

Simplification des instruments de coordination territoriale et articulation avec les initiatives d'excellence

RAPPORT N° 2016-072
Novembre 2016

Rapport à madame la ministre de l'éducation nationale,
de l'enseignement supérieur et de la recherche

monsieur le secrétaire d'État chargé de l'enseignement
supérieur et de la recherche



igaenr
Inspection générale
de l'administration
de l'Éducation nationale
et de la Recherche

**MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

*Inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Simplification des instruments de coordination territoriale et articulation avec les initiatives d'excellence

Novembre 2016

Jean-Richard CYTERMANN
Chef du service de l'inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche

avec la participation de :

Pascal AIMÉ
Guillaume HOUZEL
Monique RONZEAU
Isabelle ROUSSEL

*Inspecteurs généraux de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

SOMMAIRE

1.	Simplifier les règles de gouvernance des COMUE	3
1.1.	Supprimer le seuil de dix membres pour recourir au suffrage indirect lors des élections aux conseils des COMUE	4
1.1.1.	<i>Faciliter le vote électronique</i>	4
1.1.2.	<i>Clarifier les modes de composition du conseil d'administration</i>	4
1.1.3.	<i>Rendre plus aisées les modifications de statut des COMUE (article 718-8)</i>	5
1.1.4.	<i>Faciliter le passage aux responsabilités et compétences élargies.....</i>	5
2.	Comment concilier les objectifs de la loi de 2013 et la politique d'excellence du PIA	6
2.1.	Comment faciliter la fusion	7
2.1.1.	<i>Revoir les conditions de création des grands établissements</i>	7
2.1.2.	<i>Consolider les possibilités expérimentales en cas d'établissements nouveaux (résultants de fusion). .</i>	8
2.1.3.	<i>Ajuster la place des organismes de recherche dans les établissements résultants d'une fusion ne présente pas de difficulté majeure</i>	9
2.1.4.	<i>Favoriser la participation aux regroupements des établissements d'enseignement supérieur relevant des autres ministères.....</i>	9
2.1.5.	<i>L'harmonisation des statuts des personnels n'est pas un préalable à la fusion.....</i>	10
2.1.6.	<i>L'hypothèse d'un traitement dérogatoire des cas les plus complexes</i>	10
2.2.	Comment avancer vers une intégration plus forte en gardant la personnalité morale des membres	11
2.2.1.	<i>Des signes montrant un début d'intégration budgétaire réel.....</i>	12
2.2.2.	<i>L'expérimentation d'un contrat unique de site, sans volets spécifiques à chaque établissement membre, avec de des établissements et des COMUE volontaires</i>	12
2.2.3.	<i>Des éléments d'une GRH commune</i>	13
2.2.4.	<i>Des procédures de diplomation partiellement au niveau de la COMUE</i>	14
2.2.5.	<i>Une gestion de la recherche plus intégrée ?</i>	15
2.2.6.	<i>Développer les symboles d'une appartenance commune</i>	16
2.2.7.	<i>Revoir les instruments de mutualisation.....</i>	16
2.3.	Quelles conséquences pour la politique ministérielle	17
2.3.1.	<i>Quelle pertinence des formules de regroupement actuel ?</i>	18
2.3.2.	<i>Trouver un modèle économique pour les COMUE.....</i>	19

L'amélioration de l'organisation territoriale de l'enseignement supérieur et de la recherche est une constante de la politique publique d'enseignement supérieur et de recherche depuis de nombreuses années, à travers des dispositifs successifs, allant des pôles universitaires européens dans les années 1990 aux pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et aux réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) de la loi de 2006 d'orientation et de programme pour la recherche jusqu'aux dispositifs à vocation territoriale du programme d'investissement d'avenir (PIA) et à la loi relative à l'enseignement supérieur du 22 juillet 2013.

Les objectifs de ces différents dispositifs sont en partie communs : remédier à l'émettement de notre système d'enseignement supérieur au plan local en favorisant le rapprochement universités / grandes écoles / organismes de recherche, donner une visibilité à nos grandes métropoles universitaires et renforcer leur attractivité au plan international, favoriser la relation formation / recherche / entreprises sur un territoire donné.

Ces processus se sont accélérés ces dernières années avec le début des fusions d'universités, la mise en place des initiatives d'excellences (IDEX et I-site) puis celle de la politique de regroupement territorial voulue par la loi de 2013 et qui en constitue un des éléments majeurs. La communauté universitaire s'est à chaque fois intensément impliquée.

Les objectifs sont apparemment en partie différents. Les initiatives d'excellence s'inscrivent dans une démarche compétitive, où le potentiel scientifique joue un rôle essentiel, et dont tous les sites ne seront pas bénéficiaires¹. Le processus de regroupement territorial prévu par la loi de 2013 est à l'inverse obligatoire ; il promeut sur chaque territoire la coopération entre les établissements et une cohérence accrue dans la politique de recherche et de formation.

Mais plusieurs indices amènent à nuancer cette lecture. Ainsi, les dossiers d'initiative d'excellence ont été dans l'ensemble, à l'exception des universités fusionnées, portées par les PRES puis par les COMUE qui leur ont succédés. Les dossiers IDEX comme les politiques de regroupement sont fondés sur une base territoriale, quoique le périmètre des IDEX ou des I-site est plus centré sur la métropole universitaire (avec des exceptions comme Bourgogne - Franche-Comté), alors que les regroupements prévus par la loi de 2013 englobent l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur d'une même académie ou d'une même région.

Surtout, ces objectifs ne sont pas contradictoires dans la mesure où les IDEX ont une vocation de diffusion au-delà de leurs stricts périmètres d'excellence². Des mécanismes peuvent être mis en place pour que les étudiants comme les enseignants-chercheurs des établissements d'un regroupement puissent bénéficier de retombées de l'IDEX³, directement ou indirectement. Il est à la fois possible et souhaitable de concilier l'objectif de régulation territoriale, axe fort de la loi de 2013, mais aussi, plus récemment, des dispositions sur le master, avec l'objectif de construction d'universités complètes⁴ et visibles au plan international qu'est celui des initiatives d'excellence. Cela suppose de raisonner en

¹ D'autres instruments du PIA relèvent de logiques différentes, quoique toujours compétitives, ce qui a permis de stimuler un panel plus large d'établissements et de territoires (Labex, Equipex), IRT notamment.

² Rappelons que le dossier de candidature de l'université de Strasbourg à l'IDEX n'avait pas quantifié le périmètre d'excellence en pourcentage du nombre d'étudiants ou d'enseignants-chercheurs concernés.

³ Voir sur ce point le rapport IGAENR n° 2011-123 *Pôles de proximité et réseaux territoriaux d'enseignement supérieur*.

⁴ Universités complètes, signifie universités pluridisciplinaires, englobant une école d'ingénierie, une business school, voire une école d'architecture ou d'agronomie.

termes de coopération, de complémentarité et de spécialisation⁵ des universités et des établissements d'enseignement supérieur d'un même ensemble territorial, comme le préconise l'IGAENR à travers ses différents rapports sur les PRES⁶, les pôles universitaires de proximité et celui, sur les petites et moyennes universités

Rappelons que la loi de 2013 reposait sur les principes suivants :

- sas de compétences obligatoires des regroupements autres que la mise en cohérence de l'offre de formation et de la stratégie de recherche sur un territoire, mais l'idée de transferts progressifs de compétences. Rétrospectivement, et faute d'autres mécanismes permettant de s'assurer que, pour être institués, les regroupements devaient se voir attribuer par leurs membres un minimum de capacités, l'absence de compétences minimales inscrites dans la loi, était sans doute une erreur ;
- trois formules juridiques possibles reposant sur un EPSCP « coordonnateur » : la fusion d'établissements, l'association d'établissements à une université chef de file ou la constitution d'un ESPSCP succédant au PRES, la communauté d'universités et d'établissements (COMUE) avec possibilité de combinaisons entre ces solutions. La notion de « chef de file » a été difficile à faire accepter, d'où les amendements successifs à la loi pendant la discussion parlementaire. Les établissements ont été libres de choisir la formule la plus adaptée aux caractéristiques de leurs territoires et de leurs établissements, sans que le ministère n'indique vraiment de préférence pour telle ou telle formule ;
- le regroupement était clairement, dans l'esprit initial de la loi, l'interlocuteur privilégié du ministère avec lequel serait négocié le contrat de site ; l'ajout d'un volet spécifique à chaque établissement dans ce contrat résultant d'amendements de la loi, pour rassurer certains établissements ;
- l'appartenance à un regroupement n'était obligatoire que pour les établissements publics relevant du MENESR, facultative pour ceux relevant d'autres ministères, alors même que la loi de 2013 reconnaissait une tutelle conjointe du MENESR sur l'ensemble des établissements.

