

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE LA RECHERCHE ET DE LA TECHNOLOGIE

*Inspection générale de l'administration
de l'Éducation nationale*

**OBSERVATIONS SUR LE FONCTIONNEMENT
DES ETABLISSEMENTS
D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ANNEE 1997-1998**

JUILLET 1998

S O M M A I R E

INTRODUCTION.....	1
1. L'ORGANISATION DES ETUDES.....	3
1.1. UN EFFORT IMPORTANT EST DÉPLOYÉ POUR INFORMER ET CONSEILLER LES ÉTUDIANTS	3
<i>1.1.1. Une attention accrue aux problèmes d'orientation et d'information.....</i>	<i>3</i>
<i>1.1.2. Une attention aussi importante portée aux problèmes de professionnalisation des formations et de débouchés professionnels.....</i>	<i>5</i>
<i>1.1.3. Des innovations dans l'organisation des inscriptions</i>	<i>6</i>
1.2. L'APPLICATION DE L'ARRÊTÉ DU 9 AVRIL 1997.....	7
<i>1.2.1. Un réflexe légaliste sans refus de principe mais une application hétérogène et même, parfois, des comportements irréguliers.....</i>	<i>7</i>
<i>1.2.2. Cependant les universités se sont heurtées à des difficultés de réalisation</i>	<i>11</i>
<i>1.2.3. Et l'organisation est compliquée et lourde</i>	<i>13</i>
2. L'ORGANISATION DE LA GESTION FINANCIÈRE	14
2.1. DES ORGANISATIONS DIVERSEMENT EFFICACES	15
2.2. UNE ÉLABORATION DU BUDGET QUI N'EST PAS SOUVENT LE REFLET D'UNE POLITIQUE.....	16
2.3. DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES DONT LA SIGNIFICATION N'EST PAS TOUJOURS ÉVIDENTE	17
3. L'INFORMATISATION DE LA GESTION.....	19
3.1. L'INFORMATISATION DE LA GESTION DES ÉTUDES : UN LOGICIEL BIEN ASSIMILÉ	19
3.2. L'INFORMATISATION DE LA FONCTION FINANCIÈRE : UN LOGICIEL PLUS CONTESTÉ.....	20
3.3. LES STRUCTURES DES ÉTABLISSEMENTS NE SONT PAS TOUJOURS ADAPTÉES À L'INFORMATISATION DE LEUR GESTION	22
4. L'EMPLOI DES RESSOURCES HUMAINES.....	23
4.1. LES HEURES COMPLÉMENTAIRES CONFRONTÉS À LA NOTION DE SERVICE STATUTAIRE	24
4.2. L'EMPLOI DES PERSONNELS INGÉNIEURS, ADMINISTRATIFS, TECHNIQUES, OUVRIERS ET DE SERVICE. (I.A.T.O.S.)	25
5. L'UNIVERSITÉ DANS SON ENVIRONNEMENT	28
5.1. QUELQUES REMARQUES SUR LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	28
5.2. LE DÉVELOPPEMENT DES RELATIONS INTERNATIONALES	30
5.3. LES UNIVERSITÉS ET LE RETOURNEMENT DÉMOGRAPHIQUE.....	30
CONCLUSION.....	35

INTRODUCTION

Comme l'y invite la lettre de mission ministérielle qu'elle reçoit chaque année, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (I.G.A.E.N.) a notamment effectué, au cours de l'année 1997-98, des investigations dites de " suivi permanent " dans dix-sept établissements d'enseignement supérieur. A ce titre, et à l'occasion de deux missions particulières, dix-neuf rapports ont été établis, avec présentation contradictoire aux établissements concernés. Ces rapports sont déposés ou en cours de dépôt au moment où cette synthèse est effectuée.

Pendant cette même année, l'I.G.A.E.N. a recueilli d'autres informations sur le fonctionnement de l'enseignement supérieur en conduisant, toujours à la suite de demandes ministérielles, des missions sur la formation continue des adultes, les moyens des instituts universitaires de technologie (I.U.T.) et leurs délocalisations, enfin les centres d'initiation à l'enseignement supérieur (C.I.E.S.).

Ainsi, en 1997-98, l'I.G.A.E.N. a effectué des missions à divers titres dans trente-huit établissements d'enseignement supérieur. Elle avait travaillé sur cinquante-quatre établissements au cours des deux années précédentes. Certains ayant fait l'objet de plusieurs missions, **en trois ans l'I.G.A.E.N. a conduit des analyses sur différents sujets dans soixante-dix-sept universités ou autres établissements d'enseignement supérieur.**

Si cette **synthèse** s'appuie **uniquement sur les dix-neuf rapports particuliers** établis cette année, elle s'inscrit donc, cependant, dans une série d'observations qui trouvent leurs sources dans des investigations beaucoup plus générales. D'ailleurs, de nombreuses questions évoquées cette année l'ont été au cours des années précédentes, dans des termes assez voisins, ce qui témoigne de leur caractère permanent.

Parmi les établissements concernés cette année par nos investigations, se trouvent à la fois des universités héritières de facultés prestigieuses, situées dans de grandes villes de tradition universitaire, des établissements de création récente implantés dans un milieu jusqu'ici assez éloigné des activités de l'enseignement supérieur, ainsi que des universités nouvelles issues du plan Université 2000.

Certains établissements sont très marqués par une discipline dominante, voire mono-disciplinaires, d'autres sont, au contraire, pluridisciplinaires, et même omni-disciplinaires dans quelques cas.

Assez équitablement répartis sur le territoire, ils sont de taille extrêmement diverse, de 122 étudiants (pour une école d'ingénieurs autonome) à 36 000 (pour une grande université).

Mais l'échantillon retenu cette année est surtout **caractérisé par un infléchissement vers les établissements à finalités technologiques**, notamment des universités comprenant des écoles d'ingénieurs ou même des établissements dont le statut particulier est en partie justifié par les missions qui leur sont confiées.

On trouvera en annexe 1 la liste des établissements sur lesquels s'appuie cette synthèse, étant rappelé que les observations générales de l'I.G.A.E.N. sont vérifiées à partir d'un champ d'observation beaucoup plus vaste.

Pour effectuer les seules missions concernant les établissements figurant en annexe 1, **les auteurs** des divers rapports **ont rencontré plus de cinq cents personnes**, des responsables universitaires et administratifs essentiellement, en raison de la nature des missions qui sont confiées à l'I.G.A.E.N., mais également un grand nombre d'étudiants, des élus locaux, des personnalités extérieures membres des conseils, etc.

En raison de la diversité, et même de l'hétérogénéité de l'échantillon, il n'était pas a priori évident de dégager les lignes directrices d'une synthèse. Comment rapprocher une école d'ingénieurs aux effectifs limités qui dispense une formation très spécialisée et de prestigieuses universités aux troisièmes cycles importants et diversifiés ? Pourtant, **les préoccupations, les objectifs, les difficultés reposent sur un fond d'activités communes** et des tendances émergent clairement à travers les rapports particuliers.

Seront ainsi successivement présentées des observations relatives à **l'organisation des études** et à celle de **la gestion financière**. Les informations recueillies sur l'exercice de ces deux fonctions conduiront à faire des remarques sur **l'informatisation** des établissements. Certains aspects de **l'utilisation des ressources humaines**

ont retenu à nouveau l'attention de l'inspection générale. Enfin, elle s'est efforcée de ne pas observer les établissements de l'intérieur seulement, mais également de les **situer, au moins partiellement**, par référence à leurs relations avec les **collectivités territoriales**, leur **activité internationale** ainsi que le **contexte démographique** dont ils sont tributaires. Dans ces trois derniers domaines, peu abordés ces dernières années, les informations recueillies sont encore fragmentaires mais non sans importance.

1. L'ORGANISATION DES ETUDES

1.1. UN EFFORT IMPORTANT EST DÉPLOYÉ POUR INFORMER ET CONSEILLER LES ÉTUDIANTS

1.1.1. Une attention accrue aux problèmes d'orientation et d'information

Depuis plusieurs années, les universités ont entrepris un effort considérable pour diffuser de l'information aux futurs étudiants et les conseiller dans le choix de leurs filières de formation. L'I.G.A.E.N. le soulignait déjà dans son rapport de 1997. On ne compte plus les journées portes ouvertes, forums, rencontres avec des proviseurs ou des professeurs de lycée, etc.

Dans les processus d'inscriptions, **l'accueil, la mise à disposition des informations et les conseils individuels sont devenus des moments importants** à côté de ceux consacrés aux inévitables démarches administratives. L'information disponible est fournie aux étudiants, parfois avec difficulté dans des ensembles de grande taille aux disciplines très diverses. Certaines universités revendentquent dans ce domaine une expérience déjà ancienne, voire antérieure aux incitations ministérielles, et quand des unités de formation et de recherche (U.F.R.) manifestent quelques réticences à participer fortement aux activités du service central, sans doute ont-elles perçu l'enjeu de cette information/orientation. Elles préféreraient en garder d'autant plus la maîtrise dans leur propre sphère disciplinaire qu'elles sont, de plus, assez sceptiques sur la capacité d'un service central, handicapé par l'éclatement de l'université, à diffuser une information pertinente.

Dans une université, l'institut des sciences met tout particulièrement l'accent sur l'accueil et l'information des nouveaux étudiants. Après une première réunion en amphithéâtre de tous les étudiants de première année, le directeur de l'institut les rencontre par petits groupes. Il renouvelle cette opération vers Pâques pour effectuer un bilan à mi-parcours de l'année.

Des rapports relèvent des initiatives plus insistantes auprès des étudiants. Certaines U.F.R. d'une université ont inséré l'orientation comme un passage obligé dans les étapes des inscriptions. Les pré-inscriptions sont suivies d'entretiens individuels et de conseils. La phase d'inscription proprement dite ne peut débuter qu'ensuite. Dans d'autres cas également, l'orientation est particulièrement incitative. Ainsi, dans le cadre d'un dispositif académique, les bacheliers candidats à une inscription en U.F.R. des sciences et techniques des activités physiques et sportives (S.T.A.P.S.) ont été reçus individuellement. Les exigences de la formation, les aptitudes nécessaires, les perspectives de débouchés leur ont été présentées. Sans aucune protestation ni contentieux, on est ainsi passé de 500 demandes de dossier par minitel à 170 inscrits.

Dans une autre université, les candidats à l'entrée en S.T.A.P.S. sont invités à passer des tests physiques à l'issue desquels un avis est donné sur leur orientation. Ceux qui persistent dans leur intention, malgré un avis défavorable, sont reçus par l'équipe pédagogique de la formation. Ce processus est efficace, puisque l'université n'a connu aucun recours contentieux. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : environ 350 candidatures effectives et 300 avis défavorables dont 200 acceptés par les candidats. Mais cela suppose, souligne le président de l'université, une très forte mobilisation de l'équipe pédagogique.

On peut supposer que si ces démarches volontaristes avaient été généralisées, on n'aurait pas connu, en S.T.A.P.S, les difficultés d'accueil des dernières rentrées.

Il convient en outre de relever qu'à **deux reprises au moins, les étudiants ont exprimé leur satisfaction à l'égard des démarches engagées**. Ils estiment que les jeunes bacheliers ont besoin d'être guidés et que les universités exercent très légitimement leur fonction de conseil.

Pourtant, **l'orientation frôle parfois la sélection**. Dans une université, des tests de mathématiques sont organisés pour savoir si les étudiants s'inscriront en économie ou en administration économique et sociale (A.E.S.). **Mais la décision n'est pas prise unilatéralement** par l'université. Elle est précédée d'un entretien individuel avec l'étudiant concerné.

