

## **Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) : un second souffle nécessaire**

---

### *PRESENTATION*

---

*La recomposition en cours de la carte universitaire est un enjeu majeur pour l'efficience et l'efficacité de notre enseignement supérieur et de notre recherche, ainsi que pour son attractivité. Le constat est bien connu : le paysage est excessivement éclaté, entre de nombreuses universités et écoles, ainsi qu'entre enseignement et recherche. Pour autant, les formules de regroupement et de coopération se sont multipliées sans que leur cohérence et leur complémentarité aillent de soi.*

*Dans ce contexte, les juridictions financières ont mené une enquête<sup>176</sup> centrée sur la constitution des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), ainsi que sur leur articulation avec les autres formes de regroupement.*

*Aux termes de cette enquête, la situation apparaît en demi-teinte. Une réelle dynamique a certes été lancée depuis 2006, vingt-et-un PRES ont été créés et plusieurs projets sont susceptibles d'aboutir prochainement. L'opération Campus, lancée en 2008, a favorisé les mouvements de regroupement. La situation longtemps bloquée à Paris paraît désormais progresser.*

*Pour autant, les résultats restent modestes. Les PRES ont un impact encore faible en matière de formation et de recherche. Ils éprouvent des difficultés à développer des actions de mutualisation structurantes. La gouvernance de nombre d'entre eux repose sur des compromis peu satisfaisants.*

---

<sup>176</sup> Cette enquête a été menée par la Cour des comptes et par huit chambres régionales des comptes (Alsace, Aquitaine, Bretagne, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes).

*La bonne utilisation des fonds alloués, pour des montants très importants, à l'enseignement supérieur et à la recherche, que ce soit dans le cadre de l'opération Campus (5 milliards d'euros) ou dans celui des investissements d'avenir (21,9 milliards d'euros) impose qu'il soit remédié à cette situation préoccupante par une nouvelle étape de la politique de regroupement.*

*Les moyens financiers nouveaux accordés sont une opportunité à ne pas manquer pour orienter cette recomposition, à la condition que les diverses initiatives qui se sont succédé soient mises en cohérence. Pour impulser ce nécessaire second souffle, l'avenir des PRES, leur positionnement et leur évolution souhaitable doivent être précisés. Le pilotage et l'accompagnement de la démarche par l'Etat méritent aussi d'être renforcés.*

## **I - Une politique de regroupement aux résultats modestes**

### **A - Une nouvelle dynamique depuis 2006**

#### **1 - Un paysage éclaté**

L'éclatement institutionnel, géographique et académique du système français de recherche et d'enseignement supérieur se traduit par une double coupure, entre universités et grandes écoles, d'une part, entre établissements d'enseignement supérieur et grands organismes publics de recherche, d'autre part.

Les réformes législatives de l'enseignement supérieur intervenues en 1968 et 1984, puis les politiques d'aménagement du territoire des années 80 et 90<sup>177</sup> ont conduit à disséminer des établissements sur un grand nombre de sites, tant principaux que secondaires, et à multiplier les formations.

On compte aujourd'hui, en France, 83 universités et 225 écoles. En Ile-de-France, les quatre facultés d'origine de l'Université de Paris ont donné naissance à 13 universités pluridisciplinaires, auxquelles se sont ajoutées, dans le cadre du plan « Université 2000 », 4 universités nouvelles.

---

<sup>177</sup> Dont le plan « Université 2000 » a été une des manifestations pour répondre au choc démographique : le nombre d'étudiants est passé de 1,3 million en 1985-1986 à 2,1 millions en 1997-1998.

Par ailleurs, avant l'intervention de la loi de 2006, de nombreux dispositifs de coopération entre établissements d'enseignement supérieur, parfois informels, se sont progressivement empilés, mais sans parvenir à compenser les effets de l'éclatement. A titre d'exemple, les dix pôles universitaires européens créés à partir de 1991 sous la forme de groupements d'intérêt public regroupant les établissements des sites concernés n'ont pas été à la source de collaborations fécondes en matière de formation et de recherche, et se sont contentés d'actions dans les domaines de l'animation et de la promotion internationale.

Dans un contexte de concurrence internationale renforcée et de stabilisation des effectifs étudiants, le constat des handicaps liés à cet éclatement du paysage de l'enseignement supérieur s'est progressivement imposé. L'idée de fédérer plus rigoureusement les établissements d'enseignement supérieur en faisant porter les coopérations sur un large spectre intégrant leurs missions fondamentales s'est manifestée de façon plus volontariste au début des années 2000. Après l'abandon du projet de loi de modernisation universitaire de 2003, qui prévoyait déjà la création d'établissements publics de coopération universitaire (EPCU), le concept de pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) est apparu dès 2004, notamment dans les travaux de la conférence des présidents d'université (CPU) et dans le rapport sur les états généraux de la recherche publié en novembre 2004.

Ces évolutions ont trouvé une traduction dans la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 qui vise, entre autres, à favoriser les regroupements et les synergies entre établissements. A cette fin, ce texte crée trois nouvelles entités : les PRES, les réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) et les centres thématiques de recherche et de soin (CTRS).<sup>178</sup>

## **2 - Une forte incitation à créer des PRES sous la forme de nouveaux établissements publics**

Aux termes de la loi, les PRES constituent un outil de coopération volontairement souple, à l'objet très général, puisqu'il s'agit de « *conduire ensemble des projets d'intérêt commun* ». Tant pour le choix de la formule juridique – de la simple association sans personnalité

---

<sup>178</sup> Les RTRA, constitués obligatoirement sous forme de fondation de coopération scientifique, ont pour objet de conduire un projet scientifique d'excellence dans un champ disciplinaire défini, mené en commun par plusieurs établissements d'enseignement supérieur et/ou de recherche. Les CTRS visent un objectif similaire aux RTRA dans le domaine médical. Leur forme juridique est néanmoins plus libre, puisqu'ils peuvent être créés par une simple convention.

morale jusqu'à la création d'un établissement public de coopération scientifique (EPCS), en passant par la fondation de coopération scientifique (FCS) – que pour les missions retenues et l'intensité des coopérations mises en œuvre, le cadre législatif laisse place à une grande modularité et à la liberté d'initiative des acteurs locaux.

Toutefois, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) a pris soin d'encadrer et d'orienter la nature des futurs PRES. Il a, en particulier, nettement privilégié la formule juridiquement plus lourde de l'EPCS dès la phase de constitution des premiers PRES, en accordant des incitations, sous forme de dotations, dégressives dans le temps, et de moyens humains complémentaires, aux PRES constitués sous cette forme<sup>179</sup> : le coût global cumulé de ces mesures incitatives s'élève, sur la période 2007-2010, à 62 M€ et à 33 emplois.

Ce choix témoigne de la volonté du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche de créer les conditions favorables à l'émergence d'une gouvernance forte, à même de développer des collaborations touchant au « cœur de métier » des établissements. Il privilégie également une logique de site dans une quinzaine de grandes métropoles, et traduit une conception très large du spectre d'activité potentielle des PRES, tant en matière de recherche qu'en matière de formation.

A ce jour, 18 PRES ont été constitués sous la forme d'un EPCS. Rares sont les projets qui se sont développés dans un cadre différent.<sup>180</sup>

### **3 - L'opération Campus : un levier manifeste pour l'émergence des regroupements**

De nature immobilière, l'opération Campus, lancée en 2008, a pour objet de restructurer des campus anciens à forte ambition pédagogique et scientifique, et de créer des sites de formation et de recherche à visibilité internationale. Comme le révèle son cahier des charges, elle « *se conçoit largement dans le cadre d'une politique de rassemblement et de*

---

<sup>179</sup> A l'exception récente des PRES, constitués sous forme de fondation de coopération scientifique en 2010, et bénéficiaires chacun d'une dotation de 2 M€.

<sup>180</sup> Les PRES « Sorbonne Universités », « Paris Sciences et Lettres – Quartier latin » et « Bourgogne Franche-Comté » ont été créés en 2010 sous la forme d'une fondation de coopération scientifique.