Des COMUE ont été créées dans la majorité des académies. On en compte 21 à la date de rédaction du rapport. Le choix privilégié de cette formule trouve sa source dans sa souplesse. Elle apparaît moins contraignante, qu'une association vue comme une subordination à un chef de file, *a fortiori* qu'une fusion aux effets plus radicaux.

Or, pour des raisons tout à fait explicables, le ministère a, dans son processus d'approbation des statuts, privilégié le respect formel de la date prévue par la loi de mise en place des regroupements, par rapport à un examen critique du contenu des statuts et des compétences transférées. Il en résulte que la plupart des statuts de COMUE ne prévoit que peu de transfert et d'attribution de

⁵ Notons que les Labex hors IDEX reconnaissent et favorisent les axes de spécialisations de certaines universités. Ces notions de complémentarité, de différenciation et de spécialisation ont été clairement affirmées par le Président du CNRS lors de la journée sur les regroupements du 9 novembre 2016

⁶ Rapport n° 2010-014 *Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et reconfiguration des sites universitaires*, rapport n° 2011-123 précité sur les pôles de proximité et réseaux territoriaux d'enseignement supérieur, rapport n° 2016-075 sur *Les petites et moyennes universités*.

compétences fortes à la COMUE, reproduisant ainsi ce qui avait été reproché en son temps aux pôles universitaires européens puis aux PRES⁷.

Pendant ce temps le mouvement de fusion d'universités se poursuivait, accompagné d'association aux établissements fusionnés⁸.

La complexité a été encore accrue par la combinaison décidée dans certains sites entre les différentes formules : fusion entre certains établissements, mais association avec d'autres et confédération au sein d'une COMUE

La réussite aux appels d'offre IDEX ou i-site et l'examen à mi-parcours des IDEX sélectionnés dans le cadre du PIA 1 allait se révéler être une épreuve de vérité pour un certain nombre de regroupements. L'importance donnée par le jury à la qualité de la gouvernance des IDEX et de fait, au caractère intégré du regroupement allait, favoriser les universités fusionnées ou les sites dont l'organisation était relativement peu complexe (Nice avec une seule université ou la Bourgogne - Franche-Comté) au détriment des sites comptant davantage d'établissements, qui plus est, de statuts différents (Toulouse, Lyon et regroupements franciliens).

Le rapport qui vous est présenté vise à répondre aux objectifs de la lettre de mission (cf. annexe1).

- Le premier objectif vise à simplifier les règles de fonctionnement des COMUE, en particulier concernant les règles de gouvernance et d'élection qui se sont avérées complexes.
- Le second, qui paraît le plus important, est de concilier et de rendre plus cohérente la politique ministérielle de regroupement et celle qui résulte des programmes d'investissement d'avenir (PIA) et notamment celle relative aux initiatives d'excellence. Il me paraît, comme indiqué ci-dessus, tout à fait possible de concilier coopération et compétition. La diversification des modes d'intervention du PIA2 avec les i-sites à côté des IDEX et la recherche par la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) d'une meilleure articulation de sa politique de site avec les objectifs du PIA vont dans ce sens.

Ce rapport s'appuie sur des travaux précités existants et en cours de l'IGAENR. Il a été établi à partir d'entretiens et déplacements et de réunion de travail avec les responsables nationaux, les responsables de conférences, les présidents de COMUE et les chefs d'établissements de nombreux sites (cf. annexe 2). Il a intégré les échanges avec les présidents de regroupements, la DGESIP et la DGRI et les présidents et présidents délégués d'EPST lors du séminaire du 9 novembre.

1. Simplifier les règles de gouvernance des COMUE

L'IGAENR et la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle ont proposé des modifications des règles qui régissent les COMUE dans le cadre de l'exercice de simplification demandé par le secrétaire d'Etat à l'enseignement supérieur et la recherche. Ces propositions nous semblent devoir être intégralement reprises dès lors qu'elles sont de nature à faciliter le mode de fonctionnement des COMUE.

⁷ Rapport IGAEN n° 2010-014.

⁸ Lorsque certains établissements parmi les membres d'une COMUE s'engagent dans une fusion partielle, ils s'impliquent généralement davantage dans ce processus plutôt que dans le renforcement du regroupement élargi.

1.1. Supprimer le seuil de dix membres pour recourir au suffrage indirect lors des élections aux conseils des COMUE

Actuellement, l'article L. 718-11 du code de l'éducation ne permet le recours au suffrage indirect que pour les COMUE dont le nombre de membres est supérieurs à dix. Or, l'organisation d'un suffrage direct, même dans les COMUE comptant moins de dix membres, est une opération très lourde à gérer pour les personnels des établissements concernés, surtout au regard de la modestie des compétences qui ont été effectivement transférées. Il serait judicieux de supprimer le seuil des établissements membres actuellement prévu et de laisser le choix aux membres de chaque COMUE entre le suffrage direct ou indirect, comme le prévoyait la version initiale du projet de loi avant amendement⁹.

Cette modification est de nature législative.

1.1.1. Faciliter le vote électronique

L'importance en volume des corps électoraux, tant pour les étudiants que pour les personnels, rend les opérations électorales extrêmement lourdes, pour une participation faible, ce qui justifie pleinement le recours au vote électronique qui devrait s'imposer. Actuellement, certaines COMUE ont mis en place le vote électronique. La loi autorise en effet ces EPSCP à prévoir des modalités électorales particulières dans leurs statuts (qui sont approuvés par décret). Cette possibilité de vote électronique pourrait être généralisée à l'ensemble des COMUE et même à l'ensemble des EPSCP.

Cette modification est de nature réglementaire : il s'agit de réviser les articles D. 719-1 et suivants du code de l'éducation¹⁰.

1.1.2. Clarifier les modes de composition du conseil d'administration

Lorsque la COMUE compte plus de dix membres, les proportions dans la composition du conseil d'administration sont modifiées selon la formulation suivante : « *Toutefois, lorsque les membres de la communauté d'universités et établissements sont supérieurs à dix, la proportion de leurs représentants mentionnés au 1° peut atteindre 40 %. La représentation des membres mentionnés aux 2° à 6° est proportionnellement diminuée par voie de conséquence* ».

Cette phrase qui ne donne pas la méthode devant être utilisée pour répercuter la hausse de la part de la catégorie 1° (jusqu'à 40 %) sur les catégories 2° à 6°, a donné lieu à de nombreuses interprétations différentes.

⁹ Sur les dix COMUE comptant plus de dix membres, six ont choisi de recourir au suffrage indirect. Parmi elles, la COMUE de Saclay, qui aurait pu choisir le suffrage indirect, a opté pour le suffrage direct. Parmi les établissements de moins de dix membres, la COMUE toulousaine a beaucoup insisté pour recourir au suffrage indirect, au moins de façon transitoire, pour l'organisation des premières élections à la COMUE, ce qui n'était pas juridiquement possible.

¹⁰ Comme pour Sciences Po Paris, il pourrait être renvoyé, pour les aspects techniques, aux dispositions du décret du 26 mai 2011 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du vote électronique par internet pour l'élection des représentants du personnel au sein des instances de représentation du personnel de la fonction publique de l'État.

Il pourrait donc être proposé de préciser le mode de calcul de cette diminution en ajoutant par exemple, conformément à la proposition du Conseil d'État « *par la baisse proportionnelle des ratios applicables aux autres catégories du fait du reste de sièges à répartir* ».

Cette modification est de nature législative

1.1.3. Rendre plus aisées les modifications de statut des COMUE (article 718-8)

Cet article prévoit que « *La communauté d'universités et établissements est créée par un décret qui en approuve les statuts* », et que, « *une fois adoptés, ces statuts sont modifiés par délibération du conseil d'administration de la communauté, après un avis favorable du conseil des membres rendu à la majorité des deux-tiers. Ces modifications sont approuvées par décret* ».

Le ministère, ainsi que l'ensemble des ministères de tutelle, interviennent donc à chaque création d'une COMUE mais également pour toute modification ultérieure des statuts, dont la loi prévoit qu'elle est approuvée par décret.

Or, si la création par décret d'un nouvel établissement public est justifiée, le fait de soumettre chaque modification statutaire, même de détail, à ratification du ministère est source d'une lourdeur excessive et de délais difficilement compréhensibles pour les établissements concernés, d'autant que la plupart des modifications envisagées portent sur des points secondaires, comme l'accueil d'un nouvel établissement partenaire.

Pour simplifier le dispositif, seule la création des COMUE relèverait d'un décret, incluant l'approbation des statuts. Les modifications de ces statuts, par rupture avec le parallélisme des formes pourraient être effectuées par simple délibération de la COMUE pour des modifications non substantielles (arrivée de nouveaux membres, élargissement des compétences transférées) et avec un mécanisme d'approbation explicite par le règlement chancelier pour des modifications plus substantielles et notamment celles qui viseraient à réduire les compétences transférées.

