

## La gouvernance des universités

*Au terme de différentes enquêtes concernant l'enseignement supérieur - et plus particulièrement dans son rapport public particulier sur « la gestion du système éducatif » d'avril 2003 ainsi que dans son rapport « Efficience et efficacité des universités : observations récentes et nouvelles approches » rendu en décembre 2005 à la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale -, la Cour avait appelé à un renforcement de la direction et de la gestion des universités. Cet affermissement lui apparaissait comme une condition nécessaire et préalable à l'approfondissement de leur autonomie, qui implique pour elles d'assumer pleinement leurs responsabilités et de pouvoir rendre compte de l'utilisation des moyens alloués.*

***La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités répond à plusieurs recommandations constantes de la Cour.***

**La Cour recommandait d'accroître les capacités réelles de direction conférée aux organes centraux, et en premier lieu au président.**

La Cour estimait en effet que le système complexe de gouvernance des universités, la confrontation avec les multiples légitimités internes, faisaient obstacle à la conduite de projets d'établissements suffisamment forts et visibles. Elle avait notamment indiqué que la dimension du conseil d'administration lui paraissait excessive, et ses débats insuffisamment resserrés sur les grandes orientations stratégiques ; elle avait préconisé, dans son rapport précité de 2005, une durée égale pour les mandats des présidents et des conseils d'administration, en phase avec la période d'application des contrats passés avec le ministère.

La loi du 10 août 2007 a réformé leur gouvernance. Le conseil d'administration comprendra désormais de vingt à trente membres ; ses prérogatives sont précisées, l'articulation entre les trois conseils<sup>8</sup> est revue et clarifiée, un comité technique paritaire est créé dans chaque établissement. Le président est élu pour une durée de quatre ans renouvelable une fois, et bénéficie de pouvoirs propres précisés et renforcés. Les mandats des organes centraux sont harmonisés. Ces mesures rencontrent donc pour une large part les préoccupations exprimées par la Cour, et devraient favoriser l'émergence d'une gouvernance plus affirmée.

**La Cour recommandait, dans son rapport précité de 2003, d'accroître l'autonomie des universités par une allocation de leurs moyens sous la forme d'un budget global incluant la masse salariale.**

La loi du 10 août 2007 permet aux universités volontaires de bénéficier d'une dotation globale prévue par le contrat pluriannuel d'établissement, distinguant les montants affectés à la masse salariale, les autres crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement. Ces dispositions s'appliqueront à l'ensemble des universités dans un délai de cinq ans.

**Pour que les universités puissent assumer cette autonomie renforcée, la Cour estimait toutefois indispensable une amélioration significative de leurs capacités de gestion.**

La Cour faisait le constat de fréquentes défaillances : défaut de fiabilité des comptes, procédures budgétaires peu efficaces, maîtrise insuffisante de la gestion financière. Les dispositions du décret du 14 janvier 1994 sur la mise en œuvre et le suivi d'un budget de gestion et l'élaboration d'une comptabilité analytique apparaissaient peu appliquées. Les universités méconnaissaient généralement leurs coûts de fonctionnement internes, voire les modalités de conduite de certaines activités en leur sein. La Cour demandait, d'une façon générale, un renforcement des outils de pilotage.

---

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

Les évolutions récentes positives constatées sur ce sujet nécessitent d'être confortées dans la durée. Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances de 2001, des budgets de gestion répondant aux actions définies dans les programmes budgétaires de l'Etat ont été institués à compter de 2006 : il appartiendra aux établissements d'en faire de véritables supports de gestion par objectifs. Par ailleurs, la loi du 10 août 2007 dispose que les universités doivent mettre en place un outil de contrôle de gestion et d'aide à la décision de nature à leur permettre d'assumer l'ensemble de leurs missions, compétences et responsabilités. Pour les universités exerçant des responsabilités et des compétences élargies – c'est-à-dire toutes dans un délai de cinq ans - la loi prévoit que « *l'établissement assure l'information régulière du ministre chargé de l'enseignement supérieur et se dote d'instruments d'audit interne et de pilotage financier et patrimonial selon des modalités précisées par décret* ». Leurs comptes annuels devront faire l'objet d'une certification.