Dans une autre, le niveau des étudiants a même été évalué dès la rentrée dans les matières fondamentales, avant l'inscription pédagogique. Il s'agissait d'**une orientation positive** dans la mesure où elle se concluait non par un refus mais par un conseil d'inscription dans une filière, **l'étudiant restant libre de choisir** une formation qui lui était déconseillée. Cependant la démarche, utilisée dans une U.F.R. aux effectifs particulièrement importants, a été abandonnée en raison de sa lourdeur.

Les caractéristiques des établissements observés cette année, qui comprenaient de nombreuses filières sélectives, ont permis de mesurer le rôle stratégique que joue parfois l'orientation. Dans une université, toutes les composantes, à l'exception de la plus importante U.F.R., choisissent leurs étudiants. Il importe donc, pour cette U.F.R., d'accorder un intérêt particulier aux étudiants qu'elle inscrit et qui, pour une part, n'ont pas été admis dans les formations sélectives voisines.

L'attention portée aux nouveaux bacheliers rejaillit même sur le contenu des formations universitaires dispensées. Une université souligne qu'elle a mis en place dès 1968 –en structure encore facultaire–, et maintenu ensuite, une année de mise à niveau, préalable à de véritables études supérieures. Dans cette même université, pour faciliter l'orientation en fin de premier semestre, le conseil des études et de la vie universitaire (C.E.V.U.) s'est donné pour objectif d'harmoniser les contenus du D.E.U.G. en fonction de l'évolution des programmes du second degré. Un groupe de travail a été créé à cette occasion.

D'autres universités connaissent également des problèmes d'adaptation de leurs enseignements en fonction de l'évolution de la formation en classe terminale. L'une d'elles a observé que la dernière réforme du baccalauréat a coïncidé avec une forte chute des résultats en première année de D.E.U.G. Pourtant, les professeurs ne considèrent pas que le niveau de compétences ait varié. Ils pensent simplement que les étudiants sont plus désorientés à leur entrée en université à cause d'une nouvelle conception des études en terminale. L'université s'efforce de s'adapter à cette situation.

De même, un établissement technologique (U.T.C.) considère que les nouveaux bacheliers sont moins bien adaptés à l'enseignement technologique supérieur. Dans d'autres établissements, on recueille des remarques du même type.

L'enseignement supérieur n'est pas pour autant dépendant de l'enseignement du second degré. Mais, en D.E.U.G. tout au moins, il est amené à s'adapter en partie à ses évolutions.

Un engagement inégal des moyens et du personnel sur le premier cycle a été observé dans des rapports antérieurs. Il est cependant positif de remarquer que des professeurs interviennent en nombre important en D.E.U.G., dans deux universités placées dans des situations radicalement différentes. Il s'agit, d'une part, d'une grande université aux troisièmes cycles et aux activités de recherche prestigieux et, d'autre part, d'une université beaucoup plus jeune qui accueille des étudiants de milieu modeste, sans tradition universitaire. Dans les deux cas, on a considéré que les premiers pas dans l'enseignement supérieur étaient décisifs.

Mais ceci n'empêche pas une université d'estimer préoccupants des taux d'échecs encore très élevés en année de licence, de l'ordre de 40 %. Une autre, au contraire, observe de bons résultats en année de licence, après de forts taux d'échec en D.E.U.G.

En toute hypothèse, dans ces deux universités comme dans de nombreuses autres, on a organisé, sous des formes diverses, des observatoires des résultats, des suivis de cohortes, etc. Pour améliorer sa connaissance des étudiants, une autre université a recruté une contractuelle titulaire d'un diplôme d'études supérieures spécialisé (D.E.S.S.) de démographie, qui réalise une étude exhaustive de cohorte sur la réussite au D.E.U.G. depuis l'année universitaire 1989-1990 (nombre d'inscrits, présents aux examens, taux de réussite, analyse par série de baccalauréat).

Mais beaucoup d'universités se heurtent à des obstacles méthodologiques pour établir des comparaisons ou des séries de résultats. Les travaux de la direction de la programmation et du développement (D.P.D.) ont montré les difficultés techniques de telles études¹. Cependant, nombreuses sont les universités qui s'attachent à analyser leurs résultats.

Ce tableau, assez largement positif, doit cependant être nuancé. L'I.G.A.E.N., lorsqu'elle inspecte des lycées, ne recueille pas un écho aussi favorable sur les contacts liés avec les universités et les informations diffusées sur l'enseignement supérieur. Trop souvent, en effet, les initiatives intéressantes relevées dans ce rapport sont le fait d'U.F.R. parfois isolées dans leur université et la synergie entre les services centraux d'information et d'orientation et ceux des U.F.R. est encore insuffisante. Les actions d'envergure et de portée générale en matière d'information sur l'enseignement supérieur sont moins nombreuses et **les retombées sur les lycéens sont plus limitées** que ne peuvent le faire croire les actions qui viennent d'être évoquées.

¹ Cf. Note d'information 97-05 de janvier 1997 et n° 78 des dossiers d'Education et Formation de janvier 1997 (travaux sur les taux d'accès en second cycle).

1.1.2. Une attention aussi importante portée aux problèmes de professionnalisation des formations et de débouchés professionnels

En raison du type d'établissements observés cette année, l'I.G.A.E.N. devait naturellement relever des initiatives intéressantes dans le domaine de la professionnalisation des formations et de la recherche de débouchés. Lorsque, chaque année, un établissement à vocation technologique envoie mille étudiants en stage pour six mois, il a manifestement une expérience des relations avec les entreprises qui dépasse celle des universités dispensant des formations générales.

Un autre établissement technologique a amélioré ses relations avec les entreprises et l'intégration de ses étudiants en prenant mieux en compte les besoins des entreprises dans l'organisation des stages. Grâce à la semestrialisation, la durée des stages est de six mois en continu et ils sont positionnés, soit de janvier à juin, soit de septembre à février, c'est-à-dire à des moments où les entreprises fonctionnent à plein régime.

Cependant, **les universités plus traditionnelles sont également engagées**, à la fois **dans la professionnalisation** des formations et dans la recherche de débouchés.

A la façon d'un établissement à vocation technologique, une université assez pluridisciplinaire offre des stages d'insertion professionnelle à presque tous ses étudiants de second et troisième cycles. Dans un souci d'orientation et aussi de préparation à l'emploi, des universités ont rendu obligatoire, pour tous les étudiants de première année, l'élaboration d'un projet personnel et professionnel, préparé dans le cadre du premier semestre qui est dit "de détermination". On citera encore deux universités dont les services d'orientation ont également une fonction d'aide à l'insertion professionnelle. Avec le concours de l'A.N.P.E. et d'associations, l'une d'elles aide les étudiants à établir des bilans de compétence et à organiser une recherche d'emploi. L'autre assure une enquête régulière sur l'insertion professionnelle des diplômés.

La plupart des universités se plaisent à évoquer **le développement de leurs formations à finalités professionnelles**. L'objectif semble évident et admis par la communauté universitaire. Les débats et les réticences internes qu'une université a encore connus quand elle a voulu faire le choix de la professionnalisation en s'appuyant sur l'environnement culturel et économique, font plutôt figure d'exceptions et sont en partie surmontés.

Cela étant, dans cette même université, un institut universitaire professionnalisé (I.U.P.) est parvenu à remplacer une école de commerce locale que finançait la chambre de commerce et d'industrie. Il l'a fait avec l'accord de cette instance consulaire et a obtenu une réelle participation des professionnels à la conception pédagogique. Cette volonté de dialogue entre universitaires et milieux professionnels se traduit encore ici par des stages de réorientation, proposés par des entreprises, à des étudiants en échec.

Toutes ces actions conduisent les universités à développer leurs relations avec les entreprises. C'est ainsi qu'une autre université a organisé **des préparations à l'insertion des diplômés dans les entreprises**. Le titulaire d'une licence ou d'une maîtrise doit inciter une entreprise à créer un emploi innovant dans son champ de qualification, en lui démontrant le bénéfice qu'elle peut retirer d'une telle initiative. Dix groupes de quinze stagiaires ont été constitués et 80 % d'entre eux ont trouvé un emploi assez rapidement.

Les relations avec les entreprises doivent s'appuyer sur des dispositions adaptées. Dans une université de province, une école d'ingénieurs, qui a créé un conseil d'orientation où siègent un nombre important de représentants d'entreprises, a choisi de tenir les réunions de ce conseil le samedi matin à Paris pour favoriser au maximum la participation effective de ces personnalités extérieures.

D'autres exemples de relations organisées avec les milieux professionnels doivent être signalés, toujours dans des universités à vocation générale. L'une d'entre elles a passé un contrat avec un centre de formation d'apprentis (C.F.A.) pour dispenser, selon les règles de l'apprentissage, une maîtrise des sciences et techniques (M.S.T.) et un D.E.S.S. Pour la préparation de ces deux diplômes, la professionnalisation organisée s'accompagne nécessairement d'une sélection puisque seul un nombre limité d'étudiants peut être admis en apprentissage. Ce C.F.A. a été créé par le conseil régional (à l'initiative du recteur) pour fédérer les actions des universités de l'académie. Il accueillait 145 apprentis en 1995 et 354 en 1997.

Plus généralement, une récente note de la D.P.D. montre que **la part des apprentis relevant de l'enseignement supérieur** parmi l'ensemble des jeunes qui suivent une formation en apprentissage **est passée de 1 à 6 % de 1992 à 1996²**.

² D.P.D. Note d'information 98-08.

Un rapport résume assez bien la situation : "D'une façon générale, on note depuis une décennie un développement des formations à caractère professionnel qui s'est d'ailleurs accéléré depuis 1995".

Mais les établissements d'enseignement supérieur doivent être conscients des difficultés et, très souvent, des faibles résultats qu'ils obtiendront, quels que soient les efforts qu'ils déploient. Tout d'abord, une université dans laquelle cohabitent des formations générales traditionnelles et des formations d'ingénieurs constate que **les étudiants recevant une formation lourde bénéficient toujours d'un préjugé favorable** : leur placement est plus facile. C'est un phénomène bien connu des I.U.T. qui justifie encore plus la tendance des universités à renforcer la part des travaux dirigés ou pratiques en groupes à effectifs limités, dans les premiers cycles en particulier.

Ceci n'empêche pas des formations lourdes d'ingénieurs de connaître des difficultés d'embauche. Un rapporteur a relevé qu'une école d'ingénieurs aux effectifs pourtant limités comptait, en juin 1996, 42 diplômés qui recherchaient un emploi depuis plusieurs mois. Un autre établissement à vocation technologique, créé depuis près de trente ans, souligne que **les recrutements reposent beaucoup sur les réseaux des anciens élèves**. Or il estime que ses formations sont encore récentes, du moins pour certaines d'entre elles, et trouvent difficilement des relais au sein des entreprises. Une autre université a constaté qu'il avait fallu sept ans pour que d'anciens diplômés d'une de ses composantes **pussent recruter des stagiaires**. Cependant, dans un établissement technologique, pourtant plus récent mais très actif dans le suivi de ses étudiants et dans l'aide au placement avec le concours de l'association des anciens élèves, on constate que 6 % seulement des jeunes diplômés ont mis plus de six mois pour trouver un emploi, et que 80 % ont commencé avec un contrat à durée indéterminée. Dans une université de création récente également, une école d'ingénieurs note un retourment spectaculaire et très rapide du marché du travail. Sur les trois dernières promotions sorties, 46 % des élèves ont un emploi (dont 80 % à durée indéterminée), 26 % sont au service national, 17 % en poursuite d'études et 10 % en recherche d'emploi.

Dans d'autres universités, les nombreux contacts tissés avec les entreprises sont un facteur de développement des activités de recherche et, ce faisant, d'accroissement des ressources.