Cette mesure est de nature législative.

1.1.4. Faciliter le passage aux responsabilités et compétences élargies

Cette mesure est rappelée pour ordre puisque son adoption, retenue dans son principe dans le cadre des mesures de simplification, fait l'objet actuellement de discussions interministérielles et devrait être mise en œuvre cette année pour la COMUE de Lille - Nord-de-France, en tant que porteuse de l'ESPE¹¹. Sa mise en œuvre est impérative pour les COMUE qui auraient une activité réelle significative notamment dans le cœur de métier des EPSCP et est logique dans la mesure où les membres de la COMUE disposent déjà, pour la plupart d'entre eux, des responsabilités et compétences élargies. Le passage des COMUE aux RCE n'implique pas cependant que les RCE se dotent de fonctions supports en doublon avec celle des universités.

Le principe de ce passage facilité aux RCE ne nécessite pas de mesure législative ou règlementaire particulière. Par ailleurs, un accord interministériel a été trouvé sur les modalités de passage des COMUE aux RCE avec un processus simplifié, ne comportant pas d'audit préalable de l'IGAENR, mais

¹¹ Voir à ce sujet le rapport IGAENR n° 2016-069 d'octobre 2016 sur *Le passage aux compétences élargies de la COMUE de Lille - Nord-de-France et le transfert des moyens de l'École supérieure du professorat et de l'éducation (ESPE)*.

une validation de sa part des réponses des établissements concernés au cahier des charges proposé par le ministère.

2. Comment concilier les objectifs de la loi de 2013 et la politique d'excellence du PIA

Le postulat de ce rapport est que ces objectifs sont parfaitement conciliaires et que l'articulation est possible¹². **D'une certaine manière, les exigences du jury du PIA, telles que validées par le gouvernement, donnent de la force à la notion de regroupement voulue par la loi de 2013 puisqu'elles sanctionnent les regroupements à gouvernance faible, peu intégrée et à compétences limitées¹³.** Elles sont pour l'instant, et on peut d'ailleurs le regretter, le seul levier dont dispose réellement l'État pour mettre en œuvre les dispositions de la loi de 2013. Cette situation rend absolument nécessaire la conciliation et l'articulation des deux politiques.

Deux voies sont possibles pour donner aux regroupements une capacité d'intégration correspondant aux attentes du jury international du PIA, mais surtout aux attentes et objectifs de la loi de 2013 et de la politique constante de rapprochement entre universités, grandes écoles et organismes de recherche affichée par les gouvernements successifs depuis une dizaine d'années et au bout du compte aux intérêts de la communauté universitaire.

La première vise à faciliter la fusion d'établissements, en donnant la capacité d'intégrer dans les nouveaux établissements créés des établissements d'enseignement supérieur autres que les universités dans de bonnes conditions. Cette fusion implique aujourd'hui dans l'état actuel des dispositions législatives, la disparition de la personnalité morale des établissements qui accepteraient de fusionner, ce qui constitue objectivement un frein difficile à dépasser dans de nombreux sites, même si l'importance de cette question de personne morale est sans doute surévaluée.

La seconde voie consiste à permettre à chaque établissement membre qui le souhaiterait de garder sa personnalité morale tout en donnant aux regroupements des compétences pouvant apparaître au jury comme étant des preuves suffisantes d'une intégration réelle, et pour reprendre les termes de plusieurs présidents de COMUE, d'une université multi établissements intégrée. Le présent rapport décrit *infra* ces éléments d'intégration possibles

Les problématiques posées par ces deux voies sont rigoureusement symétriques. Dans le cas de la fusion, il s'agit de trouver les mécanismes permettant d'apporter des garanties à certains des établissements (grandes écoles notamment) de maintien d'une certaine visibilité et d'une certaine autonomie dans le cadre du nouvel établissement résultant de la fusion. Dans le cas du maintien de la personnalité morale des membres, il s'agit au contraire d'introduire dans le regroupement des mécanismes d'intégration suffisants.

Il est clair enfin que la fusion donne un signal d'intégration plus clair aux producteurs de classement internationaux. Il m'a été dit, lors de mes entretiens à Toulouse et à Grenoble notamment, que les organisateurs de classement n'admettraient pas autre chose qu'un établissement fusionné et qu'ils

¹² Cf. intervention JR Cytermann au colloque des vice-présidents recherche à Nancy le 30 août 2016.

¹³ S'il n'y a pas un degré d'intégration suffisant ou si les compétences du nouvel établissement sont faibles, la mise en œuvre des COMUE avec la constitution d'un établissement public est un processus trop complexe. Cf. la note en ce sens du professeur Jean-Pierre Nioche dans NEWS tank du 30 septembre 2016.

refuseraient tout ce qui s'apparente à « un système d'universités ». Il y a là un travail de conviction à faire¹⁴, déjà initié par certains regroupements auprès des producteurs de classements qui refusent par exemple que l'université de Californie, établissement multicampus, soit considérée comme une université unique. Le MENESR a un rôle à jouer dans ce travail de conviction.

La situation française est différente compte tenu de la forte imbrication des établissements et des organismes sur un même site, voire un même campus. Qui pourra dire par exemple que l'université Grenoble - Alpes et l'Institut polytechnique de Grenoble avec leurs UMR communes entre eux et avec le CNRS le doctorat co-acrédité, la signature scientifique commune et les masters communs ne forment pas au fond une communauté scientifique unique, malgré la présence de deux établissements distincts ?¹⁵

2.1. Comment faciliter la fusion

2.1.1. Revoir les conditions de création des grands établissements

Les fusions totales ou partielles d'établissements qui se sont réalisées ces dernières années ont concerné soit des universités entre elles, soit des écoles entre elles, à l'exception de l'université de Lorraine qui a intégré, à côté des trois universités, les écoles d'ingénieurs constituant l'Institut national polytechnique de Lorraine (INPL). Cette intégration n'a pu se faire qu'en acceptant que ce nouvel établissement ait le statut de grand établissement, ce que le Conseil d'État a validé finalement, après de longs débats.

Si la loi de 2013 a voulu empêcher une dérive dans l'attribution du statut de grand établissement, (qui avait même été envisagé pour l'université de Nîmes), les conditions posées à l'article L. 717-1 (ancienneté de l'établissement¹⁶ ou absence de diplôme dans les trois cycles) rendent difficile l'utilisation de cette formule pour des situations complexes dans lesquelles les établissements envisageant de fusionner ne sont pas tous des universités. Il n'est pas du tout certain qu'un établissement nouveau, créé par fusion d'établissements dont certains ne sont pas des universités ou sont même des grands établissements, puisse se voir reconnaître par le Conseil d'État cette qualité de grand établissement et que le caractère de grand établissement de l'un des membres soit considéré comme transitif à l'ensemble¹⁷. Dans des situations particulièrement complexes cette possibilité de grand établissement doit pouvoir exister si certains de ses membres souhaitent

¹⁴ Certains classements comme celui du THE acceptent déjà les COMUE ; et le classement de Shanghai a classé TSE (Toulouse school of economics), qui n'est qu'une partie d'établissements, ce qui montre bien qu'il y a des possibilités de négociation, certes favorisées dans ce cas par l'attribution d'un prix Nobel. La journée organisée par PSL le 18 octobre 2016 avec les producteurs de classement internationaux montre qu'il y a sans doute des possibilités d'avancer sur ce point, dans la mesure où les producteurs de classement ont dit qu'ils examineraient la question au cas par cas. Il s'agit donc, et cela rejoindrait clairement l'objet du rapport, de donner des preuves que les regroupements d'établissements ont bien les attributs qui caractérisent communément une université.

¹⁵ Si on veut résumer : l'université de Californie est un établissement unique multicampus avec des campus très autonomes, pouvant être considérées au sens des classements comme des universités indépendantes. La situation française des grandes métropoles universitaires est exactement inverse : un seul campus avec plusieurs établissements très imbriqués

¹⁶ La référence au caractère historique est proche de celle définie dans la note de doctrine du Conseil d'État pour Nîmes. La note du Conseil d'État de 2012 parle, à propos des grands établissements, de « *fondation ancienne, de caractère prestigieux* » et pour les universités de Lorraine et Dauphine parle de « *spécificités liées à leur histoire, leur mode de recrutement, leur offre de formation et la nécessité d'assurer l'équilibre entre les établissements qu'il fusionne* ».