Ces dispositions demandent donc encore à être, pour l'essentiel, traduites dans les faits. Elles nécessiteront en outre un effort particulier de formation envers les personnels, ainsi qu'un renforcement de l'encadrement administratif des établissements.

**S'agissant des relations entre les établissements et le ministère, la Cour, constatant que la portée de la contractualisation avait été jusque-là trop limitée, préconisait de faire des contrats pluriannuels d'établissement un outil de gestion par la performance et d'augmenter de façon significative la part relative des financements contractuels par rapport aux dotations forfaitaires.**

La place centrale des contrats pluriannuels d'établissement a été affirmée par la loi du 10 août 2007, qui dispose qu'ils doivent porter sur les activités de formation, de recherche et de documentation, et, le cas échéant, sur les modalités de participation à un pôle de recherche et d'enseignement supérieur ; ils sont étendus à certains aspects de gestion des ressources humaines, ce qui répond à un souhait de la Cour. La refonte de ces contrats, entreprise depuis 2005 dans le cadre de la mise en application de la LOLF, doit cependant encore être poursuivie et approfondie au rythme des vagues annuelles de signature afin qu'ils traduisent, en fonction des objectifs arrêtés, une stratégie et des priorités, et qu'ils fassent l'objet d'une évaluation permettant d'en mesurer les résultats préalablement à leur renouvellement. La réforme de

l'allocation des financements, dans le cadre d'une gestion par objectifs adaptée aux contextes locaux, nécessite en outre que la révision des modalités d'attribution des dotations sur critères soit menée à bien. Enfin, la logique des contrats d'objectifs ne sera pleinement atteinte que si les universités disposent de réelles marges de manœuvre : elle nécessite donc d'aller au terme du processus de responsabilisation des établissements et de globalisation des crédits.

Dans ses rapports, la Cour indiquait que les universités avaient déjà montré dans un passé récent leur capacité d'adaptation à des évolutions majeures. La réussite des réformes entreprises en matière de gouvernance, l'amélioration de la gestion des établissements, conditionnent l'approfondissement de l'autonomie des universités et leur capacité à faire face aux nouveaux défis auxquels elles sont confrontées dans un contexte de concurrence internationale accrue.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR  
ET DE LA RECHERCHE**

*Au terme de ses précédentes enquêtes concernant l'enseignement supérieur (rapports d'avril 2003 sur « la gestion du système éducatif » et de décembre 2005 sur l'efficiency et l'efficacité des universités), la Cour avait appelé à un « renforcement de la direction et de la gestion des universités, [qui lui apparaissait] comme une condition nécessaire et préalable à l'approfondissement de leur autonomie ».*

*Rappelant les recommandations formulées dans ces travaux, la Cour examine les suites qui leur ont été données, à la lumière notamment des dispositions introduites par la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.*

*La mise en œuvre des recommandations préconisées par la Cour en matière de gouvernance des universités dans ses précédents travaux appelle les quatre séries de remarques développées ci-après.*

**● L'accroissement des capacités de direction des organes centraux**

*La Cour recommandait d'accroître les capacités réelles de direction conférées aux organes centraux, et en premier lieu au président. Elle estimait excessive la dimension du conseil d'administration et préconisait une durée égale pour les mandats des présidents et des conseils d'administration.*

*La loi du 10 août 2007 relative aux Libertés et Responsabilités des Universités (dite loi « LRU ») a réformé la gouvernance des universités.*

*L'autorité et la légitimité du président sont renforcées sur les composantes de l'établissement et le recrutement des personnels afin d'affirmer son rôle de stratège.*

*Les compétences du président sont élargies. Il s'impose comme l'animateur d'une équipe de direction cohérente et le porteur du projet d'établissement. A cet effet, il est élu à la majorité absolue des membres élus du conseil d'administration pour un mandat d'une durée de quatre ans, renouvelable une fois.*

*La durée du mandat est synchronisée avec celle des membres élus du conseil d'administration (à l'exception des représentants des étudiants dont la durée est maintenue à 2 ans pour assurer une meilleure représentation des cycles d'études).*