Les universités mettront du temps à engranger tous les bénéfices des actions qu'elles ont entreprises en matière d'insertion ; leurs effets risquent d'être limités pendant longtemps. Mais l'époque où le débouché professionnel était du ressort individuel de chaque étudiant semble dépassée. Une seule réserve concerne une université où les relations sont encore insuffisantes entre les U.F.R. et le service d'information, mais la remarque ne concerne pas les instituts à vocation professionnelle, I.U.T. et I.U.P.

1.1.3. Des innovations dans l'organisation des inscriptions

Sans doute stimulés par les perspectives de complication administrative que laisse présager la généralisation de la semestrialisation, quelques établissements ont procédé à des aménagements dans leurs formalités d'inscriptions. Ils méritent d'être signalés dans la mesure, en particulier, où ils peuvent suggérer des pistes de réorganisation à d'autres.

Des établissements se sont efforcés de **faciliter les démarches des étudiants**. L'un d'entre eux a instauré un guichet unique en prenant le parti de **l'administration de proximité**. Dans cette université, les localisations sont nombreuses et distantes les unes des autres. L'étudiant entreprend toutes ses démarches dans sa composante. Les services centraux jouent alors un rôle de contrôle de la régularité des dossiers et adressent leurs cartes aux étudiants après les inscriptions définitives. Pourtant, dans cet établissement assez récent, il n'y a pas encore de liaison télématique entre les U.F.R. et le service central ; des navettes de dossiers et des doubles saisies sont provisoirement inévitables mais l'étudiant n'en pâtit pas.

De nombreuses universités utilisent **le minitel pour les réinscriptions**. Dans l'une d'elles, **l'étudiant n'a pas à se déplacer, ni à remplir de formulaire**. Il adresse simplement un chèque. Les inscriptions sont ainsi accélérées et les files d'attente réduites au minimum, en tout cas limitées aux nouvelles inscriptions.

Pour ces premières inscriptions, une université a opté pour **un traitement individuel, sur place**, de toutes les situations. Les services exercent une fonction de conseil et font compléter chaque dossier par l'étudiant. Une planification des convocations rend ce système compatible avec l'élimination des files d'attente.

Soulignons encore que **trois universités au moins ont supprimé toute inscription aux examens**. L'inscription administrative et pédagogique constitue la seule démarche administrative de l'année. Cette option peut conduire à surestimer les capacités d'accueil nécessaires dans les salles d'examen, mais elle facilite tellement la tâche des étudiants et des services qu'il est préférable d'en accepter les inconvénients.

Les délais d'inscription préoccupent également certaines universités. L'une d'elles réussit à inscrire 97 % de ses étudiants de premier cycle dans les délais réglementaires ; ce taux atteint seulement 50 % en second cycle et elle est confrontée à un retard d'un mois. Mais c'est l'université elle-même qui a analysé ces retards et ne les accepte pas passivement.

Un autre établissement s'est donné jusqu'au 15 novembre pour inscrire ses étudiants, ce qui est déjà excessif. Mais il accepte en outre d'inscrire plus de douze cents étudiants entre les mois de janvier et mai qui suivent la rentrée. Même s'il concerne essentiellement des étudiants de troisième cycle, ce calendrier n'est pas admissible. **Une autre université ne connaît ses effectifs qu'en janvier** et encore les chiffres sont-ils entachés d'incertitudes à cette date.

Ces situations tranchent avec celle d'une autre université qui réunit le 25 septembre une commission pour examiner avec bienveillance les demandes d'inscriptions tardives, mais qui, au-delà de cette date, n'accepte plus aucune première inscription. Dans cette université, **toutes catégories confondues, les inscriptions administratives sont terminées le 25 octobre**. Ce calendrier est accepté par la communauté universitaire. Cet exemple prouve au moins que les inscriptions sans calendrier respecté avec rigueur ne constituent pas une fatalité.

Dans ce domaine, il faut en outre évoquer les difficultés d'organisation que connaissent certains établissements. Une grande université a encore un système très éclaté dans lequel, pour les inscriptions pédagogiques, interviennent non seulement les U.F.R. mais également les départements. Dans cet établissement, les modalités sont toujours hétérogènes et il existe des inscriptions pédagogiques sur fiches papier à certains endroits, bien que les étudiants soient convoqués par minitel pour les inscriptions administratives et que l'information soit ensuite transférée sur les composantes. Mais il est vrai que la mise en réseau est récente. Toujours dans cette université, les inscriptions administratives se déroulent sur un site unique mais l'éclatement des implantations oblige les étudiants à de nombreux déplacements pour les inscriptions pédagogiques et provoque un allongement des délais.

Dans un autre établissement, les circuits d'inscription sont conditionnés par les délocalisations : il n'est pas possible d'inscrire dans les mêmes conditions les étudiants du site principal et ceux d'implantations éloignées. Ailleurs encore, l'aménagement immobilier est une cause de dysfonctionnements et de retards.

L'I.G.A.E.N. s'est attachée, alors qu'elle observait l'organisation des études, à relever dans quelles conditions était appliqué l'arrêté du 9 avril 1997.

1.2. L'APPLICATION DE L'ARRÊTÉ DU 9 AVRIL 1997

1.2.1. Un réflexe légaliste sans refus de principe mais une application hétérogène et même, parfois, des comportements irréguliers

Il convient tout d'abord de signaler que nous n'avons rencontré aucun refus global et de principe d'appliquer les textes. Certaines U.F.R. ont décidé de n'appliquer la réforme qu'en 1998-99, d'autres ne l'appliquant que partiellement, mais il s'agit à chaque fois de positions locales qui ne s'inscrivent pas dans le mouvement d'ensemble d'une discipline. Elles n'en sont pas moins regrettables.

Dans la mise en œuvre de la réforme, **le rôle hétérogène joué par les diverses instances et par les composantes** des universités retient tout d'abord l'attention.

Parfois, le conseil des études et de la vie universitaire (C.E.V.U.) joue un rôle de crible à l'égard des projets des U.F.R. Devant le C.E.V.U., des rapporteurs présentent les dossiers des différentes composantes. Ailleurs, ce C.E.V.U. dispose d'un secrétariat qui centralise les propositions de régimes d'exams et vérifie leur conformité aux textes nationaux et locaux. Le vice-président de cette instance est, de plus, fortement engagé dans les actions d'information et d'orientation des étudiants. Dans une autre université, le C.E.V.U. veille effectivement à la mise en place de la réforme et joue alors un rôle de "verrou" de sécurité pour la vérification des modalités de contrôle des connaissances.

Mais, assez souvent, cette instance a encore trop de difficultés à s'imposer. Un vice-président rappelle les exigences de calendrier et la nécessité de présenter des projets au C.E.V.U. dans des délais qui permettent un véritable examen. Mais il doit constater qu'après la rentrée il n'a pas encore été saisi de certains régimes d'études. Ailleurs, le conseil d'administration était considéré, au moins jusqu'aux grands arbitrages nécessités par la mise en œuvre de la réforme de l'arrêté d'avril 1997, comme une chambre d'enregistrement des propositions des U.F.R., sans qu'au préalable il y ait d'intervention lourde du C.E.V.U. Dans cette université, de fait, ce sont

les modalités arrêtées en conseils d'U.F.R. qui sont mises en œuvre et, si le C.E.V.U. est une institution importante qui permet aux étudiants de s'exprimer sur les règlements de contrôle des connaissances, il intervient surtout à titre consultatif. Dans une autre université, le conseil d'administration ne procède pas à une ratification globale des règlements d'examen, mais n'approuve, chaque année, que les modifications. Procédant ainsi par stratification, il n'a plus de vision d'ensemble de l'organisation des études. Dans un autre cas, enfin, les structures de l'université ne facilitaient pas l'intervention d'un C.E.V.U. ressenti comme un organisme centralisateur. Mal accepté par onze composantes dispersées, il a été jusqu'ici un organe où se rencontraient les corporatismes plutôt qu'un lieu de synthèse. Toutefois la réforme de 1997 a été une occasion saisie pour donner un contenu réel à ces attributions formelles, par le biais d'une harmonisation des modalités d'examen de D.E.U.G.

Des universités ont vu également dans la semestrialisation l'occasion de renforcer leur pouvoir central de coordination, puisque les réorientations supposent un calendrier commun. Cependant, quelques-unes ont des difficultés à le faire admettre par toutes les composantes. Par exemple, une université qui a adopté le principe du calendrier commun a dû reconnaître la nécessité d'adaptations locales. Ainsi, le début des enseignements est-il situé entre le 5 septembre et le 13 octobre.

D'autres rapports signalent également le poids des composantes sur les modalités d'organisation des études. Dans une université, composée notamment d'instituts relevant de l'article 33 de la loi de 1984, c'est l'organisation pédagogique qui est, dans les faits, l'enjeu de pouvoir entre les composantes et la présidence. Jusqu'alors, mais une évolution s'amorce, le C.E.V.U. et le conseil d'administration jouaient essentiellement le rôle de chambre d'enregistrement sans que le service central de scolarité ait une fonction de conseil ou de veille réglementaire. Ainsi, une composante de lettres et sciences humaines a-t-elle présenté ses demandes d'habilitation, liées au contrat quadriennal à conclure en 1998, en conservant une admissibilité aux épreuves orales, contraire à l'article 18 de l'arrêté du 18 avril 1997. Dans ce cas, les instances de l'université ont laissé le soin à l'autorité ministérielle de contraindre cette composante à revenir sur sa position.

L'I.G.A.E.N. a encore relevé comment **certaines U.F.R. se protègent des pouvoirs des organismes centraux**. On peut lire que les dispositions contenues dans un guide de l'étudiant "peuvent être revues et corrigées par les décisions des différents conseils" ou encore que "toutes les indications sur le contrôle des connaissances figurant dans le présent livret sont susceptibles d'être revues à la rentrée". L'exemple est apparemment unique. Il n'en est pas moins choquant. On ne saurait annoncer plus clairement que les U.F.R. font ce qu'elles veulent au moment où elles le jugent opportun.

Il n'est pas étonnant de constater qu'**un exercice aussi hétérogène du pouvoir** conduise à **une application pratique très diverse des principales dispositions de l'arrêté d'avril 1997**.

En préalable, il a paru intéressant de rapporter que certains établissements technologiques appliquent de fait les principes d'une réforme a priori étrangère à leurs structures et aux formations qu'ils dispensent. La semestrialisation est la règle dans trois de ces établissements. La semestrialisation est également une nécessité dans un autre institut, pour une de ses composantes, une école européenne d'ingénieurs qui délivre un diplôme en collaboration avec trois autres pays européens. Dans cet institut, l'évaluation des enseignements est une pratique ancienne qui ne soulève aucune difficulté de principe.

Dans les universités dispensant les formations générales traditionnelles, la réforme est, comme on l'a dit, généralement appliquée en principe et plus diversement en pratique. L'organisation semestrielle, le regroupement des enseignements en "unités", la mise en place du tutorat (d'ailleurs pratiqué depuis plusieurs années dans certaines universités), la capitalisation des résultats, la suppression des notes éliminatoires ainsi que la distinction entre admissibilité et admission, l'anonymat des copies, l'évaluation des enseignements, le passage conditionnel au niveau supérieur sont les points essentiels qui font l'objet d'annonces de principe, au moins par les présidents et leurs services centraux.

Ces principes posés, pour dresser un bilan non pas exhaustif mais représentatif, il convient d'apprécier les degrés d'application de la réforme. Certaines universités, qui n'ont pas estimé pouvoir s'engager complètement dans la réforme, ont tenu cependant à l'appliquer en première année de D.E.U.G., avec un objectif de généralisation à la rentrée de 1998, afin de marquer leur engagement dans un processus irréversible.