¹⁷ Même si vraisemblablement, le Conseil d'État jugerait au cas par cas et pourrait vraisemblablement accepter la qualification de grand établissement dans des situations où la fusion concernerait, de manière significative des établissements autre que les universités et présentant des caractéristiques particulières. Mais il est préférable de lever cette incertitude par une décision générale.

constituer une entité fusionnée. Lorsque des universités fusionnent, les universités anciennes ne subsistent pas en tant que composantes de la nouvelle université, alors que les écoles ou leurs regroupements, ne serait-ce que pour des questions de « marque », ont vocation à demeurer comme composantes identifiables d'un établissement fusionné.

Il faut donc aménager le code de l'éducation, en indiquant que l'adoption du statut de grand établissement est possible « lorsque l'établissement nouveau fusionne des établissements d'enseignement supérieur dont l'un au moins a un statut autre qu'université », sauf à vérifier auprès du Conseil d'État qu'en fait le caractère historique d'un grand établissement est transposable à l'établissement résultant de la fusion .

Ce point est essentiel pour la réussite de certains IDEX. Seul le grand établissement permet de faire du « coussu main »¹⁸ et d'accorder par exemple aux écoles qui abandonneraient la personnalité morale, d'avoir les garanties, exprimées dans le décret statutaire¹⁹, de maintien des attributs d'autonomie suffisante. Dans un registre analogue, on peut rappeler que l'intégration de l'Agence nationale de la recherche sur le sida (ANRS) dans l'INSERM s'est effectuée avec des garanties d'une grande autonomie et d'une visibilité intacte. À cet égard, le statut d'institut ou d'école interne d'université, tel que prévu par l'article L. 713-9 du code de l'éducation, peut – dans certains cas – ne pas sembler adapté pour garantir une autonomie et une lisibilité suffisante, surtout dans le cas d'établissements prestigieux. Et on peut estimer à juste titre que l'intégration dans un nouvel établissement, d'écoles ayant le statut de grand établissement ou d'école normale supérieure, à côté d'universités, donne au nouvel établissement une spécificité suffisante pour justifier des adaptations que permet le statut de grand établissement.

Cette mesure nécessite, soit un avis d'interprétation de la loi émanant du Conseil d'État, soit une mesure législative. Par ailleurs, il importe de souligner le fait que la constitution d'un grand établissement n'implique en elle-même ni sélection ni relèvement des droits d'inscription, à l'exemple de l'université de Lorraine, où seules les filières auparavant sélectives le sont restées et où les droits d'inscription sont les mêmes que ceux prévus par les universités ou les écoles d'ingénieurs dépendant du MENESR.

2.1.2. Consolider les possibilités expérimentales en cas d'établissements nouveaux (résultants de fusion)

Un établissement nouveau et ceux résultant d'une fusion peuvent être considérés comme nouveaux peut bénéficier de dérogations quasi équivalentes à celles dont jouissent les grands établissements (L. 711-4) mais pour une durée limitée de cinq ans. Actuellement, cependant, rien n'est prévu au-delà de cette période expérimentale et la loi ne précise pas dans quelles conditions les résultats de l'expérimentation peuvent transposés dans les statuts de l'établissement.

Ce vide a été comblé par le Conseil d'État pour l'université de Nîmes en offrant à cet établissement la possibilité de pérenniser par décret simple certaines des dérogations qu'elle avait expérimentées²⁰. Mais il s'agit d'un avis d'espèce, rendu au regard des conditions très particulières dans lesquelles se

¹⁸ Il sera sans doute nécessaire le moment venu de toiletter la liste des dérogations qui concernent le grand établissement ou l'établissement expérimental et d'y introduire des dispositions en matière de gestion des ressources humaines.

¹⁹ Telles que les réclament par exemple les grandes écoles lyonnaises (ordonnateur secondaire de droit, diplomation, droit de veto dans le recrutement, autonomie dans l'acquisition de ressources propres).

²⁰ La note précitée du Conseil d'État dit que « l'université de Nîmes pourrait pérenniser ses statuts par voie réglementaire ».

trouvait l'établissement et rien n'assure que le Conseil d'État réitérerait, pour d'autres établissements, l'effort d'interprétation qu'il a effectué pour Nîmes.

Il faudrait donc pouvoir prévoir expressément qu'après évaluation par le HCERES, ces dérogations puissent être pérennisées par décret. Cette procédure ouvrirait la voie de l'expérimentation, qui paraît un axe nécessaire de l'évolution du système. Si l'on veut développer le recours à la notion d'établissement expérimental en toute sécurité, une mesure législative paraît donc s'imposer pour adapter, conformément aux recommandations formulées par le Conseil d'Etat, le dispositif d'expérimentation actuellement prévu par l'article L. 711-4.

2.1.3. Ajuster la place des organismes de recherche dans les établissements résultants d'une fusion ne présente pas de difficulté majeure

Les organismes de recherche n'ont pas vocation à fusionner *a priori* avec les établissements d'enseignement supérieur²¹, mais les exemples de Strasbourg, de Marseille ou de Bordeaux notamment montrent qu'ils peuvent être très présents dans la politique de site et dans la gouvernance de l'IDEX. Ce partenariat étroit avec les organismes de recherche peut prendre plusieurs formes :

- la participation à la gouvernance et à la stratégie. Déjà présents en général dans la gouvernance des IDEX, ils peuvent être représentés dans les instances des établissements où leurs personnels sont éligibles et électeurs. Le statut de grand établissement peut permettre de leur donner une part significative dans la gouvernance ;
- une convention forte de partenariat ;
- une gestion mutualisée de la recherche sur le site ;
- une participation des organismes de recherche à la GRH : recrutements, participation significative de chercheurs à l'enseignement à l'instar de ce qui s'est fait à l'ENS.

2.1.4. Favoriser la participation aux regroupements des établissements d'enseignement supérieur relevant des autres ministères

Il s'agit d'éviter qu'une fusion partielle d'établissements d'enseignement supérieur relevant du MENESR ait pour conséquence de faire fuir les établissements relevant d'autres ministères ou les établissements privés d'intérêt général et donc d'aller à l'encontre d'un des objectifs essentiels des regroupements. Plusieurs solutions apparaissent offrir des garanties consistantes.

Ainsi l'exemple des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) créées au sein des universités alors que les ministères chargés respectivement de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur constituaient deux ministères différents montre qu'il est possible d'assurer le fléchage des moyens (article L. 722-1), une nomination conjointe du directeur (article L. 721-3) et

²¹ On notera au passage qu'une des initiatives d'excellence allemandes, celle de Karlsruhe, résultait de la fusion d'une université technologique et d'un petit organisme de recherche dans le domaine de l'énergie .Les discussions autour de l'i-site de Paris-est axée sur la ville durable visent à associer étroitement l'IFSTAR.

des personnalités dans les organes de gouvernance de l'ESPE, voire une double tutelle de l'établissement fusionné²².

A fortiori, si un établissement sous tutelle d'un autre ministère participe à la création d'un grand établissement, il suffit, dans le décret qui l'institue, de prendre ce type de disposition.

Il est encore possible de prévoir l'association d'un établissement sous tutelle d'un autre ministère à l'établissement titulaire du contrat de site, mais il faudra s'assurer qu'une convention ayant un contenu significatif est négociée, y compris sur le sujet de la participation dudit établissement à la gouvernance du « chef de file ».

2.1.5. L'harmonisation des statuts des personnels n'est pas un préalable à la fusion

La question a été posée, notamment lors du déplacement à Toulouse, de savoir si la fusion, dans un grand établissement, d'établissements de nature diverse, ayant des statuts particuliers d'enseignants - chercheurs notamment, était un préalable à la fusion. Tout indique que ce n'est absolument pas le cas²³. Un certain nombre d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche ont déjà des personnels de statut différents, qui ont parfois partiellement les mêmes missions (professeurs de chaire du CNAM et enseignants-chercheurs du décret de 1984 au CNAM, enseignants - chercheurs du décret de 1984 et enseignants-chercheurs de l'enseignement supérieur agricole à Sup-Agro Dijon, ingénieurs des grands corps de l'Etat et corps de chercheur des EPST à l'IRSTEA ou à l'IFFSTAR sans parler des unités mixtes de recherche (UMR) dans lesquelles coexistent systématiquement des personnels de statut différent, relevant certes d'employeurs différents, mais accomplissant des tâches analogues).

L'harmonisation des statuts des personnels n'est donc en aucun cas un préalable à la fusion d'établissements.