*Il est choisi parmi l'une des catégories de personnels qui ont vocation à exercer des fonctions d'enseignement et de recherche. Il pourra notamment être choisi hors du conseil d'administration de l'université, être de nationalité française ou étrangère.*

*Détenteur de l'autorité de droit commun en matière de gestion et d'administration, le président d'université dispose d'un droit de regard sur toutes les affectations prononcées dans l'établissement.*

*Sous réserve des dispositions relatives à la première affectation des personnels recrutés par concours national d'agrégation de l'enseignement supérieur, aucune affectation, sur le modèle de ce que prévoit l'article L. 713-9 du code de l'éducation pour les directeurs des instituts et écoles internes, ne peut ainsi être prononcée s'il émet un avis défavorable motivé. Ce droit de veto est encadré puisqu'il peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir conduisant à l'annulation de toute décision arbitraire. Il s'accompagne de l'institution d'une nouvelle procédure de recrutement des personnels enseignants faisant intervenir un comité de sélection ad hoc, dans le but de permettre une gestion plus réactive des emplois scientifiques qui soit mieux adaptée à la mobilité nécessaire au monde universitaire.*

*Dans la nouvelle gouvernance, le président par ses décisions, le conseil d'administration par ses délibérations, le conseil scientifique et le conseil des études et de la vie universitaire par leurs avis assurent l'administration de l'université.*

*Les compétences des trois conseils sont redéfinies : au conseil d'administration le rôle de stratège, aux deux autres conseils, une compétence consultative venant éclairer le conseil d'administration dans sa prise de décision.*

*Le conseil d'administration s'ouvre davantage aux personnalités extérieures à l'université et au monde socio-économique. Sa taille est divisée par deux sans préjudice des grands équilibres de la représentation des personnels et des étudiants. Ses compétences sont étendues : il délibère sur la création des unités de formation et de recherche (UFR) et des fondations, il fixe la répartition des emplois, vote le budget, approuve les comptes financiers et le rapport annuel d'activité présenté par le président.*

*De surcroît, afin de favoriser l'expression du dialogue social au sein de l'université et d'alléger les ordres du jour du conseil d'administration, un comité technique paritaire (CTP) est créé dans chaque établissement par décision du président après délibération du conseil d'administration. Outre les compétences dont cette instance sera amenée à connaître en application du statut général de la fonction publique de l'Etat (problèmes généraux de l'établissement, conditions générales de son fonctionnement, règles statutaires et questions d'hygiène et de sécurité), le CTP devra aussi être consulté sur la politique de gestion des ressources humaines de l'établissement et un bilan de la politique sociale devra lui être présenté chaque année.*

**● La mise en place d'un budget global**

*La Cour recommandait d'accroître l'autonomie des universités par une allocation de leurs moyens sous la forme d'un budget global incluant la masse salariale.*

*La loi « LRU » permet aux universités de bénéficier d'une dotation globale distinguant les montants affectés à la masse salariale, les crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement.*

*Le budget global deviendra l'instrument stratégique d'exécution des priorités de l'établissement dans le domaine de l'enseignement comme dans celui de la politique scientifique.*

**● L'amélioration des capacités de gestion des universités**

*La Cour estimait indispensable une amélioration significative des capacités de gestion des universités pour que celles-ci puissent assumer cette autonomie renforcée.*

*Une fois adoptées les nouvelles règles de gouvernance, toutes les universités disposeront d'un délai de cinq ans pour bénéficier de nouvelles compétences comprenant notamment un budget global. Ce budget global s'accompagne de la mise en place d'instruments d'audit interne et de pilotage financier et patrimonial destinés à renforcer la capacité de gestion de l'université.*

*En contrepartie, les établissements doivent instaurer un service de contrôle de gestion et développer des systèmes d'information permettant ce type de contrôle, et recourir à la comptabilité analytique afin de connaître les coûts de fonctionnement interne notamment des activités de recherche hébergées en leur sein.*

*Un décret doit préciser les modalités de mise en œuvre par les établissements d'instruments d'audit interne et de pilotage financier et patrimonial leur permettant d'assumer l'ensemble de leurs missions, compétences et responsabilités ainsi que d'assurer le suivi du contrat pluriannuel.*

