

Les universités des villes nouvelles franciliennes : bilan et perspectives

PRESENTATION

Le système éducatif français a connu à partir de 1960 une croissance soutenue de ses effectifs ; c'est dans l'enseignement supérieur que le phénomène s'est manifesté le plus fortement avec une multiplication par sept de sa population qui croît de 310 000 à 2 100 000 étudiants jusqu'en 1995, année record. La progression la plus forte est constatée au cours de la décennie 80 ; à partir de 1988, 100 000 étudiants supplémentaires s'inscrivent chaque année. La pression exercée sur les établissements nés de l'éclatement de l'université de Paris devient particulièrement préoccupante.

C'est dans ce contexte et dans le cadre du schéma d'aménagement et de développement des établissements d'enseignement supérieur dit « Université 2000 » que les décrets du 22 juillet 1991 créent, en Ile de France, les quatre universités nouvelles de Cergy-Pontoise, Evry Val d'Essonne, Marne la Vallée et Versailles Saint-Quentin en Yvelines avec pour double objectif, de répondre à l'accroissement massif du nombre d'étudiants et de favoriser la diminution des effectifs des universités de Paris Centre. La décision d'implanter ces établissements dans des villes nouvelles s'inscrit également, de facto, dans une ambition d'aménagement du territoire.

Seize ans après leur création, ces quatre universités présentent, à côté de caractéristiques communes, des situations contrastées qui attestent de stratégies de développement distinctes. Etablissements de taille moyenne et de proximité, elles poursuivent leur croissance et proposent une gamme d'enseignements qui couvre l'ensemble des niveaux de formation, avec un accent particulier sur la professionnalisation des diplômés. Pour autant, au-delà de ces points de convergence, elles ne constituent pas une catégorie homogène, cultivent

leurs spécificités et sont aussi le miroir de difficultés rencontrées dans les autres universités françaises. Il en résulte que si l'objectif commun a été atteint, avec des universités qui occupent toute leur place dans l'offre de formation francilienne, leurs perspectives d'avenir sont liées à leur capacité respective à remplir les conditions d'une autonomie renforcée et à s'intégrer dans les nouveaux pôles de recherche et d'enseignement supérieur qui préfigurent la carte universitaire de demain.

L'Etat qui, dans le passé, n'a pas suffisamment tenu compte des besoins de ces jeunes universités, doit les accompagner dans cette nouvelle étape de leur développement.

I - Des universités qui ont répondu à un triple défi

A - Le défi du nombre

1 - Des universités en développement continu

Adopté par le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) du 29 janvier 1992, le « schéma Université 2 000 » retenait comme objectifs, pour les universités nouvelles d'Ile de France, « une capacité d'accueil de 20 000 étudiants en l'an 2000 » et un « desserrement » d'au moins 50 000 inscrits dans les universités du centre de Paris. Toutefois, dès la signature du contrat de plan Etat-Région (CPER) francilien 1994-1999, l'objectif était révisé à 10 000 étudiants par établissement.

Sur un total de 362 661 étudiants pour l'ensemble de la région, leur effectif global s'élève, à la rentrée 2005-2006, soit quatorze ans après leur création, à 47 681 étudiants (13,1 %), à comparer aux 189 412 étudiants (52,2 %) des universités du centre de Paris et aux 125 568 étudiants (34,6 %) des autres universités franciliennes⁴⁶. Avec chacune plus de 10 000 étudiants, elles ont donc atteint l'objectif fixé et constituent des établissements de taille moyenne⁴⁷. De 1997 à 2005, alors que l'effectif francilien recensé par le ministère progressait de 1,8 %, les inscrits dans les universités des villes nouvelles ont augmenté de 35,3 %.

46) Paris 8 (Vincenne-Saint-Denis), 10 (Nanterre), 11(Orsay), 12 (Créteil) et 13 (Villetaneuse).

47) 10 153 à Evry Val d'Essonne ; 11 018 à Marne la Vallée ; 11 745 à Cergy-Pontoise ; 14 765 à Versailles Saint-Quentin en Yvelines (dont 2003 dans l'UFR de médecine détachée de Paris 5 en 2001-2002).

2 - Des étudiants aux profils très contrastés

Ces universités accueillent des étudiants d'origines sociales diverses. Sur l'ensemble de la région, de 1997 à 2005, les étudiants « d'origine favorisée »⁴⁸ baissent de près de 11 000, alors que ceux d'origine « défavorisée »⁴⁹ progressent de 17 000, leur part dans les effectifs étudiants augmentant de plus de 4 points – de 12,2 % à 16,6 %. Ces quatre universités accueillent, en 2005, 17,3 % des étudiants franciliens d'origine défavorisée contre 12,7 % en 1997⁵⁰. Cette évolution est corroborée par la proportion des étudiants boursiers qui passe de 14,5 % à 24 % dans ces établissements⁵¹.

B - Le défi de la proximité

Conformément aux objectifs fixés par le conseil des ministres du 7 mai 1991, le schéma « Université 2000 » s'appuie sur un partenariat fort entre l'Etat et les collectivités territoriales. Le financement de l'investissement alloué aux universités des villes nouvelles franciliennes, de 1991 à 1995, représente un effort de 610 M€, dont 300 M€ à la charge de l'Etat.

De 1995 à 2006, les deux contrats de plan Etat-Région (CPER) engagent 485 M€ en faveur de ces universités, dont 228,6 M€ à la charge des collectivités territoriales, avec pour priorités Cergy Pontoise (153 M€) et Versailles Saint-Quentin en Yvelines (125 M€). Le CPER 2007-2013, lui, marque une rupture en faveur de Marne la Vallée (80 M€) et de Evry Val d'Essonne (51 M€), devant Versailles Saint-Quentin en Yvelines (38 M€) et Cergy Pontoise (23 M€).

Créées dans les villes nouvelles pour répondre à l'accroissement démographique des académies de Créteil et de Versailles, ces universités se sont développées au-delà des limites de leur territoire initial, en fonction de leur histoire, de leur bassin géographique de recrutement et du soutien financier des collectivités territoriales qui a joué un rôle déterminant dans la réussite de leur insertion territoriale.

48) Catégorie retenue dans les statistiques du ministère de l'éducation nationale

49) id

50) On observe en effet un triplement à Versailles, un doublement à Evry, une augmentation de 47 % à Cergy et de 38 % à Marne la Vallée.

51) 14,5 % à Versailles Saint-Quentin pour 21 à 24 % dans les trois autres universités. La part de leurs boursiers progresse surtout dans la période récente : plus 3 à 4 points de 2003 à 2005.

Evry Val d'Essonne, compte tenu de la densité de population de son bassin de recrutement géographique (5000 habitants au km²), est sans doute l'université la plus centrée sur la ville nouvelle car elle recrute un tiers de ses étudiants dans l'agglomération d'Evry et ses communes limitrophes alors que 65% d'entre eux résident dans l'Essonne. Mal centrée sur le département de l'Essonne, à l'écart des grands axes de communication du département et aux confins de la Seine et Marne et du Val de Marne, cette université pâtit de sa localisation et est, par ailleurs, confrontée à la forte présence de Paris 11 sur le même département. Malgré le soutien financier affiché dès l'origine par les collectivités locales, elle peine à trouver sa place dans le paysage universitaire francilien, en raison des incertitudes qui ont affecté ses orientations en matière de recherche, passées des sciences dures aux sciences du vivant et à la génomique, et des retards pris par les programmes de construction.

Marne la Vallée est parvenue à s'imposer à des collectivités locales au départ réservées, dans un périmètre qui couvre les trois départements voisins dont sont issus près de 80 % de ses étudiants : Seine et Marne (44 %), Seine Saint Denis (20 %), Val de Marne (13 %). Le choix d'une stratégie de développement privilégiant la recherche et le troisième cycle, pour descendre progressivement vers le deuxième et le premier cycle, explique en partie les difficultés initiales de recrutement, puis la très forte croissance moyenne (+ 9,5 %) enregistrée de 1999 à 2003.

Le manque de soutien des collectivités locales (5 M€ dans le seul CPER 1994-1999), ajouté au « décollage » tardif des effectifs, a pénalisé un établissement marqué par des retards dans la réalisation de ses constructions et des carences en matière d'équipement de vie étudiante, particulièrement pour l'hébergement. En dépit de sa continuité géographique, le site de Champs sur Marne de l'université ne forme pas encore le vrai campus qu'elle souhaite achever avant de s'implanter plus à l'est sur le site de Val d'Europe.

A Cergy Pontoise qui, tous cursus confondus, recrute la moitié de ses étudiants dans le Val d'Oise, le soutien des collectivités territoriales - qui n'ont pas hésité à prendre majoritairement en charge le financement des constructions nouvelles - s'est inscrit dans un cadre maîtrisé, avec une coordination de tous les acteurs, sous l'égide du préfet du Val d'Oise et du recteur de l'académie. Cette caractéristique, présente dès le départ, a profondément marqué un mode de développement structuré qui s'appuie sur l'environnement socio-économique et un large consensus universitaire.

Les collectivités territoriales ont organisé leur intervention dans le cadre de stratégies claires et complémentaires : au département et aux communes, le financement des trois principaux sites de l'université au centre de la communauté d'agglomération ; à la région, le développement des antennes délocalisées de l'IUT à Sarcelles et à Argenteuil, dans l'est du département et, depuis deux ans, le financement des futures installations dédiées à la recherche. Sans former un véritable campus, l'université dispose de bâtiments regroupés autour du siège, ou à proximité immédiate par le RER, à l'exception des deux antennes de l'IUT.