Une université, qui applique la réforme de 1992 et 1993, a décidé de reporter à la rentrée de 1998 l'application du nouveau texte. Ses enseignements sont déjà semestrialisés et regroupés en modules immédiatement redoublables et des accès en second cycle peuvent être décidés dès février. Le retard pris dans l'application des textes de 1997 s'explique alors par l'avance prise dans l'application des textes précédents. La composante littéraire d'une autre université avance le même argument pour conserver une organisation en modules.

Dans une autre université, une U.F.R. déclare ne pas appliquer l'arrêté parce qu'elle estime que son organisation en est déjà très proche. En fait, la non-application concernera essentiellement le module de découverte. Certaines universités prennent sans doute autant, sinon plus, de libertés avec les textes, tout en considérant qu'elles les appliquent. Il est cependant significatif d'observer que la **décision de report** a été prise “**faute de l'adhésion d'une majorité d'enseignants**”, comme si l'obligation d'appliquer les textes réglementaires pouvait se discuter et **comme s'il n'existe pas des organes légaux pour prendre les décisions** locales.

Il faut encore signaler le cas d'une U.F.R. qui a décidé que l'année 1997-98 était “une année de pause” dans les réformes, sans tenir compte de l'existence d'un texte réglementaire qui s'impose à tous. Dans cette U.F.R., les enseignements restent annuels et la troisième heure de travaux dirigés s'appelle “enseignement de méthodologie” pour faire semblant d'amorcer une application des textes.

Les I.U.P. semblent être restés en partie à l'écart de la réforme ; sans doute n'ont-ils pas compris qu'elle les concernait. Il s'agit, il est vrai, de structures qui se considèrent comme spécifiques.

Plusieurs établissements font valoir que **la portée de la semestrialisation est limitée** dans la mesure où les I.U.T. conservent des enseignements organisés en année. Les réorientations des D.E.U.G. vers les I.U.T. sont effectivement difficiles et assez rares selon ce que signalent plusieurs rapports. Quelques réorientations des D.E.U.G. vers les B.T.S. seraient plus faciles. Dans le même ordre d'idées, dans une université, on est amené à s'interroger sur la portée effective du semestre d'orientation et sur la possibilité d'un redoublement immédiat qui n'est pas offerte aux étudiants.

Une université qui a appliqué la réforme de 1992 et s'est adaptée à celle de 1997 n'a pas mis en place la semestrialisation qu'elle considère comme un bouleversement irréalisable. Elle préfère une réorientation tout au long du premier semestre, ce que réalise aussi, en fait, une autre université en autorisant des changements d'options jusqu'en janvier, alors qu'elle applique en théorie la semestrialisation. On rencontre une organisation du même type dans l'U.F.R. littéraire d'une autre université dont les groupes ne sont stabilisés qu'en décembre.

Dans une université, qui a pourtant mis en place, y compris en droit et sciences économiques, les réformes successives, la semestrialisation, au vu du très faible nombre de réorientations effectuées, est plus formelle que réelle. Les littéraires et les juristes estiment que la réorientation a toujours été possible au sein de leurs formations respectives sans qu'il soit nécessaire de la formaliser par une procédure. L'année en cours n'a donc pas connu de modifications. Les efforts accomplis par les scientifiques pour organiser les réorientations vers les I.U.T. ou les classes de BTS n'ont pas encore eu d'effets. Il n'y a eu que 2,5 % des étudiants à souhaiter ce type de réorientation, ce qui a abouti à la mise en place d'un semestre spécial pour un groupe d'une dizaine d'étudiants qui pourront postuler à l'entrée en première année d'I.U.T. En revanche, la semestrialisation a découragé de nombreux étudiants, –environ 50 % en D.E.U.G. sciences, ce qui est considéré comme un échec par la communauté universitaire– qui abandonnent l'université après les résultats des examens du premier semestre.

En toute hypothèse **le système des bourses** n'ayant pas été aménagé en même temps que la réforme des études, **a constitué jusqu'ici un frein aux réorientations. La réglementation relative aux bourses gagnera en cohérence en prenant en compte la semestrialisation** des cursus. Le maintien du bénéfice de leur bourse aux étudiants n'ayant pris qu'un semestre de retard à la suite d'une réorientation paraîtrait assez logique. Il pourrait s'accompagner d'un abaissement d'échelon pour éviter d'être considéré comme laxiste.

La compensation des notes et leur capitalisation sont également appliquées dans le principe. Mais certaines universités ou composantes y apportent **des variantes**. Dans une université qui applique la réforme dans son ensemble, une composante avait refusé, dans un premier temps, de procéder à la capitalisation des résultats. Dans une autre, en second cycle, les éléments constitutifs des unités d'enseignement ne sont capitalisés que lorsque leur note est supérieure ou égale à 12. Sans doute faut-il voir là un retour insidieux de la note éliminatoire et un frein aux effets de la capitalisation. Dans le même esprit, une autre université pose pour principe qu'il n'y a pas de note éliminatoire mais qu'il n'y a pas de compensation à l'intérieur des modules avec des notes inférieures à 7. Par “module”, il faut entendre “unité d'enseignement” dans la nouvelle terminologie.

L'anonymat des copies, appliqué dans son principe selon la tonalité générale déjà annoncée, **est discuté dans plusieurs universités**. Elles sont nombreuses à faire état du coût des copies ou de la lourdeur de gestion du système, avec des risques d'erreur dans le report des notes. L'une d'elles a calculé le coût de l'opération –9 % des crédits de fonctionnement pédagogique– et a estimé qu'il faudrait reporter 60 000 notes. Une composante d'une autre université a chiffré le surcroît de travail à une semaine à temps plein pour trois secrétaires. Une très importante université a même annoncé qu'elle ne mettrait pas en œuvre, pour l'instant, l'anonymat des copies. Elle l'envisage pour la rentrée prochaine.

Une composante de ces universités considère que l'anonymat, s'il garantit l'équité, altère la qualité de la relation pédagogique car il ne permet pas de prendre suffisamment en compte la progression individuelle de chaque étudiant.

Même si l'arrêté d'avril 1997 ne les concerne pas toujours, c'est un point de vue assez semblable que défendent plusieurs établissements technologiques. L'anonymat des copies suscite beaucoup de réserves, compte tenu de la lourdeur qu'il induit et du mode d'évaluation personnalisé en vigueur. Dans ces établissements aux effectifs limités, les membres des jurys d'années et de diplômes sont très proches des étudiants. Des processus de ratrappage permettent à l'étudiant, sur proposition du jury de racheter un échec. Un responsable d'établissement est fermement opposé à l'anonymat, jugeant ce point contraire aux principes (!) qui président à l'évaluation dans son établissement. Les étudiants apprécient le mode d'évaluation en vigueur et ne formulent aucune revendication pour une modification, compte tenu de la transparence des procédures.

Cependant, on comprend les réticences des étudiants face à ces prises de position, quand on observe la situation dans une petite école d'ingénieurs. Le contrôle de connaissances ne fait pas l'objet d'une réglementation précise, en particulier en ce qui concerne l'anonymat des copies, malgré les demandes des élèves. Il repose essentiellement sur le contrôle continu et un arrêté ministériel dispose que "...pour certaines disciplines, ont lieu des épreuves spéciales de fin d'année ou de fin de scolarité". Mais la restitution de corrections de copies n'est pas systématique, si bien que les élèves sont parfois notés sans que des copies corrigées leur permettent de vérifier leurs résultats.

Une des universités évoquées précédemment n'effectuera pas **d'évaluation des enseignements**. Elle a constitué une commission pour réfléchir à la question sans qu'il soit possible de dire s'il s'agit d'une manœuvre dilatoire ou de la préparation des esprits à l'application du dispositif. Dans une autre université, l'annonce de l'évaluation ne concerne que trois formations dites "volontaires". Dans ce domaine, ont été enregistrées **de nombreuses réticences de principe –alors que des universités**, y compris dans les formations traditionnelles, **pratiquent cette évaluation depuis plusieurs années** sans difficulté– mais, comme dans les autres secteurs, la volonté d'application est, au moins formellement, affichée.

Des établissements technologiques récents appartenant au même réseau ont adopté des positions diamétralement opposées : l'un pratique l'évaluation des enseignements mais son traitement par la direction reste confidentiel, alors que l'autre n'a pu dégager de consensus au niveau des enseignants.

On pourrait être tenté de voir dans **les détails de l'arrêté d'avril 1997** une masse de **contraintes** et une **accumulation de lourdeurs de gestion** pour les universités. L'énoncé de quelques principes globaux qui laisseraient aux universités les marges nécessaires d'exécution serait sans doute plus opératoire.

Mais les abus signalés, même limités, **sont inadmissibles** et ternissent l'image de l'enseignement supérieur auprès des jeunes étudiants. S'ils n'existaient pas, plus ou moins divers et ponctuels, l'organisation des études n'inspirerait sans doute pas la suspicion qu'elle connaît parfois.

En outre, dans ses observations, l'I.G.A.E.N. est trop souvent obligée d'évoquer le cas de telle ou telle U.F.R., alors qu'elle devrait toujours pouvoir traiter de l'université d'une façon homogène, du moins en ce qui concerne les grands principes à appliquer. Il n'est pas normal que sur les points principaux que constituent la semestrialisation, l'anonymat des copies, la compensation et la capitalisation des notes, ainsi que l'évaluation des enseignements, les positions ne soient pas homogènes et conformes à la réglementation.

Au cours des dernières années, des étudiants ont déjà déposé des recours contre des examens qui comprenaient des épreuves non anonymées. Jusqu'ici, ils n'ont pas obtenu gain de cause, faute de fondement réglementaire à leur démarche. Désormais, ils sont en mesure de faire annuler tout examen qui ne respectera pas les obligations réglementaires de l'arrêté d'avril 1997.

L'I.G.A.E.N. se devait de signaler ces comportements regrettables à l'égard de la réglementation, mais il ne convient pas de leur attribuer une importance démesurée.

Recommandation : *La réforme d'avril 1997 se met progressivement en place. Pour qu'elle soit complètement et réellement appliquée à la rentrée prochaine, l'administration centrale devra cependant manifester l'intérêt qu'elle lui porte en rappelant les principes réglementaires sur lesquels il convient de ne pas transiger.*

1.2.2. Cependant les universités se sont heurtées à des difficultés de réalisation

Elles ont dû tout d'abord **s'organiser dans la précipitation**. Elles disposaient d'à peine trois mois entre la parution du texte et l'ouverture des inscriptions qui supposait la distribution des premières informations aux étudiants et de nombreuses décisions d'organisation interne. L'I.G.A.E.N. rappelle régulièrement que, **dans tous les domaines, une mesure arrêtée après le 1er janvier pour la rentrée suivante est toujours appliquée dans de médiocres conditions**. Elle est rarement écoutée. Elle n'en a pas moins raison. La mise en œuvre de l'arrêté d'avril 1997 confirme la pertinence de son point de vue sur les problèmes de calendrier.

Mais les universités se sont également heurtées à d'autres **difficultés internes**. L'I.G.A.E.N. a relevé plus particulièrement les questions relatives aux **locaux** et à **l'organisation du tutorat**.

L'I.G.A.E.N. n'avait pas prévu d'évoquer à nouveau cette année la question des locaux, qu'elle a abordée au cours des deux années précédentes. L'examen de la réforme des études l'a pourtant conduite à le faire. L'analyse de l'organisation financière, traitée plus loin, a donné également l'occasion de recueillir des informations qui sont regroupées ici, tant il est évident que les moyens immobiliers d'une université conditionnent toute réforme pédagogique ou de structure.