Aux 21 PRES créés par décret s'ajoute le PRES « Cergy University » constitué en 2006 sous une forme associative.

Les trois universités strasbourgeoises ont fait le choix de la fusion directe, devenue effective au 1<sup>er</sup> janvier 2009.

*mutualisation des forces de formation et de recherche déjà initiée ces dernières années à travers la création des PRES et des RTRA. A fortiori, l'opération Campus a vocation à accompagner les projets de rapprochement et les fusions d'universités* ». L'opération a été dotée par l'Etat de 5 Md€ en capital. Les réalisations doivent prendre la forme d'un partenariat public-privé, et les loyers sont financés par les revenus tirés du placement des sommes allouées à chaque projet.

Dix projets ont été sélectionnés, auxquels se sont ajoutés, fin 2008, deux autres projets sélectionnés au titre du Plan de relance. Neuf autres projets bénéficient des labels « campus prometteurs » et « campus innovants ».

Cette opération aux financements prévisionnels puissamment incitatifs<sup>181</sup> a fortement contribué à structurer et formaliser les projets de PRES, à Bordeaux, à Aix-Marseille ou en Lorraine où elle a favorisé l'élargissement du PRES à l'Université de Metz. Par ailleurs, le ministère l'a utilisée comme levier pour faire émerger les PRES à Montpellier et à Grenoble.

Le résultat est éloquent : dans le cadre de cette opération, neuf des douze projets sélectionnés se sont appuyés sur des PRES. Ce précédent mérite d'être pris en compte, au moment où l'Etat est appelé à choisir les structures dédiées au portage des *investissements d'avenir*.

## **B - Un développement contrarié**

### **1 - La mise en œuvre prioritaire de la loi LRU**

La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) réforme leur gouvernance et leur confie, dans un délai de cinq ans, de nouvelles responsabilités et des compétences élargies, notamment en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines.

En insistant sur l'autonomie des établissements, et en les incitant à privilégier, sous contrainte calendaire, l'accès à des compétences et des responsabilités élargies, la loi a relégué au second plan, au moins temporairement, la logique coopérative qui sous-tendait la politique de

---

<sup>181</sup> Le cas du plateau de Saclay mis à part (850 M€ auxquels s'ajoutent 1 Md€ dans le cadre des *investissements d'avenir*), la dotation la plus élevée est celle de Lyon (575 M€), la plus faible celle de Lorraine (70 M€). La dotation moyenne par projet s'établit à 363 M€ hors Ile-de-France. A ces dotations s'ajoutent dans chaque cas des participations significatives des collectivités territoriales. Les projets doivent entrer en phase opérationnelle à compter de 2011.

regroupement des établissements et la création des PRES<sup>182</sup>. Dans des régions comme l'Aquitaine, le Nord-Pas-de-Calais, mais aussi Midi-Pyrénées, la Bretagne, l'Auvergne ou dans le cas d'UniverSud Paris, la dynamique de regroupement a été freinée par le passage progressif des universités aux responsabilités et compétences élargies prévues par la loi LRU.

D'une manière générale, l'absence d'articulation entre l'approfondissement de l'autonomie des établissements et la logique de regroupement a conduit les universités à privilégier leurs politiques propres au détriment des actions menées en commun au sein des PRES.

## **2 - Un manque de constance dans l'accompagnement ministériel**

Contrairement aux 13 RTRA<sup>183</sup>, le soutien apporté à la structuration et au développement des PRES, une fois passée la phase de leur création, a été faible :

- les responsables des PRES n'avaient, au moment de l'enquête de la Cour, été réunis qu'une seule fois ;
- le ministère n'avait pas apporté de réponse explicite à certaines questions précises, concernant par exemple, la capacité juridique des pôles à délivrer directement des diplômes ;
- la problématique des regroupements a occupé une place modeste dans les documents stratégiques sur les politiques nationales d'enseignement supérieur et de recherche ;
- l'administration centrale n'avait pas encore mis en place d'outils de pilotage et de suivi probants sur le développement des pôles.

Le ministère s'est surtout refusé, lors de la création des pôles, à signer avec eux des contrats d'objectifs. Envisagée dans l'exposé des motifs de la loi de 2006, ainsi que dans une circulaire du 10 juillet 2006 relative à la mise en place des PRES, cette contractualisation n'a finalement pas été mise en place au motif, discutable, que les PRES n'avaient pas vocation à concurrencer leurs membres ou à se substituer à eux.

---

<sup>182</sup> Depuis 2009, les établissements d'enseignement supérieur passent progressivement aux responsabilités et compétences élargies. Au 1<sup>er</sup> janvier 2011, 90 % des universités relèvent du nouveau régime.

<sup>183</sup> Créés en 2007, les RTRA ont fait l'objet de statuts-type et de conventions d'objectifs, et bénéficient d'un suivi à travers notamment un forum d'échanges et la production de rapports annuels d'activité. Ils ont par ailleurs reçu une dotation en capital de la part de l'Etat s'élevant au total à 201 M€.

Une telle position n'était pas de nature à leur conférer la légitimité nécessaire à la mise en œuvre des objectifs ambitieux qui leur étaient assignés. Dans cette logique, les PRES n'ont pas été intégrés au système d'allocation des moyens aux établissements, et n'ont aucune visibilité sur la pérennité de leur financement.

Tous ces éléments ont pu faire douter, au-delà de l'impulsion de départ, de la volonté réelle de l'Etat de faire des PRES les vecteurs de la reconfiguration de la carte universitaire et des décloisonnements entre établissements.

### **3 - De grands organismes de recherche restés à l'écart**

Les grands établissements publics scientifiques et techniques (EPST), comme le CNRS, l'INSERM ou l'INRA, sont restés à l'écart de la création des PRES. Les organismes de recherche de taille plus modeste ou à la spécialité plus marquée en sont parfois devenus membres associés<sup>184</sup>.

Dès l'origine, le CNRS a subordonné la signature d'une convention de partenariat avec un PRES à la condition que ce dernier bénéficie d'un transfert de compétence effectif de la part de ses membres. L'INRA, pour sa part, a signé, en juin 2009, un accord-cadre de coopération pour la recherche et l'enseignement, avec la conférence des présidents d'université, stipulant qu'il était favorable aux rapprochements d'universités et d'écoles ; tout en écartant l'idée d'être membre fondateur d'un PRES, il envisage, néanmoins, de développer avec certains d'entre eux une politique de partenariat en fonction des sujets d'intérêt commun.

Cette attitude reflète la prudence qu'inspiraient aux responsables des organismes de recherche les incertitudes sur le rôle effectif des PRES par rapport aux universités. Une telle position de retrait ou d'attente n'était pas de nature à crédibiliser les PRES. Elle explique, pour partie, les difficultés du PRES UniverSud Paris qui doit, aujourd'hui, composer avec le projet plus global du plateau de Saclay associant notamment les établissements publics scientifiques et techniques du site, ainsi que le CEA.

---

<sup>184</sup> Par exemple le CEMAGREF à Clermont-Ferrand et à UniverSud Paris, l'IRD à Montpellier et à UniverSud Paris, l'INRIA et l'IFREMER à Lille Nord de France et en Bretagne. A l'exception du Laboratoire central des ponts et chaussées à l'Université de Paris Est, aucun organisme de recherche n'était membre fondateur d'un PRES au moment de l'enquête.

#### 4 - Des dispositifs multiples et non articulés

Une série de nouveaux instruments ont été mis en place dans un temps rapproché : PRES, RTRA, CTRS, auxquels s'ajoutent, pour leur objet particulier, les pôles de compétitivité et les Instituts Carnot. Or, les modalités de rationalisation et d'articulation de ces différentes structures n'ont pas été définies *a priori*. Cette situation est porteuse de risques : éparpillement et juxtaposition de structures additionnelles (à rebours de l'objectif de meilleure visibilité), concurrence entre les structures dans leurs activités et la captation des financements, recherche de l'effet d'aubaine dans les dotations.