Versailles Saint-Quentin en Yvelines est, en revanche, fortement marquée par le choix initial d'une implantation simultanée sur deux territoires, celui de la ville nouvelle - dévolu à l'antenne de sciences sociales de Paris 10 - et celui de Versailles pour l'UFR de sciences de Paris 6. Bénéficiant d'un large soutien des collectivités locales, l'université a opté pour des opérations couvrant l'ensemble du département avec les deux IUT de Mantes-en-Yvelines et de Velizy, et son antenne de Rambouillet. Elle a récemment transféré et agrandi son siège de Versailles, avec le soutien financier du conseil général, avant d'implanter les nouveaux bâtiments de l'UFR de médecine sur le site de la ville nouvelle.

Elle apparaît ainsi comme l'université des Yvelines mais l'éparpillement de ses sites y rend la cohésion universitaire plus difficile à organiser, y compris au sein d'une même UFR (en sciences et en médecine) entre ses locaux de formation et ses laboratoires, en dépit des efforts déployés par la présidence de l'établissement pour structurer chaque site autour d'un pôle thématique.

Si la construction de ces quatre universités a bien fait l'objet d'une programmation financière sur la base du principe de cofinancement avec les collectivités territoriales, elle n'a en revanche pas été inscrite dans le cadre de schémas directeurs d'urbanisme universitaire. Dans ces conditions, ces établissements ne correspondent pas au modèle du campus « intégré » que leurs modalités d'implantation dans des villes nouvelles auraient pu favoriser. Les conséquences en sont particulièrement regrettables pour la vie étudiante (logements, bibliothèques et restaurants universitaires).

C - Le défi de la professionnalisation

Les universités des villes nouvelles ont choisi de développer des formations professionnalisées et d'assumer la stratégie de différenciation qui en résultait, tout en veillant à équilibrer l'ensemble de la carte des formations.

1 - Un choix pédagogique lié au bassin d'emploi

La professionnalisation de l'offre de formation de ces universités a été souhaitée dès le départ, car le plan « Université 2000 » incluait l'objectif de « *créer au moins quarante départements d'IUT dans les banlieues pour compenser une insuffisance flagrante de l'offre en région parisienne et pour répondre aux besoins d'un bassin d'emploi dense* ». De 1997 à 2005, les étudiants inscrits dans les IUT des quatre universités sont ainsi passés de 4 403 à 6 095, soit une progression de 40% en huit ans.

Le succès de cette orientation pédagogique s'est amplifié si l'on considère la population de tous les instituts ou diplômes professionnels. Sur la base de l'enquête annuelle du ministère, plus de 30 % des effectifs émargent ainsi à cette filière en 2005 : 30% à Cergy Pontoise, 32 % à Evry Val d'Essonne et 27 % à Versailles Saint Quentin en Yvelines, hors santé (40 % avec l'UFR de médecine). A Marne la Vallée, 36 % des étudiants sont inscrits dans les sept instituts professionnels ou technologiques.

L'accent mis sur les formations professionnelles n'est pas spécifique à ces universités, mais l'accélération du phénomène y est plus marquée ainsi que le montre la progression des effectifs de la licence professionnelle. Créée à la rentrée 2000, cette licence a rencontré un vif succès et ses effectifs passent de 646 en 2000 à 5 711 en 2005 pour l'ensemble de la région Ile de France. Or les universités des villes nouvelles qui développent actuellement cette formation au rythme d'environ trois nouvelles licences par an hébergent, à elles seules, 2 453 étudiants, soit 43 % du total francilien⁵².

52) Marne la Vallée (794), Cergy Pontoise (619), Versailles Saint-Quentin en Yvelines (534), Evry Val d'Essonne (506).

Ces établissements dispensent en outre, avec succès, des formations par l'apprentissage pour lesquelles Marne la Vallée et Evry Val d'Essonne (plus de 10 % de leurs étudiants) occupent les deux premières positions en France. Versailles Saint Quentin en Yvelines a créé son propre centre de formation des apprentis (CFA) en 2006.

Ils rencontrent, en revanche, plus de difficultés pour trouver leur place dans l'offre régionale de formation continue où les IUT jouent un rôle essentiel. A Cergy, l'IUT, de création relativement récente, peine à s'investir sur cette activité dont le chiffre d'affaire ne dépasse guère 300 000 euros ; la situation est à peine meilleure à Marne La Vallée (700 000 € en 2005). Les recettes atteignent 1,4 M€ à Evry Val d'Essonne qui a inscrit le développement de la formation tout au long de la vie dans ses objectifs quadriennaux. Dans ce domaine, Versailles Saint-Quentin en Yvelines a enregistré de réels succès avec des recettes de 1,6 M€ en 2005. Comme dans la plupart des universités⁵³, cette activité très concurrentielle demeure insuffisamment encadrée et identifiée ; elle nécessite un meilleur pilotage par l'université.

Lors du basculement dans le schéma LMD, chacune de ces universités a révisé son offre de formation qui a suivi la tendance générale à l'augmentation. L'équilibre entre professionnalisation et maîtrise de l'offre apparaît désormais comme un enjeu important pour l'avenir, compte tenu de l'exigence de maîtrise des coûts et de rationalisation de la carte des formations. Cette exigence devra constituer une dimension essentielle de la négociation des contrats quadriennaux dans le calibrage des formations et les décisions, par le ministère, de renouvellement ou non des habilitations.

2 - Une proportion élevée d'étudiants en 1^{er} et 2^{ème} cycles

Conséquence de leur orientation stratégique, ces universités présentent une population étudiante répartie de façon pyramidale entre les trois cycles. Cette structure tranche avec celle de type plus cylindrique des universités du centre de Paris.

La proportion des effectifs de 1^{er} cycle de ces universités (49,3 %), plus forte que celle des autres franciliennes (43,5 %) ou de l'intra muros (36,8 %), les caractérise comme des établissements de proximité. Démontrant leur réelle attractivité, le nombre des inscrits en 2^{ème} cycle a progressé de 65 % depuis 1997, alors qu'il diminuait de 13 % au centre de Paris et de 2 % dans les autres franciliennes ; il représente environ un

53) Voir la communication de la Cour des comptes à l'Assemblée nationale de novembre 2006 relative à « *La formation continue dans les universités* ».

tiers des étudiants dans les trois catégories. C'est dans le troisième cycle que ces quatre universités conservent un déficit important⁵⁴, malgré le triplement de leurs effectifs qui augmente de 2 413 à 7 195.

Année 2005-2006	Total	Part en % de chaque cycle ⁵⁵			
		1 ^{er}	2 ^{ème}	3 ^{ème}	Hors cycle
Universités parisiennes	189 412	36,8 %	32,9 %	28,7 %	1,5 %
Universités extra muros	173 249	45,1 %	35,3 %	18,4 %	1,2 %
<i>Dont « villes nouvelles »</i>	<i>47 681</i>	<i>49,3 %</i>	<i>35,2 %</i>	<i>15,1 %</i>	<i>0,4 %</i>
<i>Dont autres franciliennes</i>	<i>125 568</i>	<i>43,5 %</i>	<i>35,3 %</i>	<i>19,6 %</i>	<i>1,5 %</i>
Total	362 661	40,8 %	34,0 %	23,8 %	1,4 %

Au total, même si l'objectif de desserrement de 50 000 étudiants de Paris centre n'a pas été atteint, les universités des villes nouvelles ont toutefois apporté une réelle contribution au rééquilibrage global des populations étudiantes de la région Ile de France.

3 - L'évaluation des résultats

Dans ce domaine, les quatre universités font figure de précurseurs, et particulièrement Marne la Vallée avec son « observatoire des formations, des insertions professionnelles et des évaluations » (OFIPE). Trois éléments en témoignent.

L'articulation avec les lycées constitue le premier facteur déterminant de la réussite de l'enseignement supérieur. Regrettant l'insuffisance d'information sur les choix des promotions de bacheliers de leurs ressorts, ces universités ont choisi d'institutionnaliser leurs relations avec les proviseurs (par exemple en les intégrant dans les conseils des études et de la vie étudiante) et soulignent l'importance de la pré-orientation pour lutter contre l'évasion massive des inscrits en première année. Cet effort doit être encouragé.

En dépit des limites méthodologiques actuelles (procédures d'appréciation pédagogiques différentes, contenus des formations et des conditions d'examen hétérogènes..) qui empêchent toute comparaison directe des résultats lorsqu'ils sont (trop rarement) publiés, la publication de statistiques de réussite est une nécessité et des outils de mesure

54) On note cependant une différence entre Marne la Vallée (17,6 %) et Versailles Saint-Quentin en Yvelines (18,2 %) d'une part, Evry Val d'Essonne (13,3 %) et Cergy Pontoise (10,3 %) d'autre part.

55) Cycles en vigueur avant la réforme LMD.

homogénéisés doivent être élaborés. Ceux qu'utilise Marne la Vallée constituent d'ores et déjà des supports d'évaluation et de pilotage interne pour les composantes. Cette conviction est partagée par le ministère qui affirme que ces universités donnent à leurs étudiants une vraie chance de réussite, en comparaison notamment des établissements du centre de Paris.