Elles sont nombreuses à devoir faire face à l'insuffisance et à **l'inadaptation de leurs locaux aux évolutions pédagogiques**, même si, dans un cas, la satisfaction est unanime à l'égard des locaux disponibles ou en voie d'achèvement. Le plan Université 2000 a permis de mettre en place la réforme des études de 1993. La réforme de 1997, qui pouvait apparaître de moindre ampleur, n'a pas été accompagnée d'un aménagement des locaux. Le développement du tutorat, de l'encadrement méthodologique en groupes aux effectifs restreints, etc., suppose de nombreuses salles capables d'accueillir de petits groupes. Or, telle n'avait pas été jusqu'ici, la préoccupation principale : la priorité avait été d'accueillir des effectifs importants.

Quelques exemples montreront à la fois l'impact des réalisations et l'ampleur des problèmes qui restent à résoudre. Dans un établissement à vocation exclusivement technologique, les écoles bénéficient de 30 000 m² nouvellement construits. Les écoles d'ingénieurs incluses dans une autre université disposent également de bâtiments récents et de qualité. Avant 1986, l'Etat n'envisageait pas de construire ce qui est devenu aujourd'hui une importante université nouvelle. Or, jusqu'en 1994, celle-ci a dû refuser des étudiants faute de locaux suffisants. Aujourd'hui, dans cet établissement, les bâtiments sont ouverts de sept heures à dix-neuf heures ainsi que le samedi matin. Dans une autre université, dont les surfaces ont plus que doublé en dix ans grâce au plan Université 2000, les enseignements se prolongent jusqu'à vingt heures, sans interruption à l'heure du déjeuner. Dans ces deux derniers cas, les locaux ne peuvent pas être utilisés plus tardivement pour des raisons de sécurité aux alentours des bâtiments. Une troisième université affiche un emploi du temps de 8^h30 à 18^h30, sans possibilité d'aller au-delà, en raison de déplacements difficiles, voire dangereux, sur le campus, une fois la nuit tombée.

L'importance des examens oblige ces universités à utiliser leurs locaux jusqu'à la fin de juin ou le début de juillet et dès le début de septembre.

Non seulement ces locaux sont utilisés mais ils sont insuffisants. L'université nouvelle évoquée ci-dessus a toujours recours à des **bâtiments préfabriqués**. Une de ses composantes, **en 1998**, ne dispose pas encore **de bibliothèque alors que l'université a été créée en 1991** et qu'elle fonctionne de fait depuis plus longtemps. Une autre université est dotée **d'un amphithéâtre de 500 places pour accueillir 1 200 étudiants** de licence, alors que ce niveau d'études connaît assez peu d'abandons en cours d'année.

L'I.G.A.E.N. a déjà eu l'occasion de recommander **une mise en commun et une banalisation des locaux**. Ses recommandations, dans ce domaine, gardent toute leur actualité. Les rapports établis cette année n'ont pas relevé une atténuation des **comportements individualistes des enseignants, des départements ou des U.F.R.** Mais elle doit à nouveau constater que **la dispersion des bâtiments** n'est pas toujours favorable à une utilisation rationnelle du potentiel. Plusieurs établissements observés cette année disposent ou disposaient de locaux répartis sur divers sites, hétérogènes. Ces universités se sont développées par adjonctions successives, souvent à l'initiative des collectivités locales, en fonction de la situation immobilière et non pas d'un plan préalable. L'une d'elles a connu jusqu'à treize implantations. Depuis la rentrée dernière, elle est regroupée sur deux sites. Une autre université précédemment évoquée s'efforce de retrouver plus de cohérence à travers un redéploiement géographique des formations. Mais, dans un souci d'équilibre entre les sites et d'aménagement du territoire, cette dispersion peut aussi être délibérée ailleurs, pour répondre au projet institutionnel de l'université.

Or, la **réforme pédagogique passe nécessairement par la cohérence de la politique immobilière**. La réorientation en fin de premier semestre, à supposer qu'elle prenne de l'importance, pose beaucoup de problèmes d'organisation des études, d'aménagement des programmes, etc. Mais elle est soumise à une condition matérielle

essentielle : la possibilité de changer de filière sans être contraint à des déplacements trop importants. Le succès des réorientations en cours d'année dépendra au moins autant de circonstances matérielles que de considérations plus pédagogiques.

Bien que la question n'ait pas un lien direct avec la mise en œuvre de la réforme des études, l'attention nécessairement portée à la capacité des locaux et à leur dispersion nous oblige à évoquer une fois de plus **les questions de sécurité**. Là encore, l'examen de l'organisation financière nous a permis de compléter notre information.

Très souvent, **les problèmes sont importants**. On citera pèle-mêle une université qui prélève 16 MF. sur ses réserves et qui consacre 13 MF. sur le budget de l'année à des travaux de sécurité. Ailleurs, sur des bâtiments construits en majorité dans les années soixante, l'estimation des travaux de maintenance et de sécurité s'élève à 400 MF. Confortée par l'avis d'une commission de sécurité, une université a gelé 20 % de ses crédits de fonctionnement pour des travaux urgents. De nombreuses universités ont entrepris des efforts identiques. Mais même dans un établissement technologique aux ressources propres relativement importantes, les sommes nécessaires à un bon entretien sont sans commune mesure avec les possibilités financières de l'établissement. Dans un autre établissement, la mise en conformité des équipements représente une charge de 6 MF., nettement plus lourde que les travaux de sécurité (300 000 F.).

Il s'agit, de plus, presque toujours, d'effectuer **des travaux de première nécessité et non pas d'atteindre un niveau d'exigence très élevé**. L'I.G.A.E.N. s'est à nouveau rendue cette année dans une université où un bâtiment a, en partie, brûlé. Là où des cours se déroulent chaque jour, un maire refuse l'autorisation d'organiser un concert en raison de la non conformité aux normes de sécurité. Dans l'université précédente, comme dans un autre établissement à vocation technologique, il s'agit d'arrêter les infiltrations d'eau dans des armoires électriques. Toujours dans ce dernier établissement, une commission locale souligne l'insécurité des laboratoires de chimie. Un autre rapport met en garde le président sur sa responsabilité en cas d'accident, alors même que les réserves de l'université permettent de faire exécuter les travaux de première urgence.

Quant à **la mise aux normes européennes des machines**, elle ne relève pas non plus de contraintes exceptionnelles. Les principaux **objectifs** sont **plutôt élémentaires** : branchement des machines à la terre, pose de capots protecteurs, interrupteurs automatiques de l'électricité en cas d'anomalies de fonctionnement. Autant de dispositifs dont de nombreuses machines étaient ou sont encore dépourvues.

Par ces observations, l'I.G.A.E.N. ne pense pas s'être éloignée beaucoup de la réforme des études. En effet, elle observe, dans une université que l'accroissement des travaux pratiques et dirigés diminue les taux d'échec plus sûrement que toute innovation organisationnelle. Or **l'amélioration de l'encadrement ne passe pas seulement par des créations d'emplois**. Elle suppose également l'amélioration des conditions matérielles de travail.

- Recommandation :** *Dans la perspective d'un nouveau plan immobilier, trois priorités se dessinent assez clairement :*
- développement des possibilités de travail en petites salles (conception de locaux modulaires),*
 - réponse aux exigences de sécurité,*
 - opérations de restructuration qui permettront aux établissements de réduire leur dispersion.*

Pour mettre en place **le tutorat**, les universités se sont heurtées à des difficultés qui tiennent notamment au comportement des étudiants. Le tutorat est une forme d'aide qui n'est nulle part mise en question, qui est effectivement organisée dans tous les établissements observés, mais sur laquelle les appréciations sont hétérogènes. Aucun responsable rencontré cette année n'émet un avis positif, sans partage, sur ce type d'intervention.

De nombreux rapports font état d'une **faible motivation des étudiants**. Ceux qui ont le plus besoin du tutorat sont ceux qui en perçoivent le moins l'intérêt. Dans une de ces universités, il est manifeste que le tutorat concerne des étudiants qui ont, certes, besoin d'être encadrés, mais sans être en grande difficulté. Pour conforter ce tutorat, certaines U.F.R. d'une université l'ont rendu obligatoire au vu des résultats des tests de pré-rentrée.

Des établissements technologiques ont également mis en place des formes de tutorat. Dans l'un deux qui recrute à un niveau bac + 2, les étudiants préfèrent choisir leur interlocuteur privilégié plutôt qu'un tuteur imposé. Dans un autre, qui recrute à la sortie du baccalauréat, le taux d'échec est élevé en premier cycle, en dépit d'un recrutement sélectif, de l'instauration du tutorat et d'un encadrement renforcé.

Plus généralement, on observe que **les efforts qui tendent à améliorer le déroulement des études** (orientation, meilleur encadrement par le tutorat, aide à l'insertion, etc.) **ne rencontrent pas toujours l'accueil qu'ils méritent.**

Déjà l'an dernier, l'I.G.A.E.N. signalait une relative indifférence du public étudiant aux initiatives des universités. Au-delà de l'absentéisme ou du renoncement au tutorat, elle a encore relevé dans divers domaines des comportements qui n'encouragent pas les démarches positives. Une université a proposé une de ses actions d'assistance à l'insertion professionnelle à six cents étudiants. Dix pour cent se sont présentés. L'année suivante, plus de 800 étaient convoqués. Faut-il se satisfaire de constater qu'ils ont été près de 13 % à répondre ? Dans un institut délivrant une formation d'ingénieurs, sur une promotion de 97 sortants, 32 ne répondent pas à l'enquête sur l'insertion professionnelle, alors que la tradition de solidarité, dans ce genre de formation, est un facteur essentiel pour le placement des diplômés. Dans une université où les étudiants participent activement aux débats du C.E.V.U. et manifestent leur attachement au maintien de la session de septembre, pour une épreuve, 340 candidats sont attendus et 70 se présentent. Les étudiants rencontrés au cours de cette série de missions ont généralement fait preuve d'esprit de responsabilité, ont émis des points de vue constructifs. Mais il n'est pas certain qu'à travers eux on ait pu percevoir l'état d'esprit du plus grand nombre.

Une expérience intéressante est celle de cet établissement qui, constatant, comme beaucoup, cette indifférence des étudiants, a proposé une manifestation conviviale qui avait pour objectif de "casser" les relations traditionnelles entre étudiants et enseignants. Cette journée aura des répercussions positives sur la vie de l'université.

Recommandation : *Les comportements de relative indifférence assez souvent rencontrés mériteraient de retenir l'attention et d'être analysés.*

1.2.3. Et l'organisation est compliquée et lourde

Une des difficultés rencontrées par l'I.G.A.E.N. au cours de sa mission a été **la compréhension de l'organisation des études**. Les systèmes sont compliqués et l'I.G.A.E.N. a constaté qu'au sein des universités les interprétations étaient diverses, trahissaient également des difficultés de compréhension et révélaient parfois des perceptions très vagues des règlements adoptés.

Les mêmes dispositions votées par les instances régulières d'une université **aboutissent à des versions différentes** dans les brochures destinées aux étudiants. Dans certaines, sont formulées explicitement les règles de compensation et capitalisation retenues ; d'autres sont moins précises ; une dernière enfin résume fort bien le cas qu'un département fait des décisions de l'université : "Pour les examens bloqués, les enseignants informeront les étudiants". Il ne s'agit pas d'une exception. Un autre rapport indique que "le plus grand individualisme a toujours présidé à l'organisation du contrôle des connaissances". Certaines U.F.R. annoncent que l'examen sera écrit ou oral selon le nombre de candidats. Dans certains cas même, l'interprétation des règlements ne dépend pas d'une instance mais directement du professeur. Dans une autre université encore, les informations affichées correspondent aux décisions prises par le conseil d'administration, mais les brochures d'une U.F.R. n'ont pas été mises à jour.