L'insertion des PRES dans le jeu de ces multiples instruments de coopération en a été d'autant plus délicate. Les PRES et les RTRA répondent, certes, à des logiques différentes : les premiers s'inscrivent dans une logique de production scientifique d'excellence sur une thématique singulière, tandis que les seconds visent à structurer un territoire. Mais les deux entités ont en commun des enjeux aussi importants que la valorisation, la signature des publications scientifiques ou encore l'adossement des écoles doctorales. En l'état, les relations entre les PRES et les RTRA sont faibles et peu formalisées. Il conviendrait de veiller à leur bonne articulation, en tenant compte de ce que les RTRA sont des structures légères qui doivent, en principe, s'inscrire dans les stratégies des universités auxquelles ils sont rattachés.

De même, l'action des pôles de compétitivité et des PRES apparaît, pour l'instant, peu coordonnée. Au moins pour les pôles mondiaux ou à vocation mondiale, les interactions avec la formation et la recherche mériteraient de s'inscrire dans une politique de site.

#### C - Des résultats décevants

La loi de 2006 définit le socle des missions que doivent exercer de droit les PRES constitués sous la forme d'un EPCS : mise en place et gestion des équipements partagés, coordination des activités des écoles doctorales, valorisation des activités de recherche menées en commun, promotion internationale du pôle.

L'enquête de la Cour a montré que les PRES ont un champ d'action statutaire plus large, mais qu'ils exercent de façon inégale les missions qu'ils se sont fixées. Quatre ans après la promulgation de la loi, le bilan des PRES reste modeste au regard des attentes suscitées.



## 1 - Un impact encore modeste en matière de formation

a) La grande majorité des statuts des PRES prévoit la labellisation commune du doctorat, et cinq d'entre eux y ont inscrit la possibilité de le délivrer. La Cour a cependant constaté que la pratique en matière de mutualisation des activités était très inégale :

- dans certains cas, les dispositions statutaires n'étaient pas encore mises en œuvre ;
- dans d'autres cas, la mutualisation était partielle, ou la prise en charge était partagée avec les établissements membres, comme en Bretagne, à Lyon ou à Toulouse.

Seul le PRES Université de Paris-Est avait bénéficié du transfert des écoles doctorales et assurait la délivrance du diplôme. Ce même transfert était acté à Bordeaux, mais, sans être encore effectif au moment de l'enquête.

b) Les PRES se sont, pour l'heure, peu impliqués dans la rationalisation de la carte des masters, enjeu stratégique pour l'attractivité des sites, et niveau de coopération privilégiée entre grandes écoles et universités. Quelques PRES ont entamé un travail de coordination et d'identification des redondances, comme les PRES UniverSud Paris et Lille Nord de France. D'autres PRES centrent leur action sur quelques masters, notamment internationaux, qu'ils ont vocation à labelliser ou à porter comme à Lyon ou à Toulouse ; en revanche, dans d'autres cas, comme à Aix-Marseille, le travail d'identification des formations susceptibles d'être mutualisées n'avait pas débuté.

c) La licence reste dans la grande majorité des cas l'affaire exclusive des membres. La coordination de l'offre de formation à ce niveau est explicitement mentionnée dans les statuts d'UniverSud Paris et du PRES Limousin Poitou-Charentes, sans que la Cour ait constaté une mise en œuvre tangible au moment de l'enquête. A Bordeaux, il est prévu qu'un modèle de licence unique soit mis en place dans le cadre du prochain contrat quadriennal.

Plus généralement, l'engagement des PRES sur la coordination et l'harmonisation de l'offre de formation de leurs membres a été limité. Il s'agit pourtant là d'un point essentiel pour la recomposition de la carte universitaire.

## **2 - Des politiques de site à peine ébauchées en matière de recherche**

Malgré l'accent mis par le législateur sur la mutualisation de la recherche à l'occasion de la mise en place des PRES, les réalisations demeurent modestes.

Sept PRES ont pourtant inscrit dans leurs statuts, avec des formulations parfois différentes, la définition et la mise en œuvre d'une politique de recherche, et certains sont porteurs de projets de structuration de la recherche à l'échelle du site, comme à UniverSud Paris, à Bordeaux, ou en Lorraine. Les réorganisations projetées restent, toutefois, encore le plus souvent à traduire dans les faits.

Cette faiblesse de la mutualisation se manifeste même lorsque les mesures envisagées ne nécessitent pas de transferts de compétence ou de réorganisation. Ainsi, la signature commune des productions scientifiques par les chercheurs est largement admise dans son principe et contribue à la visibilité internationale des sites, mais elle rencontre des difficultés persistantes de mise en œuvre. Certains membres de PRES, comme à UniverSud Paris ou à Bordeaux, sont réticents à l'adopter ; l'Université de Paris Est, pourtant en pointe dans ce domaine, estime que la signature commune ne s'applique qu'à environ un quart des travaux intéressés.

La gestion de la valorisation de la recherche reste également trop souvent éclatée entre les services ou les filiales des membres fondateurs, ceux des EPST, les dispositifs de mutualisation issus de l'appel à projets de l'ANR lancé en 2005, que certains PRES ont repris (en Aquitaine, en Lorraine ou en Bretagne), et les RTRA.

Il est vrai que la loi de 2006 limite la mission obligatoire des PRES constitués sous la forme d'un EPCS à la valorisation des activités de recherche menées en commun. Cette restriction n'a pas favorisé l'élaboration d'une politique de valorisation à l'échelle des sites : ainsi plus de la moitié des PRES n'exercent pas ou peu d'activités de valorisation ; en outre, le risque est grand de voir la structure de valorisation constituée par le PRES se rajouter aux structures existantes, comme à Toulouse ou à Lyon. Une clarification des objectifs et des supports de la mutualisation, dans la chaîne de la valorisation, est donc impérative pour une meilleure efficacité des politiques de sites en ce domaine.

### **3 - Une gouvernance faible et une mutualisation insuffisante des fonctions de soutien**

Ces résultats modestes tiennent, pour partie, aux faiblesses de gouvernance et de gestion des PRES.

L'examen de leurs décrets statutaires montre que les contextes locaux, les intérêts et les réticences des membres ont conduit à des compromis inadaptés à leurs ambitions. C'est notamment le cas des « présidences tournantes d'un an non renouvelable », exercées tour à tour par les membres fondateurs, comme à Bordeaux. La même formule était appliquée à Clermont-Ferrand et à Aix-Marseille, en contradiction avec les dispositions statutaires.

Les modalités de décision au sein du conseil d'administration peuvent également témoigner de la méfiance des membres fondateurs, et mal augurer d'une volonté réelle de porter des projets en commun. Ainsi, à Grenoble et à Montpellier, les décisions du PRES requièrent l'unanimité des responsables des établissements fondateurs. A Toulouse, l'unanimité des membres fondateurs peut être requise sur un point précis de l'ordre du jour, et sur demande motivée transmise à l'avance. Certains PRES ont, dans les faits, très peu d'autonomie par rapport à leurs membres. Dans de nombreux cas, toutes les conséquences de la création d'un établissement public n'ont pas été tirées : les parties continuent à opter, en pratique, pour un fonctionnement qui s'apparente davantage à celui d'un groupement d'intérêt public.

Des carences de gestion au sein des PRES ont par ailleurs été relevées. Elles peuvent, certes, s'expliquer par la jeunesse des établissements concernés, mais demandent à être corrigées rapidement, que ce soit en matière de gestion budgétaire, comptable et financière, de commande publique, ou de gestion des ressources humaines.

Sur ce dernier point, l'article L. 344-9 du code de la recherche, résultant de la loi de 2006, prévoit la mise à disposition, au bénéfice du PRES, d'agents des membres fondateurs. Or, les réticences de ces derniers et les difficultés de gestion des carrières ont limité les mises à disposition effectives et conduit les PRES à créer des emplois occupés par des agents contractuels. Si certaines équipes sont restées légères, d'autres se sont rapidement étoffées pour faire face aux missions assurées par les PRES. A titre d'exemple, en 2009, 60 % des effectifs du PRES Université de Bordeaux, soit 59 personnes, étaient des agents contractuels de l'établissement ; ils représentaient jusqu'à 78 % des effectifs à Lyon (68 personnes). Alors que des économies d'échelle étaient attendues de la mise en place des PRES, la Cour ne peut que constater le résultat inverse, et la hausse des coûts de structures.