Le suivi de l'insertion professionnelle représente, enfin, la pierre angulaire de la nouvelle approche initiée par ces établissements. Les publications de l'OFIPE, de Cergy Pontoise et de Versailles Saint-Quentin en Yvelines analysent la situation des étudiants 18 mois après l'obtention de leurs diplômes. Leur taux d'insertion moyen est de 75 % à 80 % en « licence pro », dont 20 % sur des emplois de cadres ; le taux d'actifs atteint 80 %, dont 75 % de cadres, pour les masters délivrés en 2005 à Marne la Vallée où le taux de chômage moyen a diminué de 17 à 9 % en 3 ans. Des résultats comparables sont observés à Versailles et à Cergy Pontoise.

Le résultat obtenu est éloquent. Ces universités ont su devenir attractives au-delà de leurs territoires : Cergy Pontoise accueille dans ses licences professionnelles 47 % d'étudiants originaires de l'ouest et du nord ouest de la France ; Marne la Vallée enregistre 90 % d'étudiants extérieurs en licence professionnelle et 40 % dans ses masters. Evry Val d'Essonne réalise des performances comparables.

II - Les nouveaux enjeux

Seize ans après leur création, les universités des villes nouvelles forment, dans la région Ile-de-France, un ensemble original qui a su relever des défis d'envergure. Elles vont devoir désormais, d'une part, assumer les nouvelles compétences et responsabilités confiées aux universités par la loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et, d'autre part, approfondir et parachever leur démarche de regroupement avec d'autres établissements d'enseignement supérieur et de recherche, dans le cadre des formules offertes par la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006.

A - Les conditions d'une autonomie renforcée

La loi du 10 août 2007 prévoit, après l'adoption de nouvelles règles de gouvernance, d'élargir dans un cadre contractuel renforcé et dans un délai maximum de cinq ans, les responsabilités et les compétences des universités en matière budgétaire et de gestion des

ressources humaines ; elle leur offre également la possibilité d'opter pour l'exercice d'une pleine autonomie patrimoniale. Face à ces différentes perspectives, la situation des quatre universités apparaît contrastée pour le passage à une autonomie renforcée.

1 - La gouvernance

Bâties sur un régime d'organisation interne dérogatoire mis en place par les décrets de 1991 et influencées par la préexistence ou non, au moment de leur création, de composantes issues d'universités du centre de Paris, ces universités ont anticipé, pour leur gouvernance, la rénovation aujourd'hui en cours.

a) Une gouvernance resserrée et ouverte

En lieu et place des trois conseils de droit commun⁵⁶, les universités nouvelles ont été dotées de deux instances collégiales de composition plus resserrée et plus ouverte sur l'extérieur : un conseil « d'université » de 28 à 34 membres et un conseil « d'orientation » ouverts aux représentants des collectivités territoriales et des activités économiques, ainsi qu'à des personnalités extérieures compétentes en matière d'enseignement et de recherche. Cette organisation a facilité la collaboration des communautés universitaires avec leur environnement socio-économique.

Malgré le retour au droit commun en 1995-1996, ces universités ont conservé les caractéristiques originelles de leur gouvernance. Ainsi, les conseils d'orientation ont-ils perduré à Versailles Saint-Quentin en Yvelines et à Cergy Pontoise où ils ont œuvré utilement. Elles sont donc prêtes à basculer sans délais dans le nouveau cadre de gouvernance.

b) Une gouvernance présidentielle

Dans les universités créées *ex nihilo*, l'absence de culture de type « facultaire » a facilité l'émergence d'une gouvernance « présidentielle », bénéficiant d'une forte adhésion de la communauté universitaire et entretenant des relations confiantes avec les composantes.

C'est particulièrement vrai à Cergy Pontoise où la présidence et le secrétariat général exercent un réel pilotage des services concentrés au siège, les composantes ne disposant que de secrétariats restreints. A Marne la Vallée, la forte centralisation autour de la présidence a constitué un élément de dynamisme et d'équilibre dans la phase de croissance

56) Conseil d'administration, conseil scientifique et conseil des études et de la vie universitaire.

initiale. L'actuel contrat quadriennal prévoit le resserrement de quinze à cinq des composantes pédagogiques et une profonde réorganisation du secrétariat général et des services a été entreprise afin d'améliorer le pilotage (ressources humaines ; LOLF ; immobilier...) et le contrôle de gestion.

Cette caractéristique est moins établie dans les deux autres universités. Centralisée dès l'origine, la gouvernance d'Evry Val d'Essonne a dû composer avec les UFR créées en 1997. Les difficultés financières et la centralisation budgétaire qui s'en est suivie ont entraîné, lors du passage au LMD, une responsabilisation plus forte des composantes qui devra s'accompagner d'un contrôle interne plus strict.

La création de Versailles Saint-Quentin en Yvelines à partir de facultés de Paris 6 et de Paris 10 explique le poids des huit composantes investies de certaines fonctions administratives et budgétaires dans la gouvernance de l'université. Il en résulte, pour le siège, la nécessité d'exercer un pilotage efficace qui n'a pas été pleinement assuré jusqu'ici en raison de dysfonctionnements dans la gestion des services centraux. Le renouvellement récent des responsables des ressources humaines, des affaires financières et du patrimoine immobilier devrait contribuer au redressement de la situation. Le projet envisagé d'accroître l'autonomie financière des composantes ne peut toutefois se concrétiser que s'il s'accompagne de moyens de pilotage et de contrôle de la gestion permettant au siège de veiller à l'application des orientations et décisions prises par les organes délibérants et la présidence de l'université.

2 - Les ressources financières et humaines

Ces jeunes universités n'ont pas toujours bénéficié de la part du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche des moyens qui auraient été nécessaires, ce qui a créé de fortes tensions financières. En conséquence, les perspectives qu'ouvre la loi du 10 août 2007 pour une autonomie renforcée ne pourront être accessibles à ces universités que si elles disposent du soutien actif de l'Etat pour recruter des personnels mieux formés et mettre en oeuvre des outils de pilotage adaptés.

a) Des tensions financières liées à une forte croissance

- Un déséquilibre de fonctionnement quasi structurel

Caractérisés, depuis leur création, par des taux de croissance très supérieurs à ceux des autres universités, ces établissements ont été confrontés à un déséquilibre de fonctionnement, devenu désormais quasi structurel, lié à des dépenses de fonctionnement évoluant à un rythme

plus élevé que les recettes courantes : sur la période 1998-2005, l'écart de croissance des dépenses de fonctionnement par rapport aux recettes a varié de 13 à 18% selon les universités.

Cette spécificité demeure, pour trois raisons : l'augmentation croissante des dépenses de logistique (fluides, maintenance et entretien) due à l'extension des surfaces de ces universités⁵⁷ ; le développement de l'offre de formation lié à la hausse des effectifs étudiants, à sa professionnalisation et au passage au LMD qui ont entraîné l'inflation des heures complémentaires ; la progression des dépenses de personnels recrutés sur ressources propres pour pallier l'insuffisance des postes budgétaires.

Or ces universités n'ont pas disposé des moyens adaptés aux défis auxquels elles étaient confrontées. Elles ont été soumises, dès le départ, au dispositif de droit commun en vigueur dit « San Remo » qui détermine mécaniquement le montant annuel de la dotation globale de fonctionnement (DGF) accordée par l'Etat à chaque université, sur des critères tels que le nombre d'étudiants ou les superficies, système manifestement inadapté à ces universités « naissantes ». Conjugué à des défaillances dans la gestion et à un développement mal contrôlé des dépenses d'enseignement, il a provoqué des crises financières dans chacune de ces universités. Des plans d'urgence ont dû être mis en place, dès 1996 à Cergy Pontoise, et en 2003 à Evry Val d'Essonne et Marne la Vallée⁵⁸ ; l'Etat a dû alors consentir au coup par coup des ajustements des moyens de fonctionnement, en intervenant tant sur la DGF que sur les attributions annuelles de crédits des contrats quadriennaux. Quant à la situation financière de Versailles Saint-Quentin en Yvelines, c'est en 2006 qu'elle s'est dégradée.

Il ne fait aucun doute qu'il a manqué à ces universités, à compter de leur création, il y a seize ans, la visibilité sur les moyens dont elles pourraient disposer pour accompagner leur développement. La subvention annuelle du ministère n'a pas été fondée sur des hypothèses de croissance qui auraient justifié l'allocation d'une dotation financière spécifique ; elle a fait l'objet au contraire d'une appréciation ponctuelle, et a posteriori, des besoins annuels de financement, le ministère aidant les établissements à boucler leur budget par l'allocation, en fin d'année, des postes budgétaires mobilisables et des crédits jugés nécessaires, notamment pour les heures complémentaires.

57) A Cergy Pontoise, par exemple, les dépenses de logistique sont passées de 1,9 M€ pour 100 000 m², en 1999, à 2,7 M€ pour 125 000 m², en 2006.

58) En 2003, la DGF a augmenté de 17,7%, puis de 16,1% en 2004 ; entre 2003 et 2007, les dotations annuelles de crédits des contrats quadriennaux se sont accrues de 37 %.