2.1.6. L'hypothèse d'un traitement dérogatoire des cas les plus complexes

Comme indiqué précédemment, il est possible, en cas de fusion, de garantir aux composantes (écoles et notamment celles relevant d'autre ministère) le maintien de la plupart des attributs liés à la personnes morale et en tout cas, une lisibilité et une visibilité suffisante : conseil d'école comprenant ses partenaires et éventuellement la présence de représentants d'autres ministères, droit de veto et rôle important dans le processus de recrutement des personnels, délivrance au niveau de la composante de diplômes comme le titre d'ingénieur ou les diplômes de management, possibilité de fléchage des crédits, budget propre intégré, maintien des ressources propres liées à son activité, maintien de la marque. L'attachement à la notion de personne morale est typiquement une problématique française et relève bien plus d'un caractère symbolique que de risques d'une réelle perte de visibilité et d'autonomie.

Néanmoins, il est clair que cette question du maintien de certaines personnes morales dans la nouvelle entité bloque ou risque de bloquer l'aboutissement de certains dossiers (Paris-est, Saclay...) et remettre en cause la confirmation de certaines initiatives d'excellence.

²² Il y a des EPSCP ayant le statut de grand établissement sous double tutelle dès le départ dont Sup agro Dijon et l'i-site à Paris-est axé sur la ville durable aurait logiquement une double tutelle avec le ministère en charge du domaine

²³ De même l'intégration d'une école normale supérieure dans un établissement n'aurait évidemment aucune conséquence sur le statut d'élève fonctionnaire.

Actuellement, il n'existe pas, au moins dans le domaine des établissements publics administratifs, de personnalité morale composante d'un établissement ayant la personnalité morale à l'exception de l'Institut de France²⁴. La loi du 10 avril 2006 a donné aux cinq académies la personnalité morale que détenait déjà l'Institut de France. Certes on ne peut pas dire que l'Institut de France et ses académies constituent un établissement très intégré et le décret de 2007 ne reconnaît à l'Institut de France « *que la gestion de ses biens propres et un rôle de garant des intérêts des académies qui le composent* ». Mais le décret évoque les cinq académies composant l'Institut de France et ce terme de composant renvoie implicitement à la notion de composantes et donc, dans ce cas, de composantes ayant la personnalité morale.

Notons d'ailleurs que la loi de 1968 avait, pour les UFR médicales et pour certaines écoles d'ingénieurs, admis le maintien de la personnalité morale à l'intérieur des universités, possibilité que la loi de 1984 a abrogée, à la fois pour des raisons de complexité juridique et de risque de renforcement des forces centrifuges au sein des établissements, risques qui demeurent toujours présents.

On peut cependant se demander si dans quelques cas exceptionnels, lorsqu'une fusion intègre un grand établissement ou une ENS, il n'est pas souhaitable d'envisager le maintien de la personnalité morale pour certains membres du nouvel ensemble fusionné, pour une durée transitoire et sous réserve d'une évaluation *a posteriori* par le HCERES. La contrepartie de cette autonomie devrait être par exemple, sous des modalités à déterminer, le droit de regard du conseil d'administration de l'établissement fusionné sur le budget de cette composante particulière.

2.2. Comment avancer vers une intégration plus forte en gardant la personnalité morale des membres

Il est clair que dans un certain nombre de cas, les établissements ne sont pas encore prêts à envisager une fusion et sont attachés à l'idée du maintien de la personnalité morale autonome des membres d'un regroupement²⁵. Dans ce cas, et c'est l'objet de cette partie du rapport, il convient de trouver une voie permettant de concilier maintien de la personnalité morale des membres et attribution de compétences suffisamment substantielles à la COMUE pour témoigner d'une véritable volonté d'intégration.

Un certain nombre de compétences pouvant être confiées à la COMUE sont énumérées ci-dessous. **Mais cela ne veut pas dire que l'ensemble des compétences ainsi décrites doit être transféré, même s'il est difficile de parler d'université intégrée sans éléments d'intégration budgétaire ou au niveau de la diplomation. Par ailleurs, il faut également envisager que sur chacun des domaines évoqués, il puisse exister des gradations possibles qui reflètent des niveaux d'intégration différents et progressifs. Une partie de ces préconisations pourrait s'appliquer dans la formule d'un regroupement fondé sur l'association d'établissements à un établissement chef de file.**

La quasi-totalité des dispositions qui sont décrites ci-dessous ne nécessite aucune mesure législative ou règlementaire puisqu'il s'agit simplement de faire des COMUE plus intégrées.

²⁴ Les PRES puis les COMUE ne correspondent pas vraiment à ce cas de figure. Il s'agit d'établissements à visée coopérative, dont les membres ne sont pas des composantes.

²⁵ Même si les acteurs surinvestissent sans doute l'importance donnée à la personnalité morale et que, dans une certaine mesure, les prérogatives données aux instituts et aux écoles au titre de l'article L. 713-9 relèvent d'une personne morale atténuée.

2.2.1. Des signes montrant un début d'intégration budgétaire réel

- Plusieurs voies sont possibles :
 - la première, qui serait la voie la plus intégrative, consisterait en une dotation unique de l'État à la COMUE, à charge pour elle de répartir cette subvention entre ses membres. Cette mesure très forte n'est sans doute pas accessible dans l'immédiat, compte tenu du poids de la dotation masse salariale dans l'ensemble, sauf à négocier une expérimentation limitée dans le temps avec un site volontaire, même si elle constituerait un signal très fort d'intégration. C'est pourquoi, il est sans doute utile d'envisager sa mise en œuvre de manière progressive : dotations fléchées pendant une période transitoire pour les établissements relevant de ministères autres que le MENESR, mesure limitée à la dotation hors masse salariale ou par exemple, couplée avec un portage des laboratoires au niveau de la COMUE, à la dotation recherche²⁶ majorée des contrats doctoraux. Elle suppose une modification du mode de répartition des moyens (modèle d'attribution) aux structures de regroupement. Elle est totalement conforme aux dispositions de l'article L. 718-5 du code de l'éducation, qui stipule que « *l'État peut attribuer, pour l'ensemble des établissements regroupés, des moyens en crédits et en emplois aux établissements chargés de la coordination territoriale qui les répartissent entre leurs membres et les établissements et organismes associés*²⁷ » **Cette mesure pourrait être appliquée de manière expérimentale, à une COMUE volontaire ;**
 - la seconde serait d'instaurer une procédure d'examen du budget des membres par le président ou le conseil d'administration de la COMUE, soit de manière explicite, soit de manière implicite (silence vaut acceptation), en leur conférant la capacité de formuler des observations, notamment sur des points liés au non-respect d'objectifs stratégiques de la COMUE, voire de demander une nouvelle délibération du conseil de l'établissement considéré ;
 - la troisième voie consisterait à instaurer une sorte de préciput sur les dotations des établissements et/ou sur leurs ressources propres au bénéfice de la COMUE, qui serait proportionnel aux possibilités contributives des établissements membres, ce qui renforcerait d'une certaine manière la solidarité des membres .

Chacune de ces mesures a une portée très forte et sans doute une acceptabilité variable selon les sites, mais il n'est guère possible de parler, dans les projets d'université intégrée, hors l'existence d'un minimum d'intégration budgétaire, sous une forme ou sous une autre. Cela pose d'ailleurs, et nous y reviendrons, la question du modèle économique des COMUE et de l'absence de leviers incitatifs à l'intégration.

2.2.2. L'expérimentation d'un contrat unique de site, sans volets spécifiques à chaque établissement membre, avec des établissements et des COMUE volontaires

Là aussi, le projet initial du gouvernement lors de la rédaction de la loi de 2013 était de proposer un contrat unique de site. Le rajout d'un volet spécifique à chaque établissement dans le contrat de site

²⁶ Projet évoqué par l'université de Bourgogne - Franche-Comté qui reviendrait cependant d'une certaine manière sur le caractère global de la dotation.

²⁷ C'est ce qui se fait à petite échelle pour les emplois créés depuis 2012 au titre de la politique de site et sans problèmes particuliers.

s'est fait à la demande des établissements afin d'instaurer des garanties pour chacun. Au bout du compte, bien loin de simplifier la procédure contractuelle, le contrat de site est venu s'ajouter, de fait, au contrat avec chacun des établissements²⁸. Il paraît donc souhaitable, d'expérimenter avec une COMUE et ses membres volontaires, l'abandon du volet spécifique des contrats. Au fond, le ministère agirait comme le CGI pour lequel il n'y a qu'un seul projet d'IDEX ou d'i-site porté par un regroupement sans volet spécifique à chacun des établissements porteurs, ce qui n'empêche pas que telle ou telle action décrite dans le projet de site et dans le contrat soit éventuellement portée par un ou plusieurs établissement(s). Dans la même logique, c'est le site qui devrait être le grain de l'évaluation par le HCERES, sans que l'évaluation du site ne se surajoute à celle des établissements membres. Il faudrait en outre que le contrat de site soit signé par tous les établissements membres, y compris ceux relevant des autres ministères, mais aussi par l'ensemble des ministères de tutelle.

