau intellectuel.

M. Yves Deniaud a tenu à nuancer ces propos. L'université est une palette de filières où coexistent des voies de sorties tant publiques que privées. Le droit, la médecine, la pharmacie sont des filières d'excellence et n'ont pas d'équivalent dans les grandes écoles. Par exemple, si l'engorgement des sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) constitue une préoccupation véritable, il semble qu'émergent de nouveaux métiers, notamment en matière de gestion d'équipements privés, qui peuvent correspondre aux compétences des étudiants en STAPS. L'élévation du niveau des candidats aux concours de la fonction publique est un constat banal que l'on observe dans tous les métiers. Elle peut d'ailleurs constituer une source d'enrichissement des métiers du secteur public, créatrice de gains de productivité. Il est crucial de bien informer les jeunes s'engageant dans des filières universitaires sur les métiers qu'ils pourront véritablement être en mesure d'exercer.

M. Michel Bouvard, Rapporteur de la MEC, a estimé exagéré de dire que l'université était seulement une sorte de classe préparatoire pour la fonction publique. Il est essentiel de s'attaquer en premier lieu à la question des bacheliers des filières technologiques et professionnelles qui ont du mal à être accueillis au sein de l'université, alors que les filières supérieures étaient initialement conçues pour leur offrir des débouchés. Partageant l'opinion de M. Yves Deniaud constatant une dérive des formations technologiques vers l'hyper-sélectivité, M. Michel Bouvard, Rapporteur de la MEC a souligné l'utilité de la diffusion des statistiques relatives au taux d'insertion professionnelle de ces jeunes. Au sein de l'université, beaucoup de filières sont tournées vers le privé et, même si les effectifs du public sont amenés à diminuer dans les prochaines années, il sera toujours nécessaire de disposer de filières universitaires formant aux métiers de la fonction publique.

M. Alain Claeys, Rapporteur de la MEC, a fait observer que la place des classes préparatoires dans le système de formation de notre pays sera amenée à évoluer, probablement vers une forme d'intégration de ces filières au sein du système universitaire. Le discours de M. Jean-Pierre Gorges est exagérément simplificateur. Il n'y a pas de relation mécanique entre la formation universitaire et les métiers de demain : le raisonnement n'est malheureusement pas aussi simple ! La vocation de l'université doit demeurer la recherche et

il est important de ne pas en négliger l'importance. La difficulté vient justement du fait qu'il y a trop peu de docteurs dans le secteur marchand.

M. Jean-Pierre Brard, Président, a fait observer que l'annonce de la suppression de 15.000 postes de fonctionnaires en 2007 – représentant 1/400^{ème} de l'effectif – s'assimile davantage à de la propagande qu'à une mesure de réforme de l'État.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a félicité les rapporteurs pour la qualité de leurs propositions précises et concrètes. Il a cependant regretté que ne soit pas prévu d'ouvrir davantage les conseils des universités à des personnalités extérieures.

M. Michel Bouvard, Rapporteur de la MEC, a expliqué que la MEC a considéré que le conseil scientifique et le conseil des études et de la vie universitaire accomplissent en général leurs missions de façon satisfaisante. Le conseil d'administration consacre une grande partie de ses réunions à des questions d'importance relative internes à l'université, qui relèveraient, dans le secteur privé, du comité d'entreprise. Les rapporteurs ont préféré, en imposant un rapport obligatoire du président au conseil d'administration, créer l'obligation d'aborder chaque année les enjeux stratégiques auxquels doit répondre l'université, ainsi que l'évaluation des formations et des enseignants. Plutôt que d'espérer une grande réforme de l'université se heurtant à de multiples oppositions et pesanteurs, les rapporteurs ont voulu proposer une solution consensuelle, qui permet d'ouvrir les conseils aux questions stratégiques qu'ils ne peuvent plus éluder.

M. Alain Claeys, Rapporteur de la MEC, a souligné qu'il n'avait pas d'idée arrêtée sur la composition des conseils. Cependant, la solution choisie permet déjà de responsabiliser le conseil d'administration, ce à quoi contribue l'abandon du panachage, afin qu'il se sente engagé par les choix qu'il fera, de même que l'État s'engage à travers le contrat pluriannuel.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a demandé si, pour les propositions appelant des mesures législatives, l'on pouvait escompter le dépôt d'un projet de loi.

M. Michel Bouvard, Rapporteur de la MEC, a précisé que les Rapporteurs n'ont volontairement pas consulté le ministère, afin de réserver la primeur de leurs propositions à la Commission. Cependant, il serait envisageable de regrouper les mesures législatives dans une proposition de loi, surtout dans la mesure où ces propositions reflètent un consensus.

M. Alain Claeys, Rapporteur de la MEC, a souligné que l'on ne peut faire progresser la gouvernance dans une situation de pénurie financière, la France étant en retard sur ses partenaires européens en ce qui concerne les moyens accordés à l'université. Un rattrapage doit être programmé, accompagné de la mise en place d'une plus grande transparence pour contrôler l'utilisation des crédits. L'évaluation doit se mettre en place de façon systématique, afin qu'il n'y ait plus, comme c'est le cas aujourd'hui, de contrats qui peuvent se dérouler sans qu'aucune évaluation ne soit effectuée.

M. Michel Bouvard, Rapporteur de la MEC, a confirmé que, partant d'une situation de sous-financement et de sous-évaluation, tout doit évoluer de pair ; il n'est plus concevable de se contenter d'une évaluation globale effectuée tous les neuf ans.

Le Président Pierre Méhaignerie a interrogé les Rapporteurs sur les mesures leur paraissant essentielles au sein de leurs propositions.

M. Alain Claeys, Rapporteur de la MEC, a estimé que plusieurs éléments vont de pair : ainsi l'accroissement des capacités de gouvernance et la progression de l'évaluation vont de pair avec l'accroissement des moyens. Les derniers sans les premières ne seraient que de la démagogie.

M. Michel Bouvard, Rapporteur de la MEC, a précisé que le renforcement de la gouvernance répond à un problème majeur qui est le manque d'autonomie des universités, alors que des capacités existent et ne sont pas mises en œuvre. En outre, le rôle de l'État stratège doit s'accroître : la mission de contrôler et d'évaluer lui incombe et il doit la remplir, dans l'esprit de la LOLF.

La Commission a *accepté* les propositions de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) et a *autorisé* la publication du rapport.