- Des marges de manœuvre financières limitées

Cette absence de visibilité a également affecté l'évolution des dépenses d'investissement immobilier, même si les retards pris dans l'exécution de leurs projets ont, jusqu'au début des années 2000, procuré à ces universités un sentiment d'aisance financière lié à l'existence d'un fonds de roulement certes élevé, mais gagé par les constructions futures. Cette situation a surtout prévalu à Cergy Pontoise (17 M€ en 2001) et à Versailles Saint-Quentin en Yvelines (7,6 M€ en 2003), bénéficiaires du soutien financier de collectivités locales qui, soucieuses d'en garantir la réalisation effective, notifiaient leurs subventions d'investissement bien avant l'engagement des opérations de construction.

Leurs fonds de roulement ont donc diminué avec la réalisation des programmes, phénomène amplifié par le versement plus tardif de leurs subventions par les collectivités locales. En dépit de tensions sur la trésorerie liées à ces modifications de comportement, Cergy-Pontoise, dont les principales constructions sont achevées, bénéficie, au 31 décembre 2006, d'une situation financière solide avec un fonds de roulement disponible de 3,5 M€ après déduction des crédits de recherche reportés et financement des investissements en cours.

Il n'en va pas de même pour l'université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines dont le fonds de roulement était estimé à 167 404,30 euros après le vote de la décision budgétaire modificative du 29 mai 2007, niveau d'autant plus préoccupant que cette université prévoit de réaliser de nouvelles constructions non retenues dans le CPER 2007-2013, et de réhabiliter ou de mettre en sécurité certains locaux. De plus, des décisions de reports de paiement de certaines dépenses rattachables à l'exercice 2006, par exemple pour ce qui concerne les heures complémentaires, sont de nature à peser sur sa situation financière.

Marne la Vallée montre, elle, la difficulté de mener à bien un projet d'université nouvelle équilibré sans le soutien des collectivités locales. Inscrite au CPER 2000-2006, la construction de la 1^{ère} tranche de la bibliothèque de Marne la Vallée, seule opération financée par l'Etat, n'a pas été réalisée, faute de crédits de paiements. Son fonds de roulement disponible a diminué de 1,6 M€ en 2005 à 1,08 M€ en 2006, ce qui ne laisse pas d'inquiéter compte tenu des constructions prévues par le CPER.

Au 31 décembre 2004, l'université d'Evry Val d'Essonne considérait elle-même que pour un fonds de roulement comptable de 9,835 M€ le disponible n'était en réalité que de 0,449 M€, compte tenu notamment de 9,060 M€ de crédits reportables qui étaient restés imputés

dans les comptes des composantes⁵⁹. La lettre de cadrage budgétaire signée par le président de l'université en 2006 traduit une réelle prise de conscience : « *les reports automatiques ont pour conséquence que des actions ou achats ne peuvent pas être réalisés alors que parallèlement des moyens, pour des raisons comptables, sont figés et non utilisés* ». En juin 2007, le fonds de roulement effectivement disponible était estimé par l'université à 1,8 M€

Quelles que soient les causes de leur fragilité financière, il importe que ces universités mettent en place des tableaux pluriannuels de financement des investissements programmant, par opérations, non seulement la poursuite du développement immobilier mais aussi la maintenance de l'ensemble du patrimoine et le renouvellement des équipements scientifiques ; il leur faut également mieux cerner leurs marges de manœuvre réelles et abandonner la pratique de report quasi-systématique de tous les crédits inutilisés ; plus généralement, la perspective de l'attribution de compétences budgétaires élargies impose le développement d'instruments de pilotage efficaces, à commencer par le budget lui-même. Elles devront enfin améliorer la fiabilité de leurs comptes, et notamment la comptabilisation de leurs amortissements, seulement amorcée en 2005, ainsi que, particulièrement à Versailles Saint-Quentin en Yvelines et à Evry Val d'Essonne, le rattachement des charges et des produits à l'exercice concerné.

b) La nécessité d'un accompagnement de l'Etat

Aux termes de l'article L. 712-9 du code de l'éducation, modifié par la loi du 10 août 2007, « le contrat pluriannuel d'établissement prévoit le montant global de la dotation de l'Etat en distinguant les montants affectés à la masse salariale, les autres crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement ». Les contrôles effectués sur ces universités ont montré la hausse continue et forte des dépenses de personnel sur la période examinée, due à l'importance des recrutements de personnels vacataires et contractuels sur ressources propres et au recours massif aux heures complémentaires. Comme les moyens financiers, les dotations en effectifs n'ont en effet pas fait l'objet d'estimations prévisionnelles appropriées et sont aujourd'hui considérées comme insuffisantes dans les

59) L'article 7 du décret n°94-39 du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des EPSCP prévoit que conformément au principe d'annualité, les crédits ouverts au titre d'un budget ne créent aucun droit au titre du budget suivant, sauf quelques exceptions.

quatre universités. Le ministère a d'ailleurs reconnu cette situation pour au moins deux d'entre elles⁶⁰.

Outre l'insuffisance des dotations en effectifs, ces universités sont confrontées à deux catégories de difficultés : la structuration de leurs emplois administratifs et techniques qui les pénalise (jeunesse et sous-qualification du personnel) et pose le problème du repyramidage des emplois de catégories C en A ; les difficultés de recrutement de personnels d'encadrement de haut niveau.

Telles sont les raisons qui leur font redouter un transfert pur et simple de la masse salariale correspondant à la structure actuelle de leurs emplois, même si le ministère a annoncé l'ouverture d'un chantier de réflexion sur les IATOS et s'il a indiqué que 770 emplois de catégorie C seront transformables afin de permettre des redéploiements en catégorie A.

La combinaison du système de droit commun d'allocation d'une dotation globale critérisée (San Remo) et d'une dotation contractuelle théoriquement assise sur l'évaluation du contrat quadriennal s'est révélée inappropriée aux besoins spécifiques liés à la croissance de ces universités naissantes. La première, qui représente les trois quarts des moyens alloués, est unanimement considérée comme dépassée. Quant à la seconde, le ministère⁶¹ souligne qu'elle « n'a pas vocation à pallier les difficultés conjoncturelles ou structurelles d'un établissement », tout en reconnaissant que « les spécificités des universités des villes nouvelles sont réelles et souvent très contraignantes » ; elle est destinée à « accompagner une démarche d'établissement expertisée, évaluée et négociée ».

Dès lors, la Cour souligne la nécessité, pour l'Etat, de mieux prendre en compte les perspectives de développement de ces universités pour assurer la bonne fin de leur projet spécifique et leur accession à une autonomie renforcée, dans le cadre des nouvelles relations contractuelles prévues par la loi du 10 août 2007 et de l'effort financier affiché par les autorités.

60) Dans ses réponses aux observations de la Cour, il a reconnu que, malgré la création de 37 emplois d'enseignants et de 32 emplois de IATOS entre 2003 et 2007, le « *taux de couverture San Remo 2006 [d'Evry] reste faible eu égard à la moyenne nationale : 0,73 pour les enseignants et 0,74 pour les IATOS* » ; pour Marne la Vallée, 48 emplois d'enseignants et 31 d'IATOS ont été créés sur la même période, ce qui n'empêche pas le président de l'université de considérer que l'université dispose d'un ratio potentiel enseignants sur charges d'enseignement de 0,54 et du même ordre pour le personnel IATOS .

61) Réponse de la DGES du ministère en date du 27 septembre 2007.

3 - Les enjeux patrimoniaux

a) L'absence de schémas d'urbanisme universitaire et ses conséquences pour la vie étudiante

Avec un ratio global de l'ordre de 10 m² par étudiant, les universités des villes nouvelles franciliennes offrent un confort supérieur à celui des établissements de la région. Toutefois, si elles se sont plutôt bien insérées dans leurs bassins d'emploi, elles souffrent de nombreux handicaps dans le domaine de la vie étudiante ; s'y ajoute, pour deux d'entre elles, une insuffisance de locaux de formation et de recherche.

L'absence de schémas directeurs d'urbanisme universitaire explique en partie cette situation : les opérations, réalisées par plusieurs maîtres d'ouvrage, ont manqué d'articulation, subi des retards et débouché trop souvent sur une déclinaison de projets individuels, sans vision d'ensemble. Tel est le cas à Marne la Vallée qui, malgré des caractéristiques de campus universitaire, présente un ensemble disparate et inachevé, et à Versailles Saint-Quentin en Yvelines où les besoins importants en locaux résultent tant de la croissance des effectifs que de son modèle d'implantation éclaté ou de la nécessité de reconstruire les locaux vétustes de l'UFR de médecine.

Parmi les carences dans l'exercice de la mission de formation, la plus criante concerne les équipements de bibliothèque, très insuffisants à Marne la Vallée ; à Versailles Saint-Quentin en Yvelines, le bâtiment en verre de la nouvelle bibliothèque universitaire de Guyancourt ne dispose pas de climatisation, faute de rallonge financière pour compenser le décalage entre la programmation budgétaire et le lancement des travaux. Les maisons de l'étudiant, elles, sont soit inexistantes comme à Marne la Vallée ou à Evry Val d'Essonne, soit trop récentes et encore peu fréquentées.