Par ailleurs, si le MENESR veut vraiment donner tout son sens à ce contrat unique, ce dernier ne pourra pas rester indéfiniment un contrat sans attribution de moyens. Enfin, la loi de 2013 prévoit que les collectivités territoriales et notamment les régions, puissent s'associer aux contrats de site, possibilité qui n'a pas encore été utilisée mais qui serait souhaitable, comme pourrait l'être la reconnaissance par ces collectivités de la COMUE en tant qu'interlocuteur privilégié²⁹.

2.2.3. Des éléments d'une GRH commune

L'absence de politique RH intégrée est un des reproches principaux faits par le jury international des IDEX, notamment lorsqu'il s'est agi d'examiner les IDEX du PIA 1 en période probatoire. Les solutions ne sont pas simples à déterminer, notamment lorsque le regroupement comprend des établissements dont les personnels ne relèvent pas du corps des enseignants - chercheurs du MENESR (statuts particuliers des grands établissements, enseignants - chercheurs et chercheurs relevant d'autres ministères). Il est néanmoins possible de dégager quelques voies d'une politique RH plus intégrée.

Le premier point minimum consiste à disposer de règles et de directives communes en matière de politique de ressources humaines et notamment, de processus de recrutement assurant une qualité de recrutement aux standards internationaux³⁰. C'est ce que PSL appelle des conférences RH, qui pourraient fixer également un plan pluriannuel de recrutement.

Le second point, pour les enseignants-chercheurs relevant du ministère, vise à utiliser beaucoup plus systématiquement les possibilités qu'offre le décret relatif aux enseignants - chercheurs qui prévoit qu'*« un comité de sélection peut être commun à plusieurs établissements, notamment dans le cadre d'un regroupement »*. On ne sait pas si cette possibilité est fréquemment utilisée **mais les établissements membres d'une COMUE, ou même d'un regroupement pourraient l'afficher comme règle, soit systématique, soit sur un pourcentage significatif des postes mis au recrutement, notamment lorsqu'ils concernent des formations, des disciplines ou les laboratoires communs à plusieurs établissements, ou lorsqu'ils correspondent à des axes stratégiques du projet d'IDEX ou d'i-site.**

²⁸ Pour donner un exemple le contrat de site avec l'université de Lyon comporte 446 pages, dont 70 de volet commun alors qu'il faudrait des contrats stratégiques d'une trentaine de pages

²⁹ Y compris en l'associant par exemple aux appels d'offres lancés par ces collectivités territoriales.

³⁰ Il pourrait être d'ailleurs intéressant pour les IDEX confirmés ou en période probatoire, ou pour les i-site de prévoir des expérimentations en matière de procédures de recrutement pour les rapprocher des standards internationaux.

Dans le même ordre d'idée, il est possible d'imaginer qu'il y ait un transfert de compétences au niveau de la COMUE pour la totalité ou une partie des emplois ou pour lesquels s'opérerait un recrutement conjoint : proposition par le président de la COMUE au conseil académique de la composition des comités de sélection et droit de veto transféré au conseil académique de la COMUE en formation restreinte aux enseignants - chercheurs.

Il serait également logique que la COMUE ait en charge des opérations significatives en matière de GRH dans une logique d'attractivité. Si l'on prend l'exemple de PSL, plusieurs établissements (ENS, EPHE, EHESS) ont des dispositifs différents qui favorisent la participation des chercheurs à l'enseignement et finalement leur bonne intégration dans l'établissement (prime de directeurs d'étude cumulant à l'EHESS et à l'EPHE, professeurs attachés à l'ENS). Mettre au point un dispositif commun au sein de la COMUE serait, là encore, un signe d'intégration réel. Il pourrait en être de même pour les dispositifs qui visent à accueillir des enseignants - chercheurs et des chercheurs étrangers sous différentes formes (enseignants associés ou invités, contractuels LRU) où supports, crédits et dispositifs pourraient être mis en commun sous réserve bien évidemment du volontarisme des établissements membres acceptant de mettre en commun une part de leurs moyens.

Enfin, la COMUE ou le regroupement pourraient être le niveau de déconcentration des promotions des professeurs agrégés (PRAG) ou de bibliothécaires, ingénieurs, administratifs, techniciens, personnels sociaux et de santé (BIATSS) dans la mesure où une politique de promotions communes et à un niveau de proximité est l'un des moyens de rendre plus significatif l'appartenance à une même communauté et de satisfaire aux conditions de seuil d'effectifs fixées par le Conseil d'Etat en matière de déconcentration.

Cette déconcentration des promotions au niveau du regroupement n'implique pas en revanche que la gestion des corps concernés se fasse au niveau du regroupement. Dans ce cas comme dans d'autres, il faudra distinguer entre le niveau de décision qui peut être collectif et le niveau de gestion qui pourra rester l'établissement.

2.2.4. Des procédures de diplomation partiellement au niveau de la COMUE

Il est illusoire de revendiquer la qualification d'université intégrée, sans éléments de diplomation au minimum partiellement communs. Ces éléments pourraient s'organiser de la manière suivante :

- les diplômes d'établissement, qui correspondent à « une marque » ayant une certaine notoriété (titre d'ingénieur, diplôme d'école de commerce, mastères spécialisés des grandes écoles) ont vocation à rester au niveau des établissements membres³¹. Lorsqu'un nouveau diplôme est créé et que ce diplôme a vocation à se voir conférer un grade de master, une procédure d'information, voire d'avis de la COMUE est nécessaire pour maintenir la cohérence de l'offre de formation (cas typique du « *bachelor* » de Polytechnique) ;
- la préparation au sein d'écoles et la délivrance du doctorat a vocation logiquement à être portée au niveau de la structure de regroupement comme c'est le cas notamment à Saclay avec la mention « préparée à ... », qui souligne le rôle de chaque établissement dans la préparation du doctorat ;

³¹ On notera cependant que les marques ont tendance à changer, notamment celle des écoles de management, qui ont presque toutes changé de nom sur la période récente.

- la solution peut être plus graduée pour le diplôme de master, soit en adoptant une formule analogue à celle du doctorat (diplomation unique avec mention de l'établissement préparateur), soit en ne faisant remonter au niveau de la COMUE que les diplômes de master coaccrédités entre plusieurs établissements membres ou les diplômes correspondant aux axes prioritaires de l'IDEX ou de l'i-site.

Toute la souplesse nécessaire doit être recherchée pour trouver le bon équilibre entre la structure de regroupement et ses membres en matière de procédures d'inscription des étudiants et en matière de mentions figurant sur le document de remise du diplôme et du grade.

2.2.5. Une gestion de la recherche plus intégrée ?

Il faut bien avoir en mémoire que c'est à travers l'existence d'unités mixtes de recherche que se sont développés les premiers modes de coopération forte entre universités, grandes écoles et organismes de recherche, puisqu'au moins dans les sciences dures et dans les sciences de l'ingénieur, les UMR sont, dans nos grandes métropoles universitaires, communes à ces trois types de structures et que la notion d'établissement d'appartenance s'efface partiellement .

La recherche dans un certain nombre de grandes écoles n'est ni distincte ni autonome de celle de l'université voisine puisqu'ils partagent les mêmes laboratoires³². Cette imbrication étroite implique bien sûr des stratégies et une politique de recrutement coordonné, mais il conviendrait d'aller au-delà et de considérer que les laboratoires de recherche, ou certains d'entre eux, doivent être rattachés directement à la COMUE, **sans changer pour autant leur mode de gestion et bien sûr sur leur implantation.**

La problématique est au fond, à l'échelle supérieure, celle du rattachement des laboratoires parfois pluridisciplinaires, aux UFR³³. Un des arguments affichés par les détracteurs d'une telle solution (celui de la CGE par exemple) est le nécessaire maintien du lien entre formation et recherche. Il serait cependant très intéressant, pour prendre un exemple, pour un étudiant d'un des établissements membres de Paris - Saclay, d'avoir accès pendant ses études à l'ensemble des laboratoires de l'université Paris - Saclay et pas seulement aux seuls laboratoires de l'établissement dans lequel il étudie. Là encore, il faut rechercher des solutions graduées, diversifiées et adaptées à la configuration locale :

- c'est la COMUE qui est l'interlocuteur principal des organismes et qui signe une convention globale avec ces derniers ;
- les laboratoires multitudinaires ou ceux du périmètre de l'IDEX ou de l'i-site peuvent être « remontés » au niveau de la COMUE et c'est le président de la COMUE, qui co-nomme avec l'organisme les directeurs de laboratoires³⁴ ;
- favoriser (cf. *infra*) la mise en place d'une gestion mutualisée de la recherche sur le site en organisant des plateformes de service partagés sous la forme d'unités mixtes de

³² Ainsi, tous les laboratoires de l'Institut polytechnique de Grenoble sont communs avec l'université Grenoble - Alpes, ceux de l'INSA de Lyon avec l'université Claude Bernard ou ceux de l'Institut polytechnique de Bordeaux avec l'université de Bordeaux.