De la même manière, la mutualisation des fonctions transversales reste insuffisante. Certes, au moment de l'enquête, la plupart des pôles universitaires européens avaient été dissous et leurs activités reprises par les PRES. D'autres PRES ont également repris les missions des services interuniversitaires préexistants, comme à Grenoble, à Montpellier, à Bordeaux, ou étaient en passe de le faire, comme à Clermont-Ferrand. Toutefois, les synergies entre établissements pour les fonctions supports ou de soutien, que ce soit en matière de vie étudiante, de relations internationales, de documentation, de systèmes d'information et autres outils communs, restent encore peu développées et ne se sont pas traduites par des économies de gestion tangibles, faute d'une répartition claire et exclusive des compétences et d'un transfert simultané des services et moyens correspondants.

#### **4 - Des situations encore instables**

La création des PRES s'est inscrite dans un processus ouvert, qui a favorisé l'émergence de nombreux projets. La situation est toutefois encore très évolutive, et elle progresse lentement dans certaines régions où les acteurs éprouvent des difficultés à faire émerger des projets fédérateurs et structurants.

C'est notamment le cas de projets régionaux ou interrégionaux réunissant des universités de taille moyenne fragilisées par des regroupements opérés dans des régions limitrophes, et qui cherchent à s'adapter à cette nouvelle concurrence.

Ne pouvant s'appuyer sur des politiques de site, ces établissements visent plutôt à se mettre en réseau. Il en est ainsi pour les PRES « Limousin-Poitou-Charentes », « Centre - Val de Loire Université » et « Bourgogne Franche-Comté » récemment créés. Il en va de même pour le projet de rapprochement des établissements d'enseignement supérieur de Picardie et de Champagne-Ardenne ou pour celui des universités et écoles d'ingénieurs normandes. Des interrogations subsistent sur le contenu concret de ces PRES ou projets de PRES et sur leurs perspectives.

La situation est également difficile en Ile-de-France. Les regroupements ont, lorsqu'ils existent, des résultats modestes, et ils tardent à s'affirmer dans Paris intra-muros :

Si l'Est parisien paraît fortement structuré autour du PRES Université de Paris Est, l'Ouest reste multipolaire, entre le PRES Cergy University, centré sur un seul site, et les universités de Paris X Nanterre et de Paris Dauphine qui restent à l'écart de toute alliance. Des incertitudes subsistent au sud de l'Ile-de-France, la focalisation des pouvoirs publics

sur le futur campus du plateau de Saclay marginalisant le rôle des deux PRES qui en sont membres, ParisTech et surtout UniverSud Paris, dont les objectifs se recoupent avec ceux du campus. Enfin, au nord de Paris, l'opération Campus a conduit au regroupement de plusieurs établissements d'enseignement supérieur et de recherche pour créer le campus Condorcet, qui n'est pas structuré par un PRES, mais par une fondation de coopération scientifique à la vocation « sciences humaines et sociales » clairement affichée, mais sans objectif fédérateur. Le PRES « HESAM »<sup>185</sup>, réunissant plusieurs membres fondateurs du campus Condorcet et d'autres grandes écoles et établissements d'enseignement supérieur, a été créé en décembre 2010 : l'articulation entre ces deux structures devra être précisée pour qu'en soit préservées la visibilité et la cohérence.

Dans Paris, la diversité de taille des établissements, la volonté de nombre d'entre eux de continuer à promouvoir leur identité propre, la volatilité des alliances, ont rendu la situation longtemps confuse. Elle a, toutefois, évolué en 2010 à la suite du rapport de la mission Larroutourou<sup>186</sup>, avec, outre le PRES « HESAM » précédemment cité, la création des PRES « Université Paris Cité », « Sorbonne Universités » et « Paris Sciences et Lettres – Quartier latin ». Ces deux derniers regroupements sont, toutefois, constitués sous la forme d'une fondation de coopération scientifique et relèvent plus d'une alliance stratégique que d'un projet intégratif.

D'une manière générale, la volonté de faire émerger rapidement des structures de regroupement a pu parfois primer sur la réalité des projets à conduire en commun. Faute de s'être assurés d'un socle suffisamment consensuel, certains PRES éprouvent des difficultés à impulser des politiques nouvelles et structurantes, comme à Grenoble, à Toulouse, à Montpellier. En outre, certaines configurations restent atypiques, comme celle du PRES Paris Tech qui ne regroupe que des grandes écoles d'ingénieurs.

En définitive, la politique de recomposition de la carte universitaire reste encore largement à accomplir. Les PRES peuvent en constituer la préfiguration s'ils reçoivent l'accompagnement politique nécessaire.

---

<sup>185</sup> Hautes études – Sorbonne – Arts et Métiers.

<sup>186</sup> « Pour rénover l'enseignement supérieur parisien », rapport remis par M. Larroutourou à la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, février 2010.

## II - Une dynamique à relancer

Les PRES peuvent constituer un outil pertinent pour les recompositions en cours, à la double condition que leur rôle soit clarifié et que l'Etat accompagne cette démarche.

### A - Les PRES, un outil pertinent pour les recompositions en cours

Les « *investissements d'avenir* » lancés dans le cadre du « grand emprunt » sont cohérents avec les démarches de mutualisation et de regroupement. Ils offrent l'occasion de conforter le rôle des PRES, mais ceux-ci ont une vocation plus large, qui mérite d'être réaffirmée.

#### 1 - Les *investissements d'avenir* : une opportunité pour renforcer les regroupements

La mise en œuvre du « grand emprunt », avec les *investissements d'avenir*, est de nature à favoriser les démarches de regroupement ou leur consolidation.

L'enseignement supérieur et la recherche sont, avec 21,9 Md€ sur un total de 35 Md€, la première priorité de cet emprunt. Certaines des actions, plus particulièrement au sein du programme « pôles d'excellence » doté de 15,35 Md€, concernent directement les regroupements dans l'enseignement supérieur : 7,7 Md€ seront, par exemple, consacrés à la dotation en capital de cinq à dix « initiatives d'excellence ». Les pôles sélectionnés<sup>187</sup> doivent être organisés sous la forme de regroupements territorialement cohérents d'établissement d'enseignement supérieur, universités et écoles, impliquant les organismes de recherche et en partenariat avec des entreprises. Au sein du pôle, le périmètre d'excellence devra s'articuler avec les entités sélectionnées par les autres actions des *investissements d'avenir*, comme « les équipements d'excellence », « les laboratoires d'excellence », ou les instituts hospitalo-universitaires.

3,5 milliards d'euros seront par ailleurs destinés à la professionnalisation du dispositif français de valorisation. Ils doivent notamment permettre de doter en capital, à partir d'un fonds national de valorisation d'un milliard d'euros, un nombre restreint de filiales de

<sup>187</sup> Aux termes de la convention passée le 23 septembre 2010 entre l'Etat et l'ANR, le processus de sélection des lauréats de l'« initiative excellence » court pour la première vague jusqu'en juillet 2011.

groupements d'établissements et d'organismes de recherche, rassemblant les équipes de valorisation sur un même site : ces futures sociétés d'accélération du transfert de technologie (les SATT) devront remédier au morcellement des structures et accélérer la professionnalisation des compétences.

Cette nouvelle donne devrait avoir un impact direct sur les PRES qui couvrent désormais une part significative du territoire, et qui ont vocation à être les structures porteuses, ou *a minima* coordinatrices, de projets formés dans le cadre des *investissements d'avenir*. Si tel ne devait pas être le cas, c'est leur existence même qui serait en question.

## 2 - Une nécessaire mise en cohérence des initiatives successives

Les mesures liées aux *investissements d'avenir* comportent, toutefois, un risque d'empilement supplémentaire de nouvelles structures, et de complication des relations entre les acteurs.