Les équipements d'accompagnement utiles à l'accomplissement d'une vie étudiante équilibrée sont également très lacunaires, principalement pour ce qui concerne les conditions d'hébergement. Les Yvelines souffrent à cet égard d'un grand retard par rapport aux autres départements franciliens : le taux de satisfaction de la demande de logements des étudiants y est de 1,81 %, pour 20,5 % dans les Hauts de Seine, 16,4 % dans l'Essonne et 15,9 % dans le Val d'Oise. L'université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines estime nécessaire la construction de 400 à 500 logements pendant quatre ans. Sur le campus de Marne la Vallée, les logements sont quasi-absents.

Les installations de restauration sont peu adaptées, surtout dans les universités dont les implantations sont dispersées sur plusieurs sites, comme Cergy Pontoise et Versailles Saint-Quentin en Yvelines. Les activités sportives universitaires sont marginales, soit du fait du manque d'équipements, soit à cause de la désaffection des étudiants dont souffrent des établissements qui n'ont pas su créer un véritable esprit de campus. Ces éléments expliquent pour une grande part la faible attractivité des universités à l'égard des étudiants étrangers qui ne représentent que 14,5 % de l'effectif au lieu de 21 % dans les autres universités de la région.

Le manque d'attention porté aux équipements de la vie étudiante est particulièrement critiquable s'agissant d'universités créées au cœur d'opérations d'aménagement du territoire. Faute de cahiers des charges des opérations d'urbanisme universitaire, l'Etat n'a pas pu garantir la constitution d'ensembles équilibrés susceptibles d'attirer et de fixer des populations étudiantes dans des conditions normales sur des territoires peu préparés à leur offrir ces prestations.

b) Une gestion coûteuse du patrimoine

Les bâtiments de Marne la Vallée supportent des coûts de fonctionnement, de maintenance et de gardiennage élevés : 54€/m² en comparaison des 36€ de Cergy Pontoise où, cependant, les trois annexes de l'IUT supportent un surcoût de 20 à 30 %. A Versailles Saint-Quentin en Yvelines, le constat est aussi préoccupant car le service en charge du patrimoine n'était pas en mesure, jusqu'en 2006, d'indiquer le coût de fonctionnement et d'entretien des bâtiments.

L'extension de l'antenne de l'IUT de Cergy Pontoise à Argenteuil, entreprise sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat, cumule à cet égard la quasi-totalité des anomalies possibles : surcoûts de fonctionnement par étudiant de la seconde tranche (3 fois et demi plus élevés que le coût moyen), en partie liés à l'option architecturale retenue, aux retards de réalisation du projet et à la non réalisation de la dernière partie de la seconde tranche.

Lorsque les capacités financières ne permettaient pas la réalisation de constructions neuves, les solutions retenues se sont avérées coûteuses ou inadaptées : ainsi de la location onéreuse pour la recherche et les installations sportives d'Evry Val d'Essonne (800 000€/an) ; ou de la rénovation de l'immeuble Copernic, cédé par l'entreprise Bull au profit de Marne la Vallée, qui sera probablement plus onéreuse que les 11 M€ programmés. La réhabilitation d'un ancien hangar à l'IUT de Vélizy a, quant à elle, conduit à des salles d'enseignement sans plafonds.

En outre, la conception des bâtiments construits vingt ans après le premier choc pétrolier, n'a pas pris en compte la nécessité d'une gestion économe en énergie. L'exemple de Cergy Pontoise, où la qualité des constructions en verre a été soulignée, est significatif à cet égard car les solutions d'équilibrage thermique sont le plus souvent défailtantes. Le conditionnement d'air indispensable dans les bibliothèques vitrées de ces universités est presque toujours absent. Des travaux coûteux seront inévitables pour remédier à ces anomalies.

Des désordres trop fréquents, aux conséquences financières lourdes, complètent ce tableau à Cergy Pontoise. Le plus important, non couvert par la garantie décennale, concerne le bâtiment le plus vaste, celui du siège, qui pâtit d'un agrafage déficient des pierres de revêtement sur une surface de 12 000m². Les solutions étudiées se chiffrent en millions d'euros.

Les difficultés qui affectent leur patrimoine immobilier ne sont certes pas propres à ces établissements et ne relèvent pas, loin s'en faut, de leur responsabilité exclusive, mais elles pèsent aujourd'hui sur leur situation financière. Dans ces conditions, la perspective d'une accession à l'autonomie de gestion du patrimoine offerte par la loi du 10 août 2007 reste éloignée, d'autant que les conditions préalables en termes de capacité de pilotage et de soutenabilité financière (charge de l'amortissement surtout) n'y sont pas encore remplies.

B - Les perspectives de regroupement de ces universités

L'article L.344-1 du code de la recherche complété par l'article 5 de la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 dispose que plusieurs établissements, ou organismes, de recherche ou d'enseignement supérieur, publics ou privés, dont au moins un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel peuvent décider de regrouper tout ou partie de leurs activités et de leurs moyens, notamment en matière de recherche, dans un pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) afin de conduire, ensemble, des projets d'intérêt commun. *« Ces pôles peuvent être dotés de la personnalité morale, notamment sous la forme d'un groupement d'intérêt public, d'un établissement public de coopération scientifique (EPCS) ou d'une fondation de coopération scientifique ».*

Les options d'adhésion aux PRES retenues par ces universités ont été fonction à titre principal de leur activité de recherche qui résulte de leurs conditions de création, de leur modèle de développement et de leur environnement scientifique. Toutefois, les perspectives ouvertes sont aujourd'hui très contrastées.

1 - La place de la recherche dans les UVN

Sur 15 unités de recherche reconnues, Marne la Vallée compte 6 UMR, dont 5 avec le CNRS et 1 avec l'INRETS. Bien que l'université n'ait pas bénéficié, lors de sa création, du transfert de laboratoires venant d'universités mères, elle a fait le choix stratégique d'un développement initial par la recherche qui lui assure aujourd'hui une place reconnue parmi les établissements associés (CNRS, INRETS, INRIA) ou ses partenaires du Polytechnicum, créé en 1994 avec les autres établissements de recherche et d'enseignement supérieur de son aire géographique et devenu le cœur du PRES. Son budget 2005 s'élève à 2,7 M€ dont environ 1 M€ de contrats et prestations de recherche, mais les reports, avec 1,1 M€ atteignent un taux élevé de 41% en 2006.

La recherche de Cergy Pontoise, qui compte 20 équipes, dont 9 UMR, a connu d'indéniables succès et doit aujourd'hui consolider ses acquis, notamment grâce à sa participation à cinq pôles de compétitivité. Ses ressources globales s'élèvent à près de 2,5 M€ en 2005, mais sa gestion génère 1,3 M€ de reports en 2006. L'un de ses enjeux majeurs est la connexion entre la recherche, la formation et les besoins socio-économiques du Val d'Oise, alors qu'elle ne compte que 320 doctorants en 2004 et 2005.

La recherche d'Evry Val d'Essonne, initialement axée sur les matériaux, est aujourd'hui centrée sur les sciences du vivant avec la création du GIP Génopôle dont elle est membre fondateur avec l'Etat, l'association française contre la myopathie et les collectivités territoriales. Si 80 % des équipes de recherche exercent dans les sciences fondamentales et appliquées contre 20 % dans les sciences de la société, cette priorité de la recherche ne correspond pas cependant aux besoins en formation de l'université dont le secteur des sciences humaines draine actuellement 61 % des étudiants et des enseignants-chercheurs. Ainsi l'université doit-elle assumer l'existence d'une dualité interne entre la formation des étudiants dans un 1^{er} cycle très professionnalisé et le rôle central accordé au Génopôle, pour développer une recherche de qualité.

Avec 28 laboratoires, dont 15 unités mixtes de recherche (UMR), répartis en six pôles, l'université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines jouit d'un positionnement de premier plan dans les sciences « dures », les sciences de l'environnement, les sciences économiques et la médecine. La qualité scientifique de ses équipes lui a permis de développer une offre de formation autour de parcours transversaux tels que les sciences de l'environnement, du territoire et de l'économie, et d'être membre actif de cinq pôles de compétitivité et de deux « Domaines d'Intérêt Majeur » de la région d'Ile de France. Son budget de recherche est presque trois fois

plus élevé que celui des trois autres universités et atteint 6,5 M€ en 2005. Si le taux d'exécution budgétaire est satisfaisant en sciences (80 %), il n'est que de 27 % dans les écoles doctorales.

2 - Les conditions d'adhésion aux pôles de recherche et d'enseignement supérieur

La loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 incite les établissements d'enseignement supérieur et de recherche à constituer des pôles leur permettant d'atteindre une taille critique et préfigurant les grands ensembles universitaires de demain. Les universités des villes nouvelles franciliennes se sont, parmi les premières, résolument engagées dans cette voie et sont membres de trois PRES dont les philosophies, comme l'état d'avancement, se révèlent différents.

Créés par décret du 21 mars 2007, les PRES « UniverSud Paris », dont Versailles Saint-Quentin en Yvelines est membre fondateur et Evry Val d'Essonne membre associé, et « Université Paris-Est », fondé autour de l'université de Marne la Vallée, ont opté pour la solution d'un établissement public de coopération scientifique (EPCS). A ce titre, ils devront exercer des compétences obligatoires fixées par l'article L.344-4 du code de la recherche modifié par la loi de programme de 2006 : mise en place et gestion des équipements partagés entre membres fondateurs et associés, coordination des activités des écoles doctorales, valorisation des activités de recherche menées en commun et promotion internationale. Le PRES « Cergy Pontoise-Val d'Oise » a, quant à lui, pris la forme d'une association.

a) Le PRES « UniverSud Paris »

Avec ses deux autres fondateurs, Paris 11 et l'ENS de Cachan, « UniverSud Paris » compte environ 50 000 étudiants et 160 laboratoires de recherche, dont 130 associés à des organismes de recherche ; la plupart des grandes écoles ou établissements de recherche d'un secteur géographique qui couvre les départements des Yvelines, des Hauts de Seine, de l'Essonne et du Val de Marne figurent parmi ses 19 membres associés⁶².