³³ La solution qui a été adoptée : gestion d'une UB (unité budgétaire) recherche pourrait très bien être transférée au niveau de la COMUE.

³⁴ Possibilité évoquée dans le rapport n° 2010-014 *Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et reconfiguration des sites universitaires*.

service et en s'appuyant sur les délégations régionales des organismes et sur les moyens mis par les établissements d'enseignement supérieur du site ;

Là aussi, il faudrait pouvoir expérimenter, avec un regroupement volontaire, ces formes de gestion plus intégrée de la recherche.

Ces mesures doivent être logiquement couplées par une allocation directe des moyens de la recherche à la structure de regroupement et avec une stratégie conjointe de recrutement.

2.2.6. Développer les symboles d'une appartenance commune

Au-delà de la signature scientifique commune, condition nécessaire vis-à-vis des classements internationaux, il me semble qu'il faudrait développer deux symboles forts d'appartenance à une même communauté d'établissements, même s'il ne faut pas en exagérer la portée.

- Faire référence au nom de la COMUE dans le nom et les diplômes d'établissement des établissements membres.

Il est logique que les membres adoptent progressivement, au fur et à mesure de l'évolution de leurs statuts, le nom de la COMUE, comme cela a été fait par exemple pour l'ENS de Cachan devenue ENS de Paris - Saclay ou l'université du Havre devenue université du Havre - Normandie. C'est particulièrement simple à faire en région où le nom de l'agglomération métropolitaine figure déjà dans le nom des établissements.

- Organiser la participation du président de la COMUE au conseil d'administration des établissements membres.

Il est souhaitable que le président de la COMUE puisse participer au conseil d'administration des membres quelle qu'en soit la forme : inclusion dans les statuts, nomination en tant que personnalité qualifiée ou invitation permanente par le président du conseil d'administration.

2.2.7. Revoir les instruments de mutualisation

Il faut d'abord, lorsqu'on parle de mutualisation et de transfert de compétences, distinguer entre le niveau de décision, qui peut être collectif et porté au niveau de la COMUE et le niveau de gestion qui peut être celui d'un des membres par mandat de gestion de la COMUE. Le seul critère à promouvoir doit être celui du meilleur gestionnaire possible, la création de services centraux au niveau de la COMUE portant des risques de doublons, n'est pas obligatoirement la meilleure solution. La formule du mandataire unique de gestion permet d'éviter les mises à disposition ou les transferts physiques de services ou de personnes.

Clairement, la mutualisation a tout son sens pour les fonctions supports, sans doute sous forme de mandat de gestion à l'un des membres³⁵, pour les services communs traditionnels³⁶, comme les services communs de documentation mais surtout pour les nouveaux services qui exigent des compétences rares qu'il est intelligent de mettre en commun : services d'ingénierie pédagogique et

³⁵ Quel est l'avantage réel à ce que chacun des membres ait son service de paie par exemple et distraie des emplois pour les fonctions supports là où ils seraient plus utiles pour le cœur de métier ?

³⁶ Ceux visés par l'article L. 714-1, qui gagnerait à être mis à jour.

du numérique, compétences en matière de propriété intellectuelle, voire les compétences immobilières.

La mutualisation existe depuis longtemps en matière de recherche puisque l'UMR est au fond le premier modèle de mutualisation³⁷. Elle pourrait être développée en matière de gestion de la recherche selon les recommandations faites dans de nombreux rapports (rapport d'Aubert et rapport IGAENR / IGF), afin d'aboutir à de réelles simplifications dans la gestion des laboratoires de recherche multitutelles (gestionnaire unique des contrats et crédits). Le contexte est sans doute propice à la création d'UMS associant organismes et établissements d'enseignement supérieur, dans la mesure où le CNRS, depuis 2010, notamment s'est fortement impliqué dans la politique de site, participe aux IDEX et est même membre de certaines COMUE. La problématique de la priorité donnée à l'établissement hébergeur en matière de gestion ne se pose plus dans les mêmes termes et il s'agit seulement de choisir le meilleur gestionnaire. Une expérience de gestion mutualisée de la recherche dans un des IDEX ou i-site en période probatoire pourrait être faite et serait un signe réel d'intégration.

En revanche, au-delà de l'accréditation conjointe de diplômes, il n'existe pas d'instruments législatifs ou réglementaires évidents permettant d'avoir des structures communes de formation comme on a des structures communes de recherche. Il n'est pas a priori possible de créer une UFR, une école ou un institut communs à deux membres d'une même COMUE (en quelque sorte des filiales communes) et cette difficulté juridique a empêché certains projets intelligents et signes d'intégration progressive d'aboutir, à l'exemple d'une UFR d'odontologie commune entre Paris Descartes et Paris Diderot, qui aurait eu tout son sens, tandis que la création d'un institut d'administration de l'entreprise commun aux universités de Paris Est Créteil et de Marne-la-Vallée a été très difficile à réussir.

Les mécanismes qui régiraient une telle structure devraient être assez proches de ceux d'une UMR, chaque partenaire apportant ses moyens et le responsable de la structure commune étant soit co-nommé, soit élu, et bénéficiant de mécanismes de délégation de signature des présidents. De telles formules devraient pouvoir être expérimentées.

Il conviendrait d'envisager une modification législative de l'article L. 713-1 consacré aux composantes pour prévoir qu'elles peuvent être communes à plusieurs EPSCP.

2.3. Quelles conséquences pour la politique ministérielle

Au vu de ce qui s'est passé ces deux dernières années, il est clair que le ministère en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche ne peut se contenter de laisser agir les établissements sur le terrain et qu'il doit avoir, à travers le dialogue contractuel et la politique de site, mais aussi en utilisant à plein son pouvoir de fixation des textes réglementaires, une politique proactive. La diversité des configurations de terrain, en fonction des caractéristiques des différents établissements mais aussi de leur réussite aux programmes des investissements d'avenir impose d'avoir une stratégie différenciée. Les modes de dialogue et d'intervention seront certainement différents avec les sites qui ont bénéficié d'un IDEX ou d'un i-site, qui ont vu leurs universités fusionnées et avec les sites qui cumulent parfois un éloignement de la métropole universitaire, une faible présence des

³⁷ Quasiment d'ailleurs sans texte législatif, ni même réglementaires puisque la notion d'UMR n'existe pas telle quelle dans les décrets statutaires des organismes. La seule référence législative indirecte est celle de la loi de 2007, qui permet aux présidents d'universités de déléguer leur signature aux responsables des unités de recherche constitués avec d'autres établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche (L. 712-2).

organismes de recherche et qui nécessitent un accompagnement particulier dans la définition de leur stratégie³⁸.

Les mécanismes en cours d'évolution de la DGESIP, le renforcement de son articulation avec la DGRI, l'amélioration des modes de relation avec le CGI et l'articulation des contrats avec le PIA vont dans le bon sens. Des inflexions sensibles paraissent cependant devoir être apportées sur deux points.

2.3.1. Quelle pertinence des formules de regroupement actuel ?

Il ressort des constats de terrain et de plusieurs rapports de l'IGAENR que la combinaison université fusionnée et COMUE n'est pas un modèle efficace ni lisible pour plusieurs raisons. La première est que l'énergie déployée pour réussir la fusion se fait souvent au détriment du renforcement de la COMUE. La seconde, plus structurelle, est que la fusion crée souvent un acteur dominant sur le territoire, qui devient le centre de gravité de l'ensemble, ce qui rend de fait impossible des transferts de compétences significatives vers la COMUE, avec le risque de réduire celle-ci parfois à une coquille vide. Le cas du site de Bordeaux est éclairant.

. La réussite de la nouvelle Université de Bordeaux est réelle avec le développement d'un plan Campus de qualité et la confirmation de l'initiative d'excellence et cette réussite n'a pas été vraiment entravée par le refus de l'université Bordeaux Montaigne, de l'Institut polytechnique de Bordeaux³⁹ et de l'IEP de rejoindre la nouvelle université. Mais l'absence d'indication sur la pertinence des différentes formules de regroupement a abouti à une COMUE dont la visibilité est très faible par rapport à celle de l'université de Bordeaux et la valeur ajoutée pas évidente, même en terme de construction de stratégie territoriale. Elle a conservé artificiellement une coupure universités écoles⁴⁰ et a marginalisé un peu les sciences humaines sociales, partagées entre l'université de Bordeaux et l'université Bordeaux Montaigne. Elle a rendu plus difficile la mise en place de l'ESPE.