Certaines universités sont lucides à l'égard de cette complexité. Le livret de l'étudiant d'une U.F.R. littéraire évoque "...l'épreuve quasi-initiatique qui consiste à s'orienter dans le dédale des cursus et des modules". Quand des universitaires des domaines littéraires se réfèrent à Dédale pour présenter "l'organisation" qu'ils ont conçue pour leurs étudiants, on peut se demander s'ils mesurent pleinement leurs responsabilités.

Les différents rapports signalent encore d'autres complexités dont les universités n'ont pas l'exclusivité, mais qu'on rencontre aussi dans les établissements à finalité technologique. Dans l'un deux, la même unité de valeur est qualifiée de "fondamentale", "professionnelle" ou "de culture générale" selon le choix de l'étudiant. Fort heureusement les effectifs à gérer sont limités et ces dispositions reposent sur une organisation administrative très pilotée. Dans une grande U.F.R. scientifique, les dispositions de l'arrêté du 9 avril 1997 sur les changements de pondération des unités d'enseignement en cas de réorientation soulèvent d'importantes difficultés d'application, malgré une administration très organisée. Ailleurs encore, le jeu particulièrement sophistiqué des coefficients est source de complications.

Toutes ces organisations compliquées, difficilement compréhensibles pour un observateur extérieur comme pour les universitaires et les étudiants eux-mêmes, contrastent avec les efforts décrits en début de rapport pour informer et orienter ces mêmes étudiants. En quelque sorte, après avoir dépensé **beaucoup de temps pour**

les aider à faire un choix, on les laisse face à des systèmes difficilement maîtrisables, comme si la phase ultérieure, qui porte sur la structure des études et l'organisation du contrôle des connaissances, était moins importante.

D'ailleurs, **certaines universités ont réagi** contre cette contradiction. Dans l'une d'elles, où la complexité des modalités d'examen est telle que seuls les initiés peuvent comprendre les pondérations des épreuves conduisant à 569 diplômes différents, la conformité des informations délivrées aux étudiants à celles qui sont contenues dans les maquettes est vérifiée de très près par les services centraux, à l'initiative de la présidence. Dans une autre université, **le règlement des examens est communiqué individuellement aux étudiants**, dès lors, il est intangible. Ailleurs encore, une fiche est établie pour chaque cursus avec trois rubriques : objectifs, organisation des études, contrôle des connaissances. Toute modification en cours d'année est proscrite. Enfin, dans un établissement technologique, la gestion particulièrement complexe des unités de valeur est compensée par **l'élaboration de documents et tableaux de bord minutieux**. Mais cette gestion est rendue possible parce que l'effectif concerné est relativement restreint. De telles dispositions tranchent avec les incertitudes souvent rencontrées.

Les modalités du contrôle des connaissances sont non seulement compliquées, mais **les examens eux-mêmes sont extrêmement lourds**. Certaines universités soulignent que **la suppression de l'admissibilité va encore alourdir** la charge d'examen. Dans l'une d'elles, on compte vingt-six semaines d'enseignement pour huit semaines d'examen (23 % du total des trente-quatre semaines). Une autre université décompte aussi **deux mois d'examen, ce qui doit être la durée moyenne**. Ses responsables observent que **la semestrialisation** aboutit à organiser **des examens seulement trois mois après le début des cours**. Ailleurs, en raison de l'absence de toute prise en considération des problèmes de gestion dans l'organisation des études, les examens s'étalent parfois sur trois semaines pour un seul module. Une autre université s'est allégée d'une session en septembre et peut ainsi commencer plus tôt l'année universitaire. Mais elle est en session d'examen à la mi-décembre et à la mi-avril pour la première session, et en juin pour la seconde. En première année de premier cycle, une autre université consacre deux mois et demi aux examens.

On relèvera encore que, **pour obtenir un D.E.U.G.** dans une autre université, il faut passer **14 épreuves en anglais (mais aucune qui soit orale), 17 en italien, 20 en allemand et 22 en lettres modernes**.

Certains présidents ont réagi à cette inflation des contrôles. L'un d'eux a fait adopter le principe d'un ratio limitatif : **pour soixante heures de cours, le contrôle des connaissances sera au maximum de deux heures**.

La disponibilité de plus grandes superficies permettrait au moins de concentrer le déroulement des écrits sur des périodes plus brèves. Certaines universités utilisent d'ailleurs des locaux extérieurs mais leur calendrier est alors tributaire de multiples manifestations (salons, foires, etc.). **Dans quelques grandes villes universitaires au moins, des maisons des examens permettraient de résoudre une partie de ces difficultés**, l'expérience prouvant que ces bâtiments sont ensuite facilement occupés toute l'année.

Devant une telle inflation d'épreuves consommatoires de salles et de temps, le bon sens voudrait que soit recommandé **un développement du contrôle continu**. Mais **l'alourdissement** considérable **des examens terminaux coïncide précisément avec la mise en place de ce contrôle continu**, comme si la multiplication des épreuves terminales avait pour objet d'en vérifier les résultats. En tout cas, les universités ne pourront pas continuer à laisser libre cours à une inflation des contrôles dont elles sont elles-mêmes victimes.

2. L'ORGANISATION DE LA GESTION FINANCIÈRE

Au cours des années précédentes, l'I.G.A.E.N. a eu l'occasion, à plusieurs reprises, de souligner les difficultés rencontrées par certaines universités pour assurer un pilotage convenable de l'exécution de leur budget et pour maîtriser réellement leur politique financière³.

L'objectif n'était pas de porter une appréciation sur la situation financière des universités, leur prospérité ou leurs besoins. Il s'agissait d'observer comment elles s'étaient organisées pour faire des choix en établissant leur budget, puis l'exécuter en pilotant leur situation financière.

³ Voir les observations présentées sur les problèmes immobiliers : on en a retenu que les universités ont non seulement de lourdes charges en matière immobilière mais également des responsabilités de gestion : passation des marchés, gestion de crédits importants, etc.

2.1. DES ORGANISATIONS DIVERSEMENT EFFICACES

Dans **certaines universités, le président**, ou un de ses collègues proches, **est responsable de ce secteur**. Par exemple, un vice-président de conseil d'administration a, dans ses attributions, la politique budgétaire, les personnels et la modernisation des services. Ailleurs, le président s'engage personnellement en donnant directement des consignes à tous les niveaux afin que ceux-ci s'impliquent dans la gestion financière. Les objectifs sont tracés : "concertation", "rapidité de réaction", "gestion saine et efficace". Dans un autre établissement encore, un chargé de mission suit directement pour le président tout ce qui a trait à la gestion financière : modernisation, organisation des services, répartition des rôles entre services centraux et U.F.R. Ailleurs, un président désireux de maîtriser les questions financières a confié le dossier à un cadre administratif qui lui est directement rattaché. Enfin, dans une grande université, le budget est préparé par une commission des moyens à laquelle sont associés les directeurs d'U.F.R. et les responsables administratifs.

Mais un engagement aussi explicite des premiers responsables, pour aboutir à plus de clarté et de cohérence dans la gestion financière, **n'est pas général**. Dans un établissement de taille limitée, les collaborateurs administratifs sont peu associés à la direction financière. La petite dimension de l'établissement a sans doute encouragé un mode d'administration très concentré sur l'échelon de direction. Il en résulte une absence de cohésion entre les différents niveaux et, par exemple, des subventions versées à des associations sans convention et sans compte rendu d'utilisation. Une autre université pose comme principe que les décisions des élus ne doivent pas dépendre de considérations administratives. Ce principe ne conduit pas à une gestion financière particulièrement claire. Le cas de cette université sera à nouveau évoqué.

Malgré **une volonté de pilotage central** de la fonction financière, **la réalité échappe parfois assez vite** aux objectifs de la direction. Dans un établissement qui souhaitait resserrer ses structures et limiter ses centres de responsabilité à 58, l'exécution du budget montre qu'il y en a, en fait, 281. Bien que des dispositions soient prises pour suivre au niveau central le rythme d'engagement des dépenses, du fait de cet épargillement, le pilotage de l'exécution du budget est très lourd.

Cependant, d'autres universités sont parvenues à mieux maîtriser la dispersion de leurs structures. L'une d'entre elles, pourtant constituée autour de formations d'ingénieurs assez particularistes, est passée de 850 unités de compte à 200 centres de responsabilités lorsqu'elle a appliqué le décret financier. Une autre, dont la taille et la multiplicité des composantes rendent inévitable un certain éclatement de la gestion, a cependant réduit son millier d'unités de compte à moins de 700 centres de responsabilité. Cette université a prolongé ce regroupement par une centralisation de postes de dépenses importants tels que les heures complémentaires, les crédits de maintenance, etc. Ainsi les services généraux consomment-ils 80 % des crédits de fonctionnement. Mais, en fait, des enveloppes d'heures complémentaires sont attribuées aux U.F.R. sans qu'un contrôle central de leur consommation soit possible. La gestion centralisée des crédits perd alors une partie de sa portée.

Un autre rapport résume **l'ambiguïté** de telles **modalités de fonctionnement** en distinguant un budget universitaire dans sa préparation, facultaire dans son exécution.

Cette **diversité, conséquence naturelle de l'autonomie** et d'une inévitable hétérogénéité des structures, est souvent le reflet des politiques présidentielles. Dans un établissement, après une gestion initiale très centralisée destinée à mettre en place l'institution, des délégations de signature ont été consenties au profit des responsables des composantes. Ailleurs, le nombre d'utilisateurs de crédits ayant été réduit, c'est sur ces derniers que repose la responsabilité de l'exécution du budget. Inversement, dans un autre cas, l'exécution du budget par les U.F.R. est réduite à sa plus simple expression. Dans une autre université encore, la **structure financière est clairement le reflet de l'organisation facultaire**. Mais les U.F.R., quant à elles, ne savent pas fédérer leurs départements.

La répartition des **attributions comptables et financières** entre un ou deux responsables est également hétérogène. Les deux solutions –regroupement des deux fonctions sous une seule responsabilité ou séparation– peuvent paraître aussi satisfaisantes l'une que l'autre, selon les personnes, les circonstances ou les structures, sans qu'il soit possible de dégager de principe d'organisation a priori plus favorable.

Il paraît plus intéressant de relever que, dans une université où les deux fonctions sont séparées, les U.F.R. ont des relations plus importantes avec l'agence comptable qu'avec le service financier central. Dans ce cas, c'est l'agent-comptable qui joue un rôle prépondérant de conseil au sein de l'équipe présidentielle. Ailleurs, la réunion des deux fonctions sur la même personne a certainement un caractère relativement artificiel, lié à des considérations personnelles, dans la mesure où les deux services sont nettement distingués et même séparés. Mais il est vrai que les deux fonctions sont différentes.

Dans trois établissements, l'agent comptable, antérieurement responsable des services financiers, a été déchargé de cette fonction. Mais, dans l'un de ces cas, le démembrement n'est ni logique, ni stabilisé : un service des marchés a été constitué et un contractuel a été chargé de la confection du budget. A la suite de dysfonctionnements, on envisage d'ailleurs un regroupement des fonctions autour de l'agent comptable. En revanche, dans une autre université, les deux fonctions ont été réunies sans réflexion méthodologique préalable. L'établissement ne pourra faire l'économie d'une nouvelle réflexion sur ce regroupement qui a altéré la structure administrative de l'université et provoqué des tensions entre le secrétaire général et l'agent comptable.

Dans un établissement encore, l'agent comptable est, en principe, chef des services financiers. Mais la succession de quatre agents comptables en trois ans a accru le rôle du chef des services administratifs dans la fonction proprement financière.