Rien ne permet de dire, aujourd'hui, si les sites de l'opération Campus, centrée sur l'immobilier, et les « initiatives d'excellence », qui doivent permettre de financer une large palette de dispositifs touchant à l'enseignement et à la recherche, se recouperont, pas plus d'ailleurs que les RTRA et les « laboratoires d'excellence ». Certains projets se développent dans un environnement institutionnel particulièrement complexe, comme sur le plateau de Saclay<sup>188</sup>.

C'est à l'Etat qu'il revient de fixer une ligne stratégique claire sur la politique de restructuration de la carte universitaire et les supports institutionnels qu'il entend privilégier, au terme d'une période transitoire qui ne devrait pas être trop longue.

Les réformes successivement engagées ont mis l'accent sur différents objectifs, sans forcément les articuler : incitation aux regroupements et aux coopérations avec la loi de 2006, élargissement des compétences et des responsabilités des établissements pris individuellement en 2007, immobilier universitaire avec l'opération Campus en 2008, promotion à l'instar d'autres pays européens<sup>189</sup> d'un

---

<sup>188</sup> L'opération Campus y a concerné dès l'origine 23 entités, dont 2 PRES, et est portée par une fondation de coopération scientifique commune à 2 RTRA. Elle a évolué dans le cadre plus vaste du projet de campus Paris-Saclay, ayant comme objectif la création d'un cluster scientifique de rang mondial, et dont la gouvernance doit reposer, d'une part, sur la fondation de coopération scientifique appelée à porter un projet d'initiative d'excellence, d'autre part sur l'établissement public de Paris-Saclay, chargé de l'aménagement et du développement économique du plateau.

<sup>189</sup> « Initiative excellence » en Allemagne, « stratégie université 2015 » en Espagne.

nombre limité de centres d'excellence d'envergure internationale avec les *investissements d'avenir* en 2010.

Comme pour l'opération Campus, les PRES constituent un cadre de coopération approprié et, à ce titre, devraient jouer un rôle précieux dans le cadre des « *investissements d'avenir* ». La loi de 2006 qui les a créés les a, de plus, investis d'une mission très large de recomposition du paysage français, visant l'ensemble des établissements et des territoires, notamment les plus fragiles d'entre eux. Tout ceci devrait contribuer à l'atteinte de l'objectif de 50 % d'une classe d'âge diplômée de l'enseignement supérieur. A ce double titre, il serait regrettable de ne pas tirer parti de l'expérience accumulée depuis quatre ans, même si ses résultats sont maigres.

Par ailleurs, compte tenu de l'importance des montants financiers alloués et de la multiplication des canaux de financement (contrats d'établissements, opération Campus, *investissements d'avenir*, etc.) et des acteurs, la traçabilité des fonds et de leur emploi doit être garantie.

Un dispositif spécifique a été mis en place pour les *investissements d'avenir*, coordonné par le commissariat général à l'investissement. Un rapport annuel au Parlement, relatif aux investissements financés dans le cadre de l'emprunt national, doit être rendu jusqu'en 2020, et les moyens humains et financiers dont bénéficient les PRES doivent être retracés dans les documents budgétaires à compter de 2011. Cependant, la vision consolidée des politiques de regroupement en matière d'enseignement supérieur et de recherche, de leurs coûts et de leurs résultats reste encore à établir. Plus encore, il convient de créer les conditions pour que les PRES soient en mesure de gérer, avec la rigueur nécessaire, les projets considérables qui vont être lancés.

## **B - Clarifier l'avenir des PRES**

La mise en place des PRES, dans leur grande majorité constitués sous la forme de nouveaux établissements publics, et qui couvrent maintenant la quasi-totalité du territoire répondait à une logique et a suscité une forte attente.

Leur efficacité et leur efficacité restent encore à établir. La Cour estime qu'ils ne doivent pas devenir, dans un paysage déjà encombré, de nouveaux centres de coût sans valeur ajoutée. Il revient à l'Etat de confirmer leur rôle stratégique, à la hauteur des tâches qui leur sont confiées, d'encourager les évolutions statutaires nécessaires et de renforcer leur légitimité.



## 1 - Des évolutions nécessaires

La nouvelle étape du développement des PRES doit permettre à la fois la construction des campus d'excellence et la structuration des sites universitaires qui n'auront pas été retenus, à l'issue des appels d'offres liés à l'attribution des fonds de l'emprunt national.

Leur rôle dans le portage des *investissements d'avenir* dépendra de la volonté commune des porteurs de projets et de l'Etat, appelé à contracter avec les lauréats. Dans tous les cas, dans l'exercice de leur mission, comme dans leur gouvernance, les PRES doivent pouvoir évoluer rapidement au cours de la période probatoire qui leur sera laissée pour répondre aux exigences du cahier des charges.

Il est sage de ne pas figer par avance la structure juridique finale, d'autant plus que les réponses à apporter peuvent varier selon les sites. La fusion des établissements réunis dans un PRES sous la forme d'une nouvelle université ou d'un grand établissement est une première option. Certains PRES en Lorraine, à Aix-Marseille, ou encore à Montpellier se sont situés, avant même l'annonce des mesures liées à l'emprunt national dans une telle perspective dite « pré-fusionnelle ».

En revanche, la constitution de nouvelles grandes universités n'est pas adaptée à toutes les situations, notamment en raison du nombre d'acteurs concernés et de la taille des regroupements : c'est, par exemple, le cas du PRES de Lyon. Dans de telles configurations, il convient d'envisager la possibilité de constituer des ensembles de nature fédérale dont le noyau central est, par transfert de compétences des membres, investi d'une mission effective de coordination stratégique.

La réussite de l'une ou l'autre de ces options – fusion ou organisation fédérative – est subordonnée à plusieurs conditions qui n'ont pas été remplies jusqu'ici, notamment au renforcement des compétences des PRES.

## 2 - Une légitimité à conforter

Pour renforcer la légitimité des PRES, il est indispensable de les doter d'un noyau central de compétences dans des domaines formant leur « cœur de métier », où ils sont appelés à s'imposer comme l'échelon pertinent en termes d'attractivité et de visibilité internationale des sites concernés.

A cet égard, les PRES devraient obligatoirement prendre en charge une mission de coordination et d'harmonisation des offres de formation dans leur ressort. Jusqu'ici, la carte des formations est davantage issue de

la sédimentation des habilitations successives que d'une stratégie d'ensemble tenant compte des politiques de site. Dans ce contexte, les PRES devraient prendre en charge pleinement les doctorats et labelliser les masters internationaux, voire l'ensemble des diplômes. Un tel saut qualitatif exige que les PRES soient mis en mesure, si leurs membres y consentent, de délivrer directement des diplômes dans des conditions juridiques sécurisées. La loi du 13 décembre 2010<sup>190</sup> le rend désormais possible pour les PRES constitués sous la forme d'un EPCS.

Les PRES devraient, dans le domaine de la recherche, assumer deux responsabilités, afin de renforcer leur visibilité, de remédier à l'éclatement excessif des structures et de faciliter la coordination des partenariats : assurer la mise en œuvre effective et le suivi de la signature unique des publications scientifiques ; constituer les structures d'adossment des futures sociétés de valorisation de la recherche (SATT), comme des fondations de recherche partenariales ou universitaires<sup>191</sup>.

D'une manière générale, les PRES devraient devenir l'élément fédérateur permettant l'élaboration d'une politique globale de site. Ils devraient s'imposer comme les interlocuteurs de référence du dialogue stratégique à mener avec l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de recherche.

Leur rôle devrait également être renforcé en matière de support ou de soutien, dans une double logique de mutualisation et de professionnalisation des compétences transversales. Deux champs méritent d'être plus particulièrement investis : celui de l'immobilier, dans la perspective de la réalisation de l'opération Campus et de la dévolution aux universités de leur patrimoine ; celui de la vie étudiante, où différents aspects (services, logement, notamment) gagneraient à faire l'objet de politiques de site structurées entre tous les acteurs locaux intéressés, et permettraient d'établir un lien, aujourd'hui totalement absent, entre les actions des PRES et les attentes des étudiants.

A cette clarification indispensable des compétences relevant obligatoirement du ressort des PRES devraient s'ajouter des règles de gouvernance de nature à permettre l'exercice de responsabilités politiques et managériales plus fortes. Il est également indispensable de compléter le

---

<sup>190</sup> Loi n° 2010-1536 du 13 décembre 2010 relative aux activités immobilières des établissements d'enseignement supérieur, aux structures interuniversitaires de coopération et aux conditions de recrutement et d'emploi du personnel enseignant et universitaire.

<sup>191</sup> A la rentrée universitaire 2010, 32 fondations avaient été créées : 22 fondations universitaires et 10 fondations partenariales.

renforcement des champs d'intervention des PRES par le transfert des moyens correspondants de ses membres.

Ces orientations supposent, pour les sites retenus dans le cadre des initiatives d'excellence, comme pour les autres, des évolutions statutaires et juridiques, et appellent plus généralement un pilotage et un accompagnement renforcés de la part de l'Etat.

## **C - Renforcer le pilotage et l'accompagnement de l'Etat**

Les démarches de regroupement et de mutualisation nécessitent un soutien plus fort et plus continu de la part de l'Etat, qu'il s'agisse de contribuer à la mise en place d'une stratégie partagée avec tous les acteurs locaux, ou de disposer des instruments permettant de suivre de manière efficace l'action des PRES et de leurs membres.

### **1 - Une stratégie territoriale à construire**

Le ministère a entrepris en 2009 l'élaboration progressive, par région, de schémas stratégiques territoriaux de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cette démarche positive doit s'inscrire dans la durée et regrouper les acteurs nationaux et locaux intéressés.

Les collectivités territoriales, et notamment les régions, sont devenues des acteurs importants des politiques de site en matière d'enseignement supérieur. Une dizaine de régions ont déjà élaboré des schémas régionaux sur le modèle initié par la région Rhône-Alpes en 2005 et certaines d'entre elles, à l'instar de Rhône-Alpes et du Grand Lyon, de Midi-Pyrénées, de la Bretagne, ont déjà conclu des contrats d'objectifs avec les PRES.

Les grandes villes accompagnent aussi les démarches de regroupements, comme en Aquitaine ou en Lorraine, où un « Pacte territorial pour une université lorraine » a été signé entre les principales collectivités en 2008. Dans le Nord-Pas-de-Calais, c'est la région qui a poussé à l'émergence d'un projet de regroupement à dimension régionale. Il paraît nécessaire que l'élaboration des schémas stratégiques donne une place explicite aux collectivités territoriales, pour permettre une bonne complémentarité des efforts et la mise en place d'opérations concertées.

Les organismes de recherche présents sur le territoire considéré doivent également prendre leur place dans la définition des politiques de site. A cet égard, une évolution favorable se dessine : en 2010, le CNRS<sup>192</sup> a indiqué qu'il était prêt à entrer dans les conseils d'administration des PRES, et a manifesté sa volonté, sans abandonner ses partenariats avec les établissements, de s'engager dans des conventions de site pour chaque grand site universitaire. C'est d'ores et déjà réalisé en Lorraine depuis septembre 2010. Cet objectif a été réaffirmé en novembre 2010 dans l'accord-cadre signé avec la Conférence des Présidents d'Université. Un accord-cadre du même type a également été passé entre la CPU et l'INSERM.

D'une manière générale, l'élaboration des schémas stratégiques territoriaux doit permettre à tous les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche de s'entendre sur des objectifs précis, de fixer un cadre pour la nouvelle étape du développement des PRES, et de se doter d'un suivi approprié.

## **2 - Un accompagnement de l'Etat à consolider**

L'organisation plus stratégique et plus transversale du ministère, issue de la réforme de 2009, a conforté le rôle de pilotage des opérateurs dévolu aux directions générales<sup>193</sup>.

L'organisation se veut également plus coordonnée : trois services communs à la DGESIP et à la DGRI ont été créés, dont le service de la coordination et des territoires.

Il reste à tirer les conséquences de cette réforme dans l'organisation des services déconcentrés : l'émergence de regroupements au ressort régional et parfois interrégional, l'élaboration de schémas stratégiques s'intégrant à de grandes zones interacadémiques, incitent à mettre en œuvre un pilotage territorial adapté à la nouvelle carte des regroupements.

Par ailleurs, l'Etat doit améliorer le suivi et l'évaluation des dispositifs dont il entend favoriser le développement. L'administration dispose, certes, de quelques outils comme une carte des regroupements créés ou en projet, mais elle ne s'est pas dotée de tableaux de bord permettant de suivre leurs activités, de mesurer leur impact ainsi que les coûts de structure engendrés par leur création.

---

<sup>192</sup> Voir par ailleurs, dans le tome 1 (2<sup>ème</sup> partie, chapitre I) « l'évolution du Centre national de la recherche scientifique depuis 2007 ».

<sup>193</sup> La direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) et la direction générale pour la recherche et l'innovation (DGRI).

Les PRES n'ont pas, non plus, développé d'instruments de contrôle de gestion et de pilotage, même si quelques projets existent, comme à Lyon. De nouveaux indicateurs devraient être mis en place au niveau national dans le cadre du programme « pôles d'excellence » des *investissements d'avenir*. Ils viseraient notamment à suivre la couverture des regroupements, la part des diplômes mutualisés, et les publications scientifiques relevant de ces démarches. Au-delà des seules initiatives d'excellence, ces indicateurs pourraient s'appliquer à l'ensemble des démarches de regroupement, au moins dans les tableaux de bord ministériels.

Enfin et surtout, la politique contractuelle doit être étendue aux regroupements. Certes, le ministère a procédé à une révision de la carte des « vagues contractuelles » pour la faire correspondre avec celle des regroupements ; il a indiqué que les contrats passés avec les universités de la vague D (2010-2013) ont pris en compte les dynamiques des PRES, comme dans le cas de l'Université Lille Nord de France. Mais cette négociation des contrats n'a, jusqu'à présent, pas spécifiquement établi de lien entre l'attribution de moyens et les démarches de regroupement.

La relance des PRES dans un cadre institutionnel et juridique plus ambitieux doit donc s'appuyer sur un nouveau mode de contractualisation. Les PRES doivent s'engager sur des objectifs stratégiques d'excellence ou de structuration et de visibilité des sites universitaires ainsi recomposés et proposer le projet de développement correspondant. L'Etat doit les accompagner à hauteur des objectifs qu'il aura validés. La démarche de contractualisation directe avec les PRES, et ce, avec les établissements volontaires dès la prochaine vague contractuelle sera une étape décisive. Dans une logique de subsidiarité, afin d'éviter tout double-financement, cette contractualisation avec les PRES devrait porter sur les champs de compétences qui leur sont pleinement délégués et pour lesquels l'Etat et les pôles fixeraient des objectifs spécifiques, assortis d'indicateurs de performance.

#### ————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

*Les moyens financiers nouveaux significatifs qui ont été dégagés – croissance des crédits budgétaires, opération Campus, investissements d'avenir – constituent une opportunité à ne pas manquer pour réussir la recomposition de la carte universitaire française. Cependant, dans un contexte budgétaire général difficile, l'obligation d'efficience s'impose et passe par la simplification des dispositifs et une mutualisation des compétences et des ressources permettant de mieux maîtriser les coûts.*

*Dans cette perspective, il y a urgence à préciser clairement ce qui est attendu des PRES. Si, comme cela a été initialement envisagé, ces*

*structures sont appelées à être des acteurs majeurs de la recomposition en cours, il convient d'en tirer toutes les conséquences en confortant leurs compétences pour en faire des lieux d'impulsion et de portage des politiques de site, ainsi que de réels éléments fédérateurs en matière de carte des formations, de politique de recherche et de valorisation. Pour ce faire, les PRES devraient être mis en capacité d'exercer l'ensemble des compétences des universités, et de développer la mutualisation des fonctions transversales, notamment en matière de vie étudiante.*

*En conséquence, La Cour formule les recommandations suivantes :*

*1- renforcer l'accompagnement de l'Etat par :*

- la contractualisation avec les PRES, de façon coordonnée et intégrée avec les établissements membres, l'objectif devant être à terme la signature d'un contrat unique de site ;*
- la définition d'une vision partagée des politiques de site entre l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements d'enseignement supérieur et les organismes de recherche ;*
- la mise en place de tableaux de bord permettant d'obtenir une vision consolidée des démarches initiées, des financements attribués et de leur emploi.*

*2- orienter le devenir des PRES dans deux directions :*

*- soutenir, dans les cas où l'intégration est la formule la plus adaptée, la création d'un nouvel établissement dans lequel fusionneraient leurs membres. Dans cette hypothèse, proposer à ceux des membres qui, comme certaines écoles, désireraient conserver une identité propre une association au titre de l'article L.719-10 du code de l'éducation ;*

*- quand la fusion ne semble pas pertinente, au regard par exemple du nombre d'acteurs, du projet stratégique de la politique de site et des gains d'efficacité attendus, favoriser la constitution d'ensembles confédéraux pérennes à la forte identité et aux compétences et responsabilités renforcées.*

*Au regard de l'ambition poursuivie, il convient en tout état de cause, de ne pas accepter que perdurent des situations où les PRES constitueraient des centres de coûts sans aucune valeur ajoutée.*

---

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,  
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,  
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

*Comme l'a noté la Cour dans son rapport, la mise en œuvre de la première phase de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU), c'est-à-dire l'accession des universités aux responsabilités et compétences élargies en matières budgétaire et de ressources humaines, a contribué à ralentir le processus de regroupement initié par la loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche (LOPR). Les universités ont pu manifester des réticences à mettre en commun des compétences qui venaient juste de leur être attribuées. Cela a sans doute contribué à ce que les PRES conservent un périmètre restreint, proche du socle minimal prévu par la loi.*

*La dévolution du patrimoine, telle qu'elle est prévue, dans un second temps, par l'article 32 de la LRU, me semble faire peser un risque significatif sur un développement rapide de la compétence immobilière des PRES. Si ceux-ci peuvent se voir confier la gestion des biens construits dans le cadre des opérations Campus, comme à Bordeaux, cela ne dispensera pas les universités de mettre en place en leur sein une fonction immobilière efficace.*

*En effet, le rythme de la dévolution et la liste des universités expérimentatrices conduisent à laisser coexister au sein des PRES des universités dotées de leur patrimoine, aux côtés d'autres qui ne le géreront pas encore. Dans ces conditions, l'incitation à rationaliser les surfaces devient plus faible et il semble peu probable qu'une gestion commune de l'immobilier puisse se développer, les objectifs des différents partenaires pouvant diverger.*

*L'analyse des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des universités les plus avancées sur les questions patrimoniales et candidates à une dévolution rapide (comme Paris VI ou Clermont I) montre bien que le cadre de réflexion est encore l'établissement, et non le PRES.*

*Par ailleurs, on peut constater que pour deux opérations immobilières structurantes, en Ile de France, les campus de Saclay et de Condorcet, les périmètres retenus ne correspondent pas à celui des PRES. Le calendrier de décision, les montants financiers en jeu et la diversité des partenaires l'expliquent assez simplement. Ces chevauchements font obstacle à court terme à un approfondissement des compétences mutualisées en leur sein. Cela ne préjuge toutefois en rien de l'intérêt*

*ultérieur, une fois que ces opérations auront avancé, d'adapter la carte des PRES, afin de retrouver une cohérence spatiale.*

*La stabilisation de la carte des PRES, si elle n'est pas une condition suffisante d'une plus grande mutualisation, est donc nécessaire notamment en explicitant davantage l'articulation des différents projets, qui ne s'appuient pas toujours sur les mêmes structures et ne s'inscrivent pas nécessairement dans les mêmes logiques.*

*Dans ces conditions, un suivi renforcé du ministère serait un facteur de confiance en l'avenir de ces structures*

*Enfin, les PRES n'étant pas des opérateurs de l'État, ils ne sont pas soumis au respect d'un plafond d'emplois autre que celui voté par son conseil d'administration. L'enquête de la Cour montre bien que certains PRES ont recours à des personnels contractuels payés sur leurs ressources propres, qui proviennent notamment des contributions des membres, sans que cela corresponde à une diminution de l'emploi de ces établissements.*

*Rappelons que les PRES, parce qu'ils mutualisent des fonctions dévolues auparavant aux établissements, devraient pouvoir fonctionner uniquement grâce au personnel que les établissements peuvent ainsi mettre à leur disposition.*

*Afin notamment d'éviter une augmentation de l'emploi public, il est important que le ministère poursuive avec les PRES la mise en place de relations contractuelles car, même si le financement direct des PRES par l'Etat est faible, le financement indirect est prépondérant. Au-delà de ce nécessaire contrôle de la dépense publique, les relations à établir doivent contribuer à ce que les PRES deviennent des acteurs structurants de l'enseignement supérieur et de la recherche en France.*

---

#### **REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE**

*Si la Cour souligne qu'une réelle dynamique a été lancée depuis 2006, elle estime pour autant que les résultats restent modestes. Le ministère considère que le bilan établi par la Cour mérite d'être nuancé et les recommandations formulées appellent les observations suivantes.*



*1 – Les PRES, quatre ans après*

*Le bilan des PRES, quatre ans après la loi, est plus contrasté que l'analyse de la Cour ne le décrit, les rythmes d'évolution de chaque PRES étant différents selon les sites. De plus, depuis le rapport, la structuration des PRES s'est accélérée, notamment sous l'effet des investissements d'avenir, de la décision de contractualiser avec eux, et des modifications législatives intervenues avec la loi du 13 décembre 2010.*

*1 – Un bilan contrasté*

*Les PRES existants sont une des traductions, y compris en région parisienne, de la réorganisation en cours du paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cependant, certains constats établis par la Cour démontrent que le développement des PRES doit être accompagné par une volonté politique forte.*

*La coordination stratégique à l'échelle d'un site, quand elle est affichée comme une volonté du PRES, s'est heurtée à un double écueil : la propension des membres fondateurs à vouloir préserver leur politique propre et les réticences des organismes de recherche, à quelques exceptions près, à s'inscrire dans une telle démarche.*

*Ainsi, les PRES ne remplissent pas encore pleinement une des missions essentielles que leur avait confié le législateur, à savoir la coordination des politiques de recherche à l'échelle d'un territoire.*

*Néanmoins, le ministère considère que le PRES est la seule structure permettant un rapprochement effectif des universités et des écoles sur un territoire, tout en permettant aux acteurs de coopérer dans le respect de l'autonomie de chaque établissement.*

*Si un palier a effectivement été constaté dans le développement des PRES au moment du passage à l'autonomie des universités, la publication des appels à projets des investissements d'avenir et la mise en œuvre de l'opération Campus ont relancé la dynamique de coopération dans les territoires.*

*2 – L'évaluation conduite par l'IGAENR*

*Prenant la mesure d'un bilan contrasté et sans attendre le lancement des investissements d'avenir, j'ai pris l'initiative de confier une mission à l'IGAENR (lettre de mission du 30 novembre 2009). Il était notamment demandé à l'Inspection générale de « dégager des pistes d'une nouvelle phase de développement des PRES ».*

*C'est sur la base des conclusions de cette mission que mon ministère a engagé une nouvelle phase du développement des PRES : incitation au transfert de compétences dans le domaine de la formation, en particulier la formation doctorale, ouverture d'une expérimentation de transfert de*

*compétences sur la vie étudiante, mobilisation des PRES pour l'opération Campus.*

### *3 – Un soutien constant de l'Etat*

#### *Une implication forte du ministère*

*Contrairement à l'assertion de la Cour, le ministère s'est montré actif dans le développement des PRES, tout en reconnaissant les limites de ses interventions dans le contexte du passage à l'autonomie des établissements.*

*Il a octroyé aux PRES des dotations d'amorçage pour un total de 62 M€ et 33 postes.*

*Il a ensuite conforté leur rôle dans le cadre de l'opération Campus pour la rénovation de l'immobilier universitaire, dotée de 5Md€ pour faire émerger 10 campus d'envergure mondiale. A l'exception des Campus de Saclay et de Condorcet, le ministère a confié la gestion de ces crédits de l'opération à des EPCS, consacrant ainsi leur rôle dans les territoires concernés.*

*Il a enfin encouragé les PRES à porter les réponses aux appels à projets des investissements d'avenir.*

#### *La contractualisation des EPCS*

*Des perspectives nouvelles s'ouvrent pour les PRES qui s'engagent dans une réelle délégation de compétences et de moyens dans les domaines prévus par leurs statuts. Cette possibilité avait d'ailleurs été évoquée expressément dans une lettre aux établissements en juillet 2009 pour leur préciser les évolutions et les étapes du dialogue contractuel.*

*Cette situation, combinée avec les perspectives ouvertes par la loi du 13 décembre 2010 devrait conduire à de réelles évolutions dans les prochaines vagues contractuelles. La formation doctorale, la vie étudiante, l'information scientifique et technique et la politique documentaire feront l'objet de transfert effectif de compétences dans certains PRES.*

### *4- Des clarifications nécessaires apportées par le ministère*

*Les limites constatées par la Cour dans le développement de l'action des PRES proviennent pour l'essentiel de trois éléments que le ministère a pris en compte.*

#### *Un palier de consolidation*

*L'action des PRES repose sur la volonté de leurs membres fondateurs d'exercer en commun au sein de l'EPCS des prérogatives qu'ils exerçaient auparavant individuellement. Il convient de souligner que la création des*

*EPCS est récente et qu'il fallait laisser un minimum de temps d'installation à ces nouvelles structures.*

*De plus, cette faculté offerte aux établissements d'exercer au niveau fédératif certaines de leurs compétences a sans doute été décalée dans le temps en raison de la priorité donnée à la mise en œuvre de la loi LRU qui a mobilisé beaucoup d'énergie de la part des équipes dirigeantes des établissements. La mobilisation des PRES pour porter les réponses aux appels à projets des investissements d'avenir, notamment les initiatives d'excellence, confirme que la pause constatée par la Cour ne constituait qu'un palier de consolidation.*

#### *La capacité à délivrer des diplômes*

*La Cour a relevé que des incertitudes existaient sur certains points comme celui de la capacité des EPCS à délivrer des diplômes, notamment le doctorat.*

#### *II- La stratégie du MESR dans le cadre des investissements d'avenir*

*Le ministère considère que les investissements d'avenir fournissent une opportunité unique de transformation du système d'enseignement supérieur et de recherche français et de consolidation des réformes engagées depuis trois ans.*

*Les PRES, en tant que structures de mutualisation de certaines fonctions de leurs établissements membres, sont le point naturel de préparation et de coordination des réponses des établissements aux appels à projets des investissements d'avenir.*

#### *Une approche pragmatique de la gouvernance*

*La diversité des situations et des modes de gouvernance est une des caractéristiques fortes du paysage français de l'enseignement supérieur.*

*Le ministère encourage les acteurs à s'engager dans une gouvernance efficace, permettant aux regroupements d'élaborer leur projet scientifique et de formation, et de développer leur attractivité vis-à-vis de la sphère socio-économique et à l'international.*

*Ainsi, le ministère ne souhaite pas figer dès aujourd'hui la structure juridique privilégiée des initiatives d'excellence. Plusieurs possibilités existent : EPCS renforcé, grand établissement, ou établissement EPSCP fusionne unique.*

*Les exemples de l'Alsace et de la Lorraine sont éclairants à cet égard. Dans le cas de l'Alsace, les trois universités strasbourgeoises ont fait le choix de la fusion sans passer par la constitution d'un « PRES », tout en proposant à l'Université de Haute-Alsace et à des écoles d'ingénieurs qui ne font pas partie de la fusion la création d'un PRES « Alsace » pour conforter*

*la dynamique interuniversitaire en Alsace. En Lorraine, la fusion des universités a été envisagée avec l'étape du PRES, n'associant dans un premier temps que les universités nancéennes. Aujourd'hui le regroupement des établissements concerne les trois universités de la région et l'INPL.*

*Une fois les initiatives d'excellence sélectionnées, une phase probatoire de 4 ans s'ouvrira, leur permettant de franchir les étapes nécessaires pour consolider durablement leur gouvernance, avant qu'une dotation définitive ne leur soit versée.*

#### *2- La nécessaire implication des organismes de recherche*

*La politique engagée par le gouvernement, est de mettre les universités autonomes au centre du dispositif de recherche et d'innovation, les organismes étant appelés à devenir progressivement des agences de moyens.*

#### *Une implication grandissante*

*La réaffirmation de la place des universités comme opérateurs de recherche doit trouver sa traduction à l'échelle des sites dans une meilleure coordination des politiques de recherche sous l'égide des PRES. Cette coordination n'induit pas que les organismes de recherche soient obligatoirement membres fondateurs, mais plutôt par une présence dans les instances d'orientation stratégique du PRES et/ou des universités « fusionnées », et par la possibilité d'une convention de partenariat unique avec le PRES.*

#### *Le cas des RTRA- RTRS*

*S'agissant des RTRA et RTRS, leur évolution dépendra de la labellisation des laboratoires d'excellence et des initiatives d'excellence. L'articulation PRES/RTRA préfigure l'articulation laboratoires d'excellence/initiative d'excellence dans le cadre des investissements d'avenir.*

*Le ministère soutiendra également toutes les initiatives permettant une simplification du paysage institutionnel, les fondations de coopération scientifique porteuses des RTRA et CTRS pouvant héberger des structures abritées dans le cadre des investissements d'avenir. L'objectif, à terme, pourrait être d'avoir une fondation unique au niveau du site, se substituant aux fondations des membres, comme l'autorise désormais la loi du 13 décembre 2010.*

#### *4- Une gouvernance efficace*

*Une bonne gouvernance, telle qu'elle est en particulier souhaitée dans le cadre des initiatives d'excellence pourrait se définir par l'exercice de trois capacités : définir une stratégie de site, décider rapidement, mettre en œuvre dans la durée.*

*La fonction stratégique gagnerait en efficacité par la mise en place de comités d'orientation stratégique, composés de personnalités extérieures, qui pourraient éclairer les décisions prises par les conseils d'administration. Ces conseils eux-mêmes, tout en respectant le principe de démocratie, pourraient être davantage ouverts au monde extérieur, garantissant ainsi une meilleure insertion de l'université dans son environnement économique, social et culturel.*

*Il devrait en résulter une gouvernance équilibrée entre les instances de gouvernance de l'université : les organes centraux et les entités pédagogiques, les différentes instances collégiales de surveillance et de délibération, et les organes de direction exécutive.*

*III- La mise en place d'une stratégie territoriale partagée : STRATER*

*Les deux directions du ministère concernées (DGESIP et DGRI) ont rapidement pris conscience de la nécessité d'accélérer la mise en place des stratégies territoriales, en déclinant la stratégie nationale de recherche et d'innovation. Le calendrier de l'opération Strater a été modifié pour s'articuler au mieux avec le calendrier des investissements d'avenir.*

*Les diagnostics « strater » ont été enrichis par les opérateurs de l'Etat en région et une concertation est engagée avec l'Association des Régions de France.*

*L'implication des collectivités territoriales dans cet exercice et les décisions prises par l'Etat permettront de formaliser une vision partagée pour le développement de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation dans chaque région.*

*Le projet Strater confirme la volonté de l'Etat et en particulier du ministère de déclinier la stratégie nationale de recherche et d'innovation, et d'en faire un cadre de référence pour les stratégies territoriales des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche.*

---