Lorsqu'il y a fusion, le modèle d'organisation territoriale le plus pertinent est celui de l'université fusionnée avec association d'autres établissements d'enseignement supérieur, selon le modèle qui existe en Alsace⁴¹ et à Aix-Marseille. La souplesse de la formule d'association permet en fait de donner une intensité plus ou moins forte à cette notion d'association et c'est cette différence d'intensité qui créera de fait des « associés renforcés ». La convention peut prévoir une certaine représentation des associés ou de certains d'entre eux dans la gouvernance de l'établissement fusionné et le conseil académique a tout intérêt à commun, ce qui est une bonne formule pour constituer une communauté universitaire et scientifique partagée. Cette formule suppose cependant, point abordé dans le rapport *Les petites et moyennes universités* de l'IGAENR (cf. note 36), que l'université « chef de file » assume effectivement une certaine responsabilité vis à vis de ses associés ce qui n'apparaît pas toujours de manière spontanée et volontaire. Il faut aussi sans doute imaginer des formules souples pour faire mieux travailler ensemble l'université et les établissements associés. Cette évolution d'une forme de regroupement vers une autre devra se faire progressivement, d'abord parce que la COMUE est parfois utile comme outil de gestion d'une

³⁸ Cf. rapport IGAENR n° 2016-075 sur *Les petites et moyennes universités*.

³⁹ Si l'Université de Bordeaux avait pu bénéficier du statut de grand établissement, l'IPB aurait sans doute rejoint l'université de Bordeaux.

⁴⁰ D'autant plus artificielle que tous les laboratoires de l'institut polytechnique de Bordeaux sont communs avec l'université de Bordeaux.

⁴¹ On notera à ce propos ce que disait le président de l'université de Strasbourg de son association avec l'école d'architecture dans une dépêche AEF : « À l'étranger, je dis que c'est l'école d'architecture de l'université de Strasbourg ».

transition (cas de Grenoble), ensuite tant que les objectifs à terme ne se sont pas éclaircis ou quand il peut y avoir un grand nombre d'associés.

La création des nouvelles régions a parfois fragilisé certaines COMUE, notamment lorsque le territoire de regroupement était très vaste, les établissements très nombreux et les liens entre les acteurs plutôt lâches (cas de la COMUE Bretagne - Loire et de celle de Leonard de Vinci). Il faudra sans doute revisiter les solutions envisagées pour ces territoires et aussi pour certaines universités un peu isolées (Champagne-Ardenne, Picardie), même si les solutions ne sont pas évidentes.

On notera enfin que la stabilisation des périmètres des regroupements parisiens s'avère délicate, pour des raisons compréhensibles : poids des grands établissements dont certains ont des relations avec plusieurs universités, poids des grandes écoles sous tutelle de ministères différents, absence de tradition d'universités « complètes », à Paris Centre puisque les universités y ont été constituées par l'éclatement de facultés, difficultés à avoir des regroupements « enjambant le périphérique », même si certains projets de regroupement ont une logique très forte.

2.3.2. Trouver un modèle économique pour les COMUE

Sans pouvoir traiter la question à fond dans le présent rapport, on ne pourra pas longtemps évacuer la question du modèle économique des COMUE, dont le financement ne peut reposer uniquement sur les contributions des membres, avec les problèmes que pose ce type de contributions, même modiques, pour les petits établissements. Plusieurs points du rapport évoquent cette question et il est évident par exemple qu'une intégration budgétaire plus poussée reposant sur des transferts de compétences et l'attribution à la COMUE d'une partie de la dotation de fonctionnement des établissements membres faciliterait la mise au point d'un modèle économique plus stable.

On peut regretter par ailleurs que l'État n'ait pas eu, hors d'une part du plan de création de 5 000 emplois, de leviers pour accompagner la mise en place des regroupements, à la différence de ce qui s'est passé dans le domaine de la construction de l'intercommunalité où des incitations financières fortes avec une discrimination positive en faveur des regroupements ont été introduites dans l'attribution de la dotation des collectivités concernées. S'il était possible un jour d'allouer une partie des moyens dans le cadre du contrat, ce qui est une préconisation constante de l'IGAENR, il faudrait sans doute mettre en œuvre des mécanismes analogues tenant compte du degré d'intégration de la politique et de la gouvernance des différents regroupements.

Des nombreux entretiens que j'ai conduits, il apparaît très clairement que des outils techniques et juridiques peuvent faciliter la mise en œuvre des regroupements territoriaux mais qu'ils ne pourront en aucun cas pallier l'absence de volonté des acteurs dans la construction d'un projet commun.

Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'EDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Le Secrétaire d'Etat chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche

Paris, le **24 JUIN 2016**

Monsieur le Chef de service,

La loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche a prescrit, dans chaque académie, la mise en place de politique de site, associant dans des regroupements, universités, grandes écoles et organismes de recherche. Ces regroupements pouvaient prendre plusieurs formes juridiques : fusion, association d'établissements à une université coordonnatrice ou création d'une communauté d'universités et établissements (COMUE). L'ensemble de ces regroupements, et notamment des COMUE, a été mis en place à la date prévue mais cette mise en place a révélé un certain nombre de difficultés. L'instauration des organes de gouvernance, a révélé la complexité des mécanismes électoraux de représentation des personnels et des usagers, complexité qui s'est traduite par plusieurs contentieux. Les transferts de compétence prévus et réalisés et les mécanismes d'intégration sont restés parfois assez faible, ce qui a pu nuire à la crédibilité des projets déposés ou évalués au titre des initiatives d'excellences. Enfin le rapprochement universités écoles, qui était un des objectifs de la loi ne se déroule pas toujours dans des conditions optimales, notamment avec les écoles relevant d'autres départements ministériels ;

Je vous demande donc de me proposer, sur ces divers points des améliorations dans la mise en place et le fonctionnement de ces regroupements, dans la logique de simplification qui est celle de la politique ministérielle. Vous porterez une attention toute particulière aux COMUE portant des initiatives d'excellences placées en période probatoire et aux COMUE qui comportent une université fusionnée ou des universités ayant fait le projet de fusionner.

Vous prendrez pour cette mission l'attache des Présidents de COMUE et de leurs membres, ainsi que des responsables des conférences d'établissement. Vous pourrez vous appuyer sur les services de la direction générale des enseignements supérieurs, de la direction générale de la recherche et de l'innovation et de la direction des affaires juridiques, ainsi que des membres de l'IGAENR, que vous souhaiterez associer à cette mission. Votre rapport devra m'être remis pour le 15 octobre 2016.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Chef de service, l'expression de ma considération distinguée.

Thierry MANDON

Monsieur Jean-Richard CYTERMANN
Chef du service de l'IGAENR
110, rue de Grenelle
75007 Paris

21 rue Descartes - 75231 Paris cedex 05 Tel: 01 55 55 90 90

Liste des personnes rencontrées

DGESIP

- Simone Bonnafous, directrice générale et ses collaborateurs
- Bérénice Dely : bureau des affaires juridiques et ses collaborateurs

DGRH

- Brice Lannaud, chef de service

CGI

- Claire Giry, Jean-Pierre Korolitski, Vincent Moreau, en présence de Jean-Marc Rapp : président du jury international IDEX

DGER Agriculture

- Valérie Baduel, adjointe DGER

Conseil d'État

- Patrick Gérard, entretien téléphonique

CNRS

- Alain Fuchs, président

Conférence des recteurs

- Françoise Moulin-Civil, François Pecout, William Marois, Luc Johann, Thierry Terret

Conférences d'établissements

- CPU : Khaled Bouabdallah accompagné de Bernard Saint-Girons
- CGE : Anne-Lucie Wack accompagnée de Francis Jeanjouan
- CDEFI : François Cansell
- Rencontre avec l'ensemble des présidents de COMUE à la CPU

Déplacements en établissement

- Toulouse : président de la COMUE et président et directeur des établissements membres en présence de la rectrice
- Grenoble : présidente de l'université Grenoble Alpes, de l'Institut polytechnique et président de la COMUE
- Rennes : porteurs du projet I-site, présidents et directeurs des établissements rennais, représentants des organismes, DRRT, VP Région

- Lille (entretien à Paris) : Fabienne Blaise, présidente de Lille 3 et porteuse du projet IDEX,
Pierre Mathiot, Emmanuel Duflos (Centrale LILLE)

Entretiens avec présidents de COMUE ou porteurs de projet IDEX

- Thierry Coulhon (PSL)
- Gilles Bloch, Claude Chappert (Saclay)
- Philippe Tchamitchian (Paris-est)
- Pascal Olivard (université européenne Bretagne Loire)
- Nicolas Chaillet (université Bourgogne - Franche-Comté)

Participation à la journée PSL sur les classements internationaux