62) Ces associés sont regroupés en « consortia » qui assurent leur représentation dans les organes délibérants : « sciences et technologies du vivant et de l'environnement », « pôle scientifique Evry Val de Seine », « écoles centrale de Paris et supérieure d'électricité », « Polytechnique, HEC et Institut d'optique graduate school »...

S'étant abstenue d'adhérer à ce PRES au moment de sa création, Evry Val d'Essonne s'est ensuite attachée à structurer ses partenariats avec Genopôle et avec les acteurs scientifiques locaux, dans une logique territoriale forte. Il s'en est suivi la constitution du « pôle scientifique Evry-Val de Seine »⁶³ qui est devenu membre associé du PRES « UniverSud Paris » en juillet 2007.

A ce stade, le PRES s'attache à mettre en place son organisation sur les nombreux domaines de compétence dont il est déléataire en matière de recherche : coordination de recherches existantes, lancement de programmes spécifiques, signature « UniverSud Paris » des publications de ces activités. Si la recherche est un élément fort de la structuration du PRES, les membres fondateurs délèguent aussi des compétences en matière de formation : coordination des politiques d'établissements au niveau de la licence (L), harmonisation de l'offre en master (M), mise en place de masters européens et suivi de l'insertion professionnelle des diplômés du PRES aux niveaux des masters et des doctorats.

Ce PRES affiche donc, par sa taille, par la notoriété de ses membres fondateurs et associés, par les domaines de recherche qu'il couvre et par sa localisation au centre de l'opération d'intérêt national du plateau de Saclay Palaiseau, une grande ambition. Cependant, compte tenu de la multiplicité de ses membres et de la dispersion géographique de leurs implantations, qui pourraient compliquer la mutualisation des équipements et sa gestion, l'avenir d'UniverSud Paris dépendra largement des modalités de mise en œuvre effective des compétences communes.

b) Le PRES « Université Paris-Est »

Constitué à partir du GIP Polytechnicum, le PRES « Université Paris-Est » fondé par l'université de Marne la Vallée et l'école nationale des ponts et chaussées (ENPC), a été rejoint par Paris 12 et l'ESIEE, tandis que le Laboratoire Central des Ponts et Chaussée, actuellement associé, a vocation à devenir fondateur⁶⁴. Profitant de l'expérience de coopération ainsi acquise par ses membres fondateurs, ce PRES présente d'ores et déjà les caractéristiques d'un regroupement très avancé.

63) Ce pôle associe l'université, Génopôle, l'institut national des télécommunications d'Evry, l'école nationale supérieure d'informatique pour l'industrie et l'entreprise et l'école des mines de Paris pour le compte de son laboratoire d'Evry sur les matériaux.

64) L'école d'architecture de Marne la Vallée et le centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) sont membres associés ; ils pourraient être rejoints par l'INRETS, l'Institut Géographique National avec son école de géographie et l'Ecole vétérinaire de Maisons-Alfort.

Il bénéficie en effet du transfert intégral des 9 écoles doctorales des fondateurs : 4 déléguées par Marne la Vallée et l'ENPC ; 5 apportées par Paris 12. Fidèle au modèle de développement déjà suivi par l'université de Marne la Vallée, le PRES a fait de la recherche son objectif premier et organisé, dès sa mise en place, ses missions principales : la formation en doctorat, la coordination des politiques de recherche avec, notamment, la délivrance des diplômes de doctorat et de l'habilitation à diriger des recherches, et la signature de la production scientifique sous l'appellation « Université Paris-Est ».

En matière de formation, il ambitionne de coordonner, à terme, l'offre de masters de ses membres afin d'aboutir également progressivement à la délivrance de ces diplômes ; il doit aussi mener une réflexion d'ensemble sur la carte de formation au niveau licence, en particulier pour harmoniser la carte universitaire au sud de la Seine et Marne.

La présence de la majorité de ses membres sur le campus de Champs sur Marne devrait faciliter la réalisation d'autres objectifs du PRES tout aussi intéressants dans l'optique de la constitution, souhaitée par l'Etat, des grands établissements de recherche et d'enseignement supérieurs de demain. Ainsi seront favorisés la mise en commun d'équipements partagés (gymnase, bibliothèque...), la mutualisation d'installations propres à chaque établissement (réseaux, documentation, restauration...) et le développement de la compatibilité des systèmes d'information et des outils de gestion.

Ainsi le PRES « Université Paris-Est » peut-il dès à présent exercer de véritables compétences propres au bénéfice des établissements fondateurs et préfigure-t-il un grand campus universitaire de l'Est parisien.

c) Le schéma associatif territorial de Cergy Pontoise

Après avoir débattu des différents regroupements possibles en Île-de-France et, dans ce cadre, écarté les pistes d'un rapprochement avec Paris 10 Nanterre et les universités de Paris Nord, son conseil d'orientation lui a recommandé, le 26 février 2006, «*la création d'un PRES centré sur Cergy-Pontoise, associant l'université, les écoles publiques et privées de l'agglomération, les collectivités territoriales et les entreprises et porteur d'une ambition à travers son contenu scientifique*».

Déjà actifs, depuis le 4 septembre 2002, au sein d'une conférence des dirigeants des établissements d'enseignement supérieur (CODEESC), ses fondateurs ont créé le PRES Cergy Pontoise-Val d'Oise qui réunit le groupe ESSEC, 6 écoles de l'institut polytechnique Saint-Louis (IPSL), les écoles d'ingénieurs ENSEA et EISTI, l'école nationale supérieure d'arts et le groupe ITIN / ESCIA (CCI de Versailles Val-d'Oise Yvelines). Il totalise 28 000 étudiants, dont 3000 étudiants étrangers, répartis dans plus de 150 formations aux niveaux licence, master et doctorat. Les collectivités territoriales contributrices, des personnalités compétentes et des entreprises peuvent être intégrées en tant que membres associés.

Selon son président, la stratégie de l'université « *est fondée d'une part, sur la prééminence des collectivités et sur l'importance du territoire dans son développement, d'autre part, sur la nécessité de trouver des modes coopératifs forts avec les Ecoles* ». Sont ainsi en projets la constitution d'une équipe d'économie et de finances avec le CNRS et l'ESSEC, l'ouverture des écoles doctorales aux établissements du PRES, la création de masters avec les écoles d'ingénieurs et la mutualisation de moyens.

Constitué sous la forme d'une association de la loi de 1901, non expressément prévue par l'article L. 344-1 du code de la recherche, ce PRES ne bénéficie pas d'une reconnaissance au niveau national et n'a pas obtenu de soutien financier de l'Etat, contrairement aux deux PRES ci-dessus qui ont bénéficié, en tant qu'EPCS, d'une mise à disposition de moyens (4 M € et 3 emplois par PRES, selon le DGES). Son président évoque aujourd'hui la possibilité de créer une fondation de coopération scientifique, visée par le même article, qui permettrait, conformément à l'article L 344-12 du code, une reconnaissance nationale, car les statuts seraient « *approuvés par décret* », et un financement public.

Bien que le ministère affiche une préférence pour soutenir les PRES constitués sous forme d'EPCS, la création à Cergy Pontoise d'un pôle de « Paris Ouest » répond aussi aux objectifs assignés par le législateur aux PRES. Ayant atteint la taille critique, seul PRES de l'ouest parisien, il justifierait également un accompagnement de l'Etat.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'état des lieux dressé par la Cour met en évidence de jeunes universités qui, en atteignant une masse critique suffisante d'étudiants et en contribuant au rééquilibrage de l'ensemble universitaire francilien ont su répondre aux objectifs fixés lors de leur création. Elles ont très tôt élaboré et poursuivi une stratégie caractérisée par le double objectif de s'insérer dans leur environnement socio-professionnel territorial et d'offrir aux étudiants de réelles capacités d'insertion professionnelle grâce au niveau de leur préparation.

Mais les universités des villes nouvelles franciliennes n'ont pas bénéficié d'un soutien adapté à leurs caractéristiques d'universités naissantes et justifié, aujourd'hui, par le maintien d'une croissance soutenue. Ce constat explique, pour une large part, les tensions structurelles observées par la Cour sur la situation financière et, tant dans le domaine de l'enseignement que de la gestion, sur les ressources humaines de ces établissements.

Contrairement à d'autres dont les projets de recomposition⁶⁵ n'ont toujours pas vu le jour ou restent en devenir, ou qui sont isolées, ces universités ont su opter sans délai pour des solutions de regroupement qui devraient leur permettre de consolider, à travers les partenariats, une recherche qui atteint déjà des niveaux de performance reconnus, de diffuser dans la communauté universitaire une pédagogie plus orientée vers le monde professionnel et de bénéficier des atouts des grands établissements publics ou privés qui leur sont associés dans les PRES.

Dans cette perspective, la Cour formule plusieurs recommandations :

- accorder un soutien spécifique de l'Etat pour accompagner l'accession de ces universités à une autonomie renforcée ;

- veiller à l'adoption d'instruments de pilotage efficaces, et particulièrement de tableaux prévisionnels de financement des constructions et des programmes de maintenance, ainsi qu'à l'instauration d'un contrôle de gestion performant ;

- garantir le financement des projets immobiliers inscrits au CPER, particulièrement à Marne la Vallée et à Versailles Saint Quentin en Yvelines ;

- mettre en place les indicateurs de réussite aux examens et aux diplômes ainsi que d'insertion professionnelle permettant la publication de statistiques nationales fiables et comparables.

65) Paris Universitas (p 87) et Paris Centre Universitas (p 89) in : « La carte universitaire d'Ile de France : une recomposition nécessaire ».

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ PARIS-EST
MARNE LA VALLÉE**

J'ai pris connaissance avec grand intérêt de l'insertion de la Cour des comptes sur « les universités des villes franciliennes : bilan et perspective ».

Je vous confirme les termes de mon courrier du 21 septembre faisant suite à la première synthèse de la Cour des comptes sur le sujet. Je vous y indiquais que ce travail était pour nous très éclairant à un moment où le caractère vital des schémas stratégiques de développement se faisait plus que jamais sentir. Je vous y précisais qu'il éclairerait la réflexion collective que suppose la prise de décisions de longue portée temporelle.

J'ai apprécié que certaines de nos remarques aient été retenues et vous précise que j'adhère aux conclusions de ce rapport.

Je souhaite que les conclusions et recommandations de ce rapport soient très rapidement prises en considération par notre tutelle dans la perspective du passage à une autonomie renforcée. Nous ne doutons pas qu'elle en partage tous les attendus mais nous attendons d'elle, et j'ai sur ce point quelques inquiétudes, qu'elle en assume dès maintenant toutes les conséquences. Je ne manquerai pas, pour ma part, d'en tirer les enseignements propres à renforcer le dynamisme de notre université.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ DE
CERGY-PONTOISE**

L'université de Cergy-Pontoise se reconnaît très largement dans l'analyse faite par la Cour. Elle en a tiré des conséquences dès l'élaboration du budget 2008, en passant résolument à une politique de programmation pluriannuelle, et en réglant la question du report des crédits recherche. D'autres mesures suggérées par le rapport, comme l'établissement d'un schéma directeur immobilier, seront rendues d'autant plus nécessaires par le passage espéré aux compétences élargies au 1^{er} janvier 2009.

Elle souhaite apporter une réponse ou des compléments sur quelques points essentiels :

La conduite des opérations immobilières

La maîtrise d'ouvrage exercée par le rectorat au nom de l'Etat est censée garantir un meilleur respect de l'enveloppe financière et des délais prévus pour la réalisation d'une opération immobilière universitaire, en raison notamment de l'expertise technique détenue par les divisions des affaires immobilières des rectorats.

En réalité, l'expérience tend à montrer que la maîtrise d'ouvrage rectorale ne met pas à l'abri de dérives, tant en termes de coûts que de délais, et que par ailleurs la maîtrise d'ouvrage exercée par l'université permet une meilleure prise en compte des besoins particuliers exprimés par les utilisateurs finals (départements d'enseignement et unités de recherche) ainsi que des impératifs de maintenance et des coûts d'entretien.

Les conditions dans lesquelles ont été construites les tranches successives du site de l'IUT à Argenteuil, sous la maîtrise d'ouvrage du rectorat, puis de l'université, ont amené l'établissement à exprimer nettement sa préférence pour une maîtrise d'ouvrage assurée par l'université.

Cette dernière formule s'imposera tout naturellement aux universités qui opteront pour la pleine propriété de leur patrimoine, compétence optionnelle prévue par la loi du 10 août 2007 sur les libertés et les responsabilités des universités.

Notons par ailleurs que l'université réfléchit aux modalités d'un partenariat public-privé qui lui permettrait d'engager un programme d'économies d'énergie et de réduction de ses émissions de CO². Un tel engagement paraît toutefois lourd à porter pour l'établissement seul, dans la phase actuelle.

Le PRES Cergy-Pontoise/Val d'Oise

L'analyse du PRES proposée par la Cour nous paraît particulièrement lucide. Que le chemin soit long qui permettra aux établissements d'enseignement supérieur du site Cergy-Pontain, c'est-à-dire les Ecoles publiques et privées, dans leur diversité, et l'Université, de converger au bénéfice de la recherche et des étudiants, personne ne le nie. Mais puisque la stratégie choisie, et déjà concrétisée, est en ligne avec les objectifs du territoire, avec la mission de service public de l'université, et avec les termes de la loi, il nous semble aussi que l'Etat ne gagne rien à ne pas la soutenir.

La systématisation des indicateurs

L'UCP est bien convaincue, au moment où elle revendique le budget global et le transfert de sa masse salariale, de la nécessité d'une politique d'indicateurs. Elle a renforcé en septembre sa cellule de contrôle de gestion ; conformément aux nouvelles dispositions de la LRU, elle s'apprête à mettre en ligne ses taux de réussite en licence. En termes d'évaluation de l'insertion professionnelle, elle passera d'une stratégie basée sur des enquêtes ponctuelles à une approche systématique, et s'attachera à valoriser le capital constitué par ses diplômés.

La remise à niveau des moyens, condition nécessaire à l'acquisition des compétences élargies.

L'UCP est historiquement sous-dotée, mais sa gouvernance est suffisamment resserrée et efficace pour qu'elle soit jugée apte à assumer rapidement les compétences élargies prévues par la loi LRU. Or la maîtrise de ces dernières nécessite de renforcer nettement les fonctions ressources humaines, financière et comptable, immobilière. Compte tenu de la sous-dotation, les redéploiements internes et le repyramidage proposés par la tutelle ne sauraient constituer une solution. En raison de la jeunesse du personnel et à nouveau de la sous-dotation, le transfert à l'identique de la masse salariale au 1^{er} janvier 2009 figerait durablement les perspectives. Si l'Etat, s'appuyant sur les analyses de la Cour, n'assure pas une remise à niveau ambitieuse et résolue, l'établissement n'a aucune chance de relever les défis qui lui sont proposés.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'UNIVERSITÉ DE
SAINT-QUENTIN EN YVELINES**

Au nom de l'ensemble de l'université je tiens tout d'abord à remercier les magistrats de la Cour des Comptes pour la qualité de leur travail d'expertise et la richesse des échanges que nous avons pu avoir tout au long du processus d'évaluation.

Nous ne pouvons que nous féliciter du bilan globalement positif qui est dressé des universités des villes nouvelles, et plus particulièrement bien entendu de notre université, quelques 16 ans après leur création. Nous partageons également le constat d'un accompagnement insuffisant à l'origine d'un certain nombre de difficultés dans le domaine de la vie étudiante, du patrimoine ou en termes financiers. Il est enfin à noter que nombre des recommandations proposées trouvent d'ores et déjà écho dans les projets d'amélioration et de développement de notre université.

Nous remercions les magistrats de la Cour des Comptes de mettre en exergue la réussite des universités des villes nouvelles au regard des objectifs qui leur étaient assignés lors de leur création. L'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, comme en témoignent toutes les analyses quantitatives et qualitatives, a contribué largement au développement de l'accès à l'enseignement supérieur, notamment pour les étudiants d'origine sociale défavorisée, avec toujours le souci d'offrir aux étudiants une formation de qualité à même de leur assurer un très bonne insertion professionnelle. La proportion importante de licences et masters professionnels, souvent en apprentissage, témoigne de cette préoccupation constante tout comme elle reflète notre volonté d'enrichir nos relations avec le tissu socio-économique,

c'est-à-dire de participer au développement social, économique et culturel du territoire au sein duquel nous sommes pleinement intégrés. Ces actions, s'inscrivant dans les missions assignées aux universités nouvelles, ne se sont pas réalisées au détriment d'une autre mission fondamentale de l'Université, à savoir la recherche. Comme le soulignent les magistrats de la Cour, l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, avec ses 28 laboratoires reconnues (et 5 demandes de création de nouveaux laboratoires de médecine évalués à mi-parcours), ses pôles d'excellence dans les secteurs de l'environnement et du développement durable, de la chimie et de la physique des matériaux, des sciences sociales, des humanités et du management, du droit et des sciences politiques ou encore de la santé, a su développer une recherche de qualité qui irrigue ses formations, notamment pluridisciplinaires, et lui permet aujourd'hui d'être membre actif de cinq pôles de compétitivité et de plusieurs réseaux thématiques franciliens.