*Par ailleurs, dans le cadre de la circulaire relative à la campagne d'emplois 2007, les objectifs clairement identifiés visaient principalement au soutien de la politique de la recherche mais également au renforcement de l'encadrement et des capacités d'expertise des établissements. Ainsi, des demandes de créations destinées à la structuration de la fonction gestion des ressources humaines ou au renforcement de la fonction de contrôle de gestion ou gestion du patrimoine ont été satisfaites.*

*Dans le cadre de la circulaire relative à la campagne d'emplois 2008, les demandes de transformations d'emplois et de repyramidages de personnels IATOSS, destinées à doter les établissements de l'encadrement nécessaire à l'exercice des responsabilités élargies et des capacités*

*d'expertise, sont encouragées. Une attention particulière est portée à la structuration de la fonction gestion des ressources humaines et au renforcement de la fonction contrôle de gestion et gestion du patrimoine.*

● *Le renforcement du rôle du contrat dans la relation établissements / ministère*

*Constatant que la portée de la contractualisation avait été jusque-là trop limitée, la Cour préconisait de faire des contrats pluriannuels d'établissement un outil de gestion par la performance et d'augmenter de façon significative la part relative des financements contractuels par rapport aux dotations forfaitaires.*

*L'accroissement des dotations versées sur la base d'évaluations effectuées dans le cadre du contrat quadriennal a déjà été engagé. Un tel système de répartition, accordant davantage d'importance à l'évaluation, est en phase avec les pratiques de la plupart des pays de l'OCDE, le renforcement de la démarche contractuelle participant à l'amélioration de la gouvernance des établissements.*

*Les travaux conduits avec la conférence des présidents d'université (CPU) ont permis d'aboutir à une première grille de répartition des moyens suivant le mode d'attribution : forfaitaire ou sur le fondement d'une évaluation. Cette grille d'analyse, acceptée par les partenaires, peut désormais servir de guide pour l'élaboration plus précise des modalités de répartition des moyens.*

*La loi « LRU » prévoit que la dotation globale sera définie dans le cadre du contrat. Dès lors, l'essentiel des financements sera contractuel. Au sein de la dotation, une part sera calculée sur la base de critères d'activité, une autre part sera fonction de la performance.*

*Le renforcement de l'évaluation au travers du contrat d'objectifs et de moyens conclu entre l'Etat et chaque université est un principe structurant de la réforme engagée. Dans le but d'affirmer l'engagement de l'Etat partenaire aux côtés des universités, le contrat pluriannuel d'établissement est rendu obligatoire. Son volet financier tient compte des résultats de l'évaluation de l'établissement réalisée par l'Agence d'Evaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur (AERES).*

*Le contrat quadriennal devient, dans la démarche initiée par la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), un véritable contrat d'objectif, les établissements s'engageant dans une logique de performance.*

*En matière d'évaluation externe, les calendriers de travail de l'AERES et de l'IGAENR ont été articulés avec la procédure contractuelle. L'objectif de la direction générale de l'enseignement supérieur est de pouvoir disposer en amont de chaque campagne contractuelle des évaluations des établissements.*



*Les indicateurs élaborés seront renseignés établissement par établissement tous les quatre ans pour trois périodes différentes : celle du contrat précédent, celle du contrat en cours d'exécution et la période correspondant à la projection de l'établissement à la fin du contrat en préparation.*

*Les "indicateurs contrats" répondent à trois logiques :*

*- mesurer la contribution de chaque établissement aux objectifs stratégiques fixés par le Parlement dans le cadre des programmes 150 (« formations supérieures et recherche universitaire ») et 231 (« vie étudiante ») ;*

*- documenter le dialogue de gestion entre le ministère et les établissements ;*

*- mesurer l'impact des actions engagées par chaque établissement dans le cadre de sa stratégie propre.*

*Le président d'université associe les composantes à la préparation et à la mise en œuvre du contrat pluriannuel.*

*La création, la suppression ou le regroupement de composantes sont inscrits dans le contrat, le cas échéant par voie d'avenant.*

---