Sans doute n'y a-t-il pas de conclusion à tirer de ces constats qu'il a cependant paru intéressant de dresser. Les **deux fonctions** étant **théoriquement distinctes, la logique voudrait qu'elles soient exercées par deux personnes différentes**. On a pu penser que leur réunion sous une responsabilité unique était une façon de mieux impliquer l'agent-comptable dans les réalités de la gestion universitaire. Mais cette solution peut aussi être source de confusions. Quant à la séparation des deux fonctions, on a vu que, dans certains cas, elle ne cantonnait nullement l'agent-comptable dans des attributions étroites. C'est une banalité de rappeler **qu'il s'agit, avant tout, de questions de personnes et de circonstances**.

2.2. UNE ÉLABORATION DU BUDGET QUI N'EST PAS SOUVENT LE REFLET D'UNE POLITIQUE

Le vote des budgets dans des délais conformes à la réglementation ne soulève pas de problèmes majeurs pour un bon nombre d'universités. Quelques rapports soulignent cependant des adoptions des budgets tardives et répétées, en février, mars ou avril. Jusqu'à ces dernières années, une université votait son budget en même temps que son compte financier mais, sur ce point au moins, les errements sont révolus. Une autre le votait également tardivement, mais est revenue à l'orthodoxie. Les retards habituels n'avaient jamais entraîné de remarques du recteur chancelier. L'université a réagi à l'intervention de la chambre régionale des comptes.

Certains rapports relèvent **un poids particulier de la présidence et des services centraux** dans l'élaboration du budget, en cohérence avec les observations précédentes sur l'implication de certains présidents dans la fonction financière. Dans une université, le budget est porté de bout en bout par la présidence, les composantes se trouvant devant un budget préparé techniquement par les services centraux et affiné par l'équipe universitaire de direction. Mais, dans cette université, 88 % des crédits sont inscrits dans les chapitres des services centraux et les U.F.R., en toute hypothèse, n'ont pas de réelles marges de manœuvre. Dans une autre université, où le poids de la présidence est manifeste également, les navettes entre U.F.R. et services centraux sont réduites à un simple aller et retour. Dans un établissement à finalité technologique, malgré des structures spécifiques, le poids de la direction centrale et les arbitrages du conseil de direction sont également déterminants dans la préparation du budget. De même, dans une université constituée notamment d'instituts relevant de l'article 33 de la loi de 1984, le budget des services généraux représente plus du tiers du budget total et sa détermination est préalable à la répartition de l'enveloppe entre les composantes.

Mais dans de trop nombreux établissements, la construction du budget est fortement inspirée aussi par le principe de reconduction. Plusieurs rapports regrettent que l'élaboration du budget ne soit pas l'occasion d'un rapprochement avec le compte financier de l'avant dernier exercice.

Les critères du système d'analyse et de répartition des moyens (Sanremo) contribuent également de façon importante à la construction du budget des composantes. Parfois, ces critères sont nuancés, au profit, par exemple, de petites structures qui seraient très désavantagées par leur application stricte. Il en est de même dans une autre université au bénéfice d'un institut de caractère tertiaire, situé dans une université essentiellement scientifique et technologique. Les composantes d'une université utilisent même à nouveau ces critères pour la sous-répartition des moyens en leur sein.

L'utilisation des critères Sanremo est souvent dictée par les structures internes de l'université ; parfois ils évitent de faire des choix entre composantes. Dans un cas cependant, leur application a été l'occasion de sortir de l'immobilisme que provoquait le principe de reconduction des crédits d'une année sur l'autre.

2.3. DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES DONT LA SIGNIFICATION N'EST PAS TOUJOURS ÉVIDENTE

L'observation de la fonction financière doit surtout donner l'occasion d'apprécier dans quelle mesure les universités pilotent réellement leur politique financière. Or, parmi les établissements visités cette année, rares sont ceux où les constats sont très positifs à cet égard.

Certes, quelques-uns font exception. Dans une université, les **documents** présentés aux instances sont **clairs et précis** et le budget reflète les principaux axes de développement inscrits dans le contrat quadriennal. Dans un autre établissement encore, le conseil d'administration porte un grand intérêt aux questions financières qui lui sont clairement présentées. La structure unitaire de l'établissement et la composition du conseil d'administration, présidé par une personnalité extérieure, peuvent contribuer à expliquer cet intérêt.

Mais les autres analyses sont moins positives. Dans une université, malgré plusieurs rappels à l'ordre, il n'existe qu'**un engagement partiel des dépenses**. Une U.F.R. ne procède à aucun engagement ; les crédits de recherche ne font généralement pas l'objet d'une comptabilité des dépenses engagées. Un nouvel agent comptable s'est efforcé de redresser la situation mais s'est heurté à de nombreuses réticences. Cette absence de tenue des engagements n'est donc pas due à une défaillance des services, mais plutôt à une volonté délibérée des responsables élus. Dans une autre université, la comptabilité des engagements n'est tenue que depuis 1997, ailleurs depuis 1998 seulement, à la suite de la mise en place de la nouvelle application budgétaire et comptable (Nabuco). Fort heureusement, l'adoption de ce nouveau logiciel financier et comptable (cf. infra) aboutit à la nécessaire et quasi-automatique tenue des engagements de dépenses.

Recommandation : *L'absence de comptabilité des dépenses engagées est contraire à la lettre et à l'esprit de la réglementation. Il convient de rappeler que cette comptabilité est obligatoire et qu'elle relève de la responsabilité de l'ordonnateur qui ne peut décider si elle sera ou ne sera pas tenue.*

Un pilotage clair de l'activité financière des universités ne se repère pas seulement à travers la tenue de la comptabilité des engagements. Cette année encore, dans une université a eu lieu un détournement de fonds. Or, une gestion vigilante aurait permis, par une réaction plus rapide, de réduire de moitié les détournements constatés.

A l'occasion de la nomination de deux nouveaux agents comptables, des anomalies comptables ont été relevées avec, d'un côté, des retards dans les écritures qui ont empêché la présentation du compte financier dans des délais convenables, de l'autre, le maintien excessif de crédits dans des comptes d'attente, ce qui dénaturait les résultats de l'exercice et l'exacte appréciation des réserves.

Certains rapports soulignent **des efforts pour présenter de façon pédagogique les documents financiers aux instances**. Mais, dans un cas, il était temps que les explications de l'agent comptable incitent à plus d'orthodoxie financière : en trois ans, les réserves avaient régressé de 29 à 8 MF., en raison de déficits de la section de fonctionnement, sans politique d'investissement particulière.

D'autres rapports, au contraire, font état de présentations techniques peu compréhensibles. Plusieurs d'entre eux relèvent que l'examen et le vote du compte financier ne sont pas l'occasion d'une réflexion sur les conditions d'exécution du budget.

Cependant, dans un des établissements concernés, pour la première fois cette année, **le compte financier a été présenté au conseil d'administration au cours d'une séance spéciale, avec comparaison des prévisions et de l'exécution, à l'aide de diapositives**.

Mais, dans la plupart des établissements, on ne procède **pas à une analyse des écarts** entre le prévisionnel et le constaté.

Un autre rapport fait même état d'incertitudes sur la sincérité du budget et sur la maîtrise de son exécution.

Dans une de ces universités, récente il est vrai, la structure du budget n'exprime pas encore les lignes de force d'une politique. Ainsi a-t-on constaté, en 1997, l'existence de nombreuses décisions budgétaires modificatives (D.B.M.) dont le montant global s'est élevé à 41 % du budget initial. Mais ce sont les conditions d'exécution du contrat d'établissement qui ont obligé à de nombreuses régularisations et l'université n'en est pas responsable.

Le nombre de ces D.B.M., ainsi, souvent, que leur montant, faussent d'ailleurs la signification des budgets sans que les universités soient tout à fait responsables des écarts constatés. On relèvera simplement quelques proportions. Dans une université, il est vrai assez étroitement pilotée, les D.B.M. ne s'élèvent qu'à 17 % du budget initial, mais elles peuvent atteindre 40 % dans une autre et 66 % dans une troisième. Même s'il s'agit d'ajustements techniques dont la responsabilité n'incombe pas toujours aux universités, on comprend que de tels écarts démobilisent l'attention des membres des conseils.

Les réserves des universités sur lesquelles l'I.G.A.E.N. a déjà eu l'occasion d'attirer l'attention⁴ ne donnent pas lieu non plus à une lecture significative des moyens réellement disponibles. Elles laissent la place, au contraire, à **des ambiguïtés**, des interprétations peu claires. Quelques rapports signalent encore des montants des réserves anormalement élevés. Plusieurs universités, ne pratiquent ni amortissements, ni provisions et disposent en apparence de fonds disponibles relativement confortables. En réalité, leur aisance est moindre qu'il apparaît, compte tenu de l'éparpillement des fonds entre les laboratoires par exemple. Ailleurs, le montant apparent des réserves, de l'ordre de 60 MF., s'élève à onze mois de fonctionnement, mais le montant réel serait nettement inférieur, de l'ordre de 10 MF. Cependant, cette université, qui a d'importants besoins d'équipement, estime n'avoir pas les moyens de procéder à des amortissements. Un autre établissement, qui dispose pourtant de réserves, a interrompu ses amortissements au motif que des crédits européens ont permis de renouveler une part des équipements.

Deux établissements récents ont contractualisé la constitution de dotations aux amortissements. Cette pratique ne paraît viable qu'en période de démarrage et ne saurait être généralisée. En principe, elle est même choquante. Elle revient à dire à un établissement : "puisque à titre exceptionnel vous acceptez d'appliquer la réglementation, vous recevez une aide particulière dans le cadre d'un contrat". Il convient en effet de rappeler que **les établissements publics sont tenus de constater les dépréciations**. Certains agents-comptables estiment à tort que c'est inutile. Or il est important d'introduire l'amortissement des matériels dans les coûts des prestations fournies par les établissements (recherche, formation continue, ...). L'instruction M9.3. relative aux EPCSCP envisage deux cas : l'établissement a autofinancé l'acquisition, dans ce cas il doit prévoir le remplacement. En revanche, si les matériels amortissables ont été donnés à l'établissement ou subventionnés, il convient d'apprecier si la charge du renouvellement incombera ou non à l'établissement. Si la réponse est affirmative, il y a lieu de prévoir le financement correspondant dans les charges de l'exercice.

La pratique des crédits reportés en début d'année **brouille la signification des chiffres** figurant dans les documents comptables. Dans certains cas, on ne peut dire si ces crédits correspondent à de vraies réserves ou à des engagements antérieurs non réglés. Dans un autre établissement, les phénomènes de reports systématiques de crédits, mais aussi d'engagements non mandatés, réduisent un fonds de roulement de 49 MF. à des réserves effectivement disponibles de 31 MF.

La situation devient critique quand une université, ne pouvant coordonner l'emploi de ses moyens, a connu d'importantes difficultés de rentrée, alors qu'elle disposait, en fait, de 16 MF. de crédits sans emploi, sans compter les réserves. Cette université ayant reçu en deux ans une dotation exceptionnelle de secours de 9,8 MF. de la part de l'Etat, a vu, pendant le même temps, ses réserves s'accroître de 13,27 MF.

En outre, ces **réserves** restent **essentiellement dispersées dans les U.F.R.** Elles leur sont même intégralement maintenues dans une université, mais le président a tourné le refus des directeurs de les voir mutualisées : il les fait participer à des financements d'équipements et de travaux. Dans une autre, on souligne toutefois que cette ventilation par U.F.R. ne signifie pas absence de politique. Une des U.F.R. de cette université a consacré ses excédents à la rénovation de locaux d'enseignement. Mais la dispersion devient regrettable lorsque, dans un établissement, 90 % des réserves "appartiennent" aux composantes, et plus précisément, pour les deux tiers, aux laboratoires, même si les structures particulières à un établissement technologique justifient en partie cette situation. Pour équilibrer le budget, le président "emprunte" alors aux composantes. Dans une autre université encore, un emprunt a été effectivement souscrit alors que la ressource financière existait mais n'était pas mobilisable. Ailleurs, malgré un pilotage présidentiel assez directif déjà évoqué, constatant que les réserves de l'université ne sont que les agrégats des réserves des U.F.R., les rapporteurs écrivent que "l'unicité de caisse est assez mythique".

Selon la réglementation générale relative aux reports, **les crédits de fonctionnement non utilisés au 31 décembre ne doivent pas être systématiquement maintenus dans les composantes**, mais doivent donner lieu à un examen par le conseil d'administration. Ce **principe** n'est **manifestement pas appliqué par la plupart des universités**.

Que ce soit à travers l'exécution du budget tout au long de l'année ou au vu des résultats de gestion, on mesure les marges d'incertitudes que laissent les documents comptables et les techniques de gestion. On

⁴ Rapport n° 95-0080 de mai 1995.

comprend également les difficultés éprouvées par les universités pour piloter leur situation et aussi le faible intérêt que portent certaines instances à des informations obscures pouvant faire l'objet d'interprétations diverses. Pourtant, **ni l'examen du compte financier, ni, encore moins, celui du budget ne devraient être considérés comme des rites** auxquels il faut sacrifier. Il n'est pas normal que le budget, lorsqu'il est examiné, ne soit pas rapproché du dernier compte financier déposé. **Ces documents ont un sens** : l'un retrace l'activité de l'université et mérite donc un examen critique, l'autre engage l'année à venir. Beaucoup d'universités avancent qu'elles n'ont pas assez de marges de manœuvre pour que ces documents soient porteurs de véritables choix. Les observations sur les crédits reportés, les réserves, les amortissements et provisions (ou plutôt leur absence) démontrent qu'il n'en est rien.

Quant aux documents financiers et comptables, leur présentation technique n'est pas faite pour captiver des universitaires, ni des étudiants. Il faut que les responsables s'attachent à **présenter**, à côté des indispensables pièces officielles, **des documents lisibles et significatifs libérés des contraintes du formalisme réglementaire de la comptabilité publique**. Cette dernière doit s'interroger aussi sur l'indifférence qu'elle engendre.

Pourtant, la gestion financière et comptable joue un rôle primordial dans la bonne marche d'un établissement d'enseignement supérieur.

3. L'INFORMATISATION DE LA GESTION

Le fonctionnement des services de scolarité et des services financiers a permis à l'I.G.A.E.N. d'observer l'utilisation d'outils informatiques. Il s'agit généralement, mais non exclusivement, des logiciels conçus à l'initiative de l'agence de modernisation⁵, le logiciel dit "Apogée" pour la gestion des études et des étudiants et le logiciel dit "Nabuco" pour la gestion financière et comptable. L'implantation de l'application dite "Harpège" (partie du système d'information sur les emplois, les postes et les personnels) dans cinq universités pilotes n'a pas été observée par l'I.G.A.E.N.

Ces différents outils informatiques sont généralement **implantés** depuis peu d'années dans les universités, mais ils le sont **dans des conditions très hétérogènes**. Diversement perçus par le personnel utilisateur, leur mise en œuvre optimale se heurte à **des structures inégalement adaptées**.

Avant de présenter des observations générales sur les relations entre l'organisation d'un établissement et le fonctionnement de ses outils informatiques, il convient de donner des éclairages assez différents sur l'application pour l'organisation de la gestion des enseignements et des étudiants (Apogée) et sur Nabuco.

3.1. L'INFORMATISATION DE LA GESTION DES ÉTUDES : UN LOGICIEL BIEN ASSIMILÉ

Tous les établissements observés cette année n'ont pas encore adopté le logiciel **Apogée**. L'un d'entre eux, qui utilise son propre logiciel, estime même que cette application n'apporterait aucune aide complémentaire à la gestion. Mais, dans tous ceux qui l'ont adopté, aucune critique de fond n'a été émise contre ce logiciel. On verra plus loin les avis partagés que suscite encore le logiciel Nabuco. Il n'en est rien avec Apogée. C'est à peine si une université signale des difficultés temporaires pour l'organisation des examens, pour préciser aussitôt qu'il s'agit d'un problème dépassé.

Tout au contraire, **les avantages** du nouveau système **sont soulignés dans plusieurs universités**.

Il est vrai que la mise en œuvre d'Apogée est progressive. Certaines universités ne l'utilisent que pour les inscriptions administratives, avant une extension aux inscriptions pédagogiques, à la gestion des enseignements et du contrôle des connaissances.

Par le cadre normatif qu'il constitue, **Apogée devrait favoriser l'exercice d'une veille réglementaire**. Il devrait permettre de s'assurer que des initiatives locales, prises, par exemple, par des U.F.R., (cf. supra) restent conformes aux textes réglementaires. Le logiciel constituera alors un verrou contre des aménagements qui dérogeraient à la réglementation, puisqu'il en rendra la mise en œuvre impossible.

⁵ Ou de l'autre groupement d'intérêt public qui l'a précédé : le "groupement pour l'informatique de gestion des universités et des établissements", le G.I.G.U.E.

A ce titre, ce logiciel a acquis dans les universités une sorte “d'autorité réglementaire”. La référence aux possibilités offertes ou aux interdits opposés par Apogée remplace parfois la référence aux dispositions de l'arrêté d'avril 1997. Ainsi, dans un échange de vue sur l'interprétation d'une disposition de l'arrêté d'avril 1997, un des intervenants a répliqué : “c'est possible dans Apogée”.

De même, **Apogée favorise l'analyse de l'organisation des enseignements**. La mise en application des dispositions compliquées de l'arrêté d'avril 1997 a été parfois facilitée par son utilisation : le logiciel a servi de guide pour détecter les anomalies ou les points non traités par les règlements locaux. Dans certaines U.F.R., des points d'organisation ont été complétés parce que leur transcription dans Apogée a montré qu'ils n'étaient pas explicites.

Selon une université, ce logiciel permet de **mieux assurer la cohérence entre inscriptions pédagogiques et administratives**. Pour une autre, il favorise la coordination centrale de l'organisation de la scolarité. Sur ce point, les avis sont cependant plus partagés. Dans une université, on signale au contraire des difficultés d'articulation entre un service central de scolarité disposant de peu d'attributions et des services d'U.F.R. qui assurent l'essentiel des tâches. Ailleurs, en revanche, une répartition équilibrée des attributions n'a entraîné aucune gêne pour l'adaptation du logiciel au contexte local. Dans une autre université encore, l'importance des attributions exercées par une U.F.R. –qui compte 58 % des étudiants tandis que les autres composantes relèvent de l'article 33–, la place du service central des études doit être reconsidérée à la suite de la mise en place d'Apogée.

Dans tous ces cas, il y a lieu de supposer que la cohérence interne des structures a conditionné la réussite et que son absence a provoqué les difficultés signalées. Le logiciel n'a été alors qu'un révélateur de situations.

Recommandation : *Etant donné la place prise par Apogée dans le dispositif de gestion de la scolarité, l'I.G.A.E.N. recommande que sa mise à jour par rapport à la réglementation soit assurée avec une rigueur scrupuleuse car, on l'a vu, les gestionnaires se référeront plus facilement à Apogée qu'aux textes eux-mêmes.*

3.2. L'INFORMATISATION DE LA FONCTION FINANCIÈRE : UN LOGICIEL PLUS CONTESTÉ

Les statistiques de l'agence de modernisation en témoignent : **l'application Nabuco tend à se généraliser**. Parmi les établissements visités cette année, quatre n'utilisent pas cette application. L'un d'entre eux, qui utilise encore le logiciel G.F.C. (gestion financière et comptable), a envisagé d'adopter cette nouvelle application mais il y a renoncé devant l'hostilité rencontrée. Ce refus ne le dispensera d'ailleurs pas d'une révision de ses procédures informatiques : actuellement, les engagements des dépenses se font manuellement dans les U.F.R. et toutes les saisies sont effectuées au service financier central. Il en résulte des circuits et des procédures redondantes.

La mission effectuée dans un de ces quatre établissements a permis d'apprendre **l'existence d'un autre logiciel financier et comptable**, utilisé principalement par des écoles d'ingénieurs, mais aussi par un centre universitaire de calcul, des pôles universitaires européens, une école normale supérieure ainsi que par des établissements placés sous la tutelle d'autres ministères (Culture, Affaires sociales, etc.). Dans l'établissement concerné, ce logiciel remplace G.F.C. depuis le 1^{er} janvier 1998. Il semble présenter des avantages en matière de comptabilité analytique mais, produit par une entreprise privée, il a l'inconvénient d'être très onéreux.

Recommandation : *L'attention de l'administration centrale est attirée sur ce produit. Son existence démontre que confier la réalisation d'un logiciel (en l'occurrence Nabuco) à un groupement d'intérêt public ne saurait tenir lieu de politique et de coordination en matière de gestion financière et comptable.*

Cela étant, la généralisation de Nabuco ne dispense pas d'entendre des critiques à son égard. **Seules deux universités présentent un bilan très positif** à la suite de sa mise en œuvre. Les autres en soulignent l'intérêt mais aussi les inconvénients.

Tout d'abord, certaines universités n'utilisent l'application que partiellement, pour des raisons techniques, par exemple, lorsque la mise en réseau des centres de responsabilité n'est pas entièrement réalisée. Ailleurs, l'application n'a été implantée dans toutes les U.F.R. que depuis le mois de mars 1998, et certains comptes sont encore tenus manuellement.

D'autres émettent **des critiques** assez **divergentes**. Selon l'une d'elles, Nabuco provoquerait **des contraintes de calendrier** pour l'élaboration du budget. S'il faut entendre par là que **Nabuco oblige les universités à adopter leur budget dans des délais légaux, il y a tout lieu de se féliciter** de cette contrainte. D'ailleurs, le respect, assez souvent observé, du calendrier budgétaire est certainement, au moins en partie, un des effets positifs de l'adoption de ce logiciel Mais une autre université déplore des lourdeurs, l'année du lancement du moins, pour l'adoption de D.B.M. qui n'ont pu être présentées au conseil que tardivement dans l'année.

Toujours dans cette université, on regrette la précipitation de la mise en place et **les conditions médiocres de la formation**. Mais il semble surtout que l'application ait été implantée dans des conditions internes défavorables, la période difficile étant maintenant dépassée.

Dans une autre université encore, où l'on constate globalement une utilisation satisfaisante de Nabuco, **des gestionnaires se servent d'applications personnelles** sous Excel pour tenir leur propre comptabilité. Ailleurs encore, Nabuco cohabite avec des tableaux sous Excel et des procédures manuelles. Dans une des universités précédemment évoquées, un responsable financier signale qu'il pratique de même, en raison de la lourdeur de certaines procédures. Selon un autre établissement, le croisement des crédits disponibles par destination avec les dépenses par rubrique n'est pas possible et empêche, actuellement du moins, de mettre en place une comptabilité analytique.

Un autre établissement de création récente a d'emblée implanté Nabuco avec quelques difficultés mais les résultats sont jugé satisfaisants à deux détails près : il est impossible d'extraire de Nabuco des éléments de comptabilité analysée dont la production implique un traitement parallèle, et les gestionnaires ne peuvent consulter la situation des centres de responsabilité sur écran, mais doivent éditer chaque fois un document. **Selon le responsable informatique local, les difficultés rencontrées proviennent, dans 95 % des cas, de l'utilisateur** (mauvaise connaissance de l'application) et d'une analyse insuffisante de la structure de l'établissement ou du budget. De plus, on ne pourrait analyser correctement les dépenses engagées. L'affirmation paraît