Toutes ces actions, qui n'ont pas toujours disposé d'un soutien financier et humain adapté de l'Etat, comme le souligne avec insistance la Cour des Comptes, n'ont été possibles que grâce d'une part à un appui sans faille des collectivités territoriales (Conseil régional IDF, Conseil Général 78, Communauté d'Agglomération de Saint Quentin en Yvelines, Communauté d'Agglomération de Mantes en Yvelines ...) et d'autre part à un investissement massif de l'ensemble des personnels enseignants, chercheurs et administratifs ainsi qu'une participation active de nos étudiants. Cette implication forte, sans laquelle notre université ne serait ce qu'elle est aujourd'hui, peut probablement s'expliquer par le dynamisme associé à la jeunesse et par la force mobilisatrice d'un projet ambitieux et partagé, c'est-à-dire où chacun peut participer et se retrouver. Ce volontarisme qui permet ainsi de mettre en œuvre chaque année de nouvelles actions qu'il s'agisse, à titre d'exemples, de la réforme LMD, de l'orientation active, des programmes de réussite, de notre CFA universitaire, de l'évaluation des enseignements ou encore de l'accueil des étudiants handicapés, a ses limites quand il apparaît que les moyens ne suivent pas. L'épuisement et le découragement ne sont pas loin quand un investissement soutenu dans la vie et le rayonnement de l'université ne finit par s'accompagner de quelque forme de reconnaissance. D'autant que nul n'ignore que les conditions d'exercice sont plus favorables dans d'autres universités franciliennes bien mieux dotées au moins en termes de nombre de personnels enseignants-chercheurs et BIATOSS.

Une allocation insuffisante de moyens financiers ne peut avoir que des effets néfastes dans des secteurs où l'enthousiasme et le volontarisme des personnels ne suffisent pas. Nous ne pouvons ainsi que partager les constats des magistrats sur les handicaps dont souffre notre université dans le domaine de la vie étudiante, qu'il s'agisse du manque d'équipements sportifs, de logements étudiants, des carences au niveau des bibliothèques ou de la restauration. Nous tenons néanmoins à souligner, en contrepoint, les efforts déployés avec constance par l'université auprès notamment des collectivités territoriales afin d'améliorer la situation. Les projets en cours de

concrétisation, tels que la Maison de l'Etudiant, sur Saint-Quentin-en-Yvelines, la bibliothèque sur le campus des Sciences ou encore les résidences universitaires sur plusieurs communes, témoignent des avancées significatives dans ce domaine de la vie étudiante et, une fois encore, du soutien fort des collectivités territoriales malgré la lourdeur des procédures. Notre communauté universitaire souffre d'autant plus du manque de soutien de l'Etat au regard d'autres établissements que nous avons toujours répondu immédiatement présents à toutes les nouvelles expérimentations (LMD, pôles de compétitivité, orientation active, professionnalisation par alternance, programme de réussite éducative, programme handicap, PRES), que nous connaissons un développement régulier de nos effectifs et de nos activités, notamment de recherche, et qu'enfin nous avons toujours su collectivement maintenir le dialogue, l'ouverture et le calme, y compris dans les périodes les plus difficiles au niveau national.

Les magistrats de la Cour établissent également un certain nombre de constats et de recommandations relatifs à la gouvernance et à la gestion des ressources humaines et financières au sein de notre université, dans la perspective de l'acquisition de nouvelles compétences associées à l'autonomie renforcée inscrite dans la loi LRU du 10 août 2007. Un certain nombre de remarques laissent à entendre que notre université témoigne de dysfonctionnements intrinsèques, c'est-à-dire qui ne peuvent être imputables, en première analyse du moins, à un accompagnement inadapté des tutelles. Ce qui appelle quelques commentaires afin de nuancer le constat, d'apporter des éléments d'explication et de mettre en lumière les processus d'amélioration en cours.

Ainsi, l'amélioration du pilotage institutionnel est une préoccupation majeure et constante de l'université. À cet égard, les efforts fournis par les personnels, le renouvellement des responsables de certains services stratégiques, la modernisation des procédures administratives et l'optimisation des outils informatiques ont permis d'obtenir des résultats très satisfaisants.

Le domaine des ressources humaines illustre parfaitement les progrès indéniables dans le pilotage. Les instances décisionnelles de l'université disposent désormais de véritables outils d'aide à la décision (heures complémentaires, gestion prévisionnelle des emplois...). Afin de poursuivre son développement (intégration de l'UFR de médecine) et de mettre en œuvre les réformes nationales qui ont affecté l'enseignement supérieur (LMD, LOLF,...) l'université a dû procéder aux recrutements de personnels contractuels. En effet, comme le relève très justement la Cour, l'augmentation de la dotation de l'université en emplois de catégorie A et d'encadrement supérieur, n'était pas suffisante pour couvrir les besoins d'une université en pleine mutation. Si ces recrutements indispensables de contractuels ont entraîné un accroissement des dépenses de personnels, je souhaite souligner que le développement du pilotage de la masse salariale associée à

l'optimisation de la gestion des emplois d'Etat ont permis de stabiliser cette charge financière.

Dans le domaine de la gestion immobilière, l'université dispose désormais d'un tableau prévisionnel des opérations de constructions immobilières et des opérations maintenance qui améliore la lisibilité du programme de développement immobilier et favorise les arbitrages politiques.

La Cour évoque un projet d'accroissement de l'autonomie financière des composantes et formule d'importantes recommandations. Un tel objectif ne figure pas dans notre projet d'établissement et n'a jamais été débattu dans les instances décisionnelles de l'Université.

En revanche, la réorganisation des services relatifs à la gestion financière, et inscrite dans le projet d'établissement, vise à la déconcentration des opérations de mandatement sur les composantes par le déploiement de véritables services financiers. D'une manière générale, l'évolution des attributions des services centraux, communs et des composantes est animée par la volonté d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la gestion de l'université.

Selon la Cour, les difficultés financières des universités des villes nouvelles franciliennes ont une source structurelle : l'inadaptation du soutien financier de la tutelle à la situation de forte croissance de l'université.

Cette analyse est d'une particulière justesse en ce qui nous concerne. La notification de la dotation globale de fonctionnement pour l'année 2008 confirme ce triste constat. En effet, le taux d'évolution de la DGF ne révèle pas véritablement la prise en considération par notre Ministère de tutelle des spécificités et des besoins humains et financiers de l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.

A l'instar d'une start-up, une jeune université comme celle de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, située sur un territoire doté d'un environnement scientifiquement de très haut niveau et, pédagogiquement concurrentiel, se doit d'assurer son développement et son attractivité par des investissements importants de différentes catégories. Il est à signaler que l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines n'a jamais bénéficié des mesures financières spécifiques dont fait état la Cour : interventions sur la DGF et sur le contrat quadriennal, aide pour boucler le budget. Nous avons du, chaque année compter sur notre propre créativité pour boucler notre budget avec une DGF quasi-constante depuis plusieurs années, avec certes une amélioration (mais encore insuffisante) en termes de création d'emplois entre 2005 et 2007.

Grâce à la mobilisation de l'ensemble des personnels enseignants, enseignants-chercheurs, chercheurs, BIATOSS, ITA et même étudiants, l'université a fortement développé ses ressources propres ce qui lui a permis non seulement de concrétiser certains projets d'équipement et d'investissement, mais également de retarder le moment où l'absence de

soutien financier spécifique du Ministère devait, inéluctablement, se faire ressentir sur la situation financière de l'établissement. L'adoption par le Ministère de mesures financières catégorielles c'est-à-dire spécifiques aux universités des villes nouvelles aurait pu permettre d'éviter certaines difficultés financières.

S'agissant du fonds de roulement, la deuxième décision budgétaire modificative de l'année 2007 a permis son quadruplement par rapport au montant relevé par la Cour dans son rapport. De plus, les mesures budgétaires prises au cours du second semestre 2007, le projet de budget 2008 et un meilleur respect des règles applicables en matière de reports de crédits lors de la première décision budgétaire modificative devrait permettre à l'université de retrouver assez rapidement un fonds de roulement en adéquation avec les référentiels de la Cour. L'université s'engage à faire part à la Cour des résultats obtenus.

Notre université est arrivée à maturité et se sent en mesure, comme elle l'a toujours fait, d'affronter les changements importants et rapides que l'Université française va vivre ces prochaines années avec la mise en œuvre notamment de la loi LRU. La constitution des PRES va transformer le paysage universitaire français, voire européen. Il est de bonne augure que notre établissement soit l'un des trois premiers fondateurs du PRES UniVerSud Paris. L'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines a beaucoup travaillé ces dernières années à se forger une identité forte et cohérente utilisant la diversité de ses composantes comme une force au service du développement d'objectifs communs. C'est au niveau des conseils centraux et au moment de la prise de décisions importantes pour l'avenir de notre université que se concrétisent le mieux la solidarité et la complémentarité de ses composantes. L'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines est soucieuse de renforcer les liens entre composantes et entre services centraux et composantes par l'implication des uns et des autres dans les réflexions et l'orientation des choix politiques.

Les nombreux points forts soulignés par les magistrats de la Cour des Comptes constituent un excellent encouragement pour la motivation de l'ensemble des acteurs de l'université. Les faiblesses mentionnées dans le rapport serviront de base de réflexions pour le développement de nouveaux objectifs. Au total, je suis consciente des progrès restant encore à accomplir. Toutefois, pour y parvenir, nous avons aussi besoin de l'aide de l'Etat (même si nous nous engageons à poursuivre encore nos efforts de recherche de fonds propres via, entre autres, les nouveaux outils que proposent la loi LRU), notamment en matière d'encadrement administratif et technique, de DGF et de projets immobiliers. Si la Cour des comptes nous a aidé à mieux souligner ce qu'il relevait de notre responsabilité, elle a aussi eu le mérite d'indiquer les points sur lesquels nous devrions recevoir davantage de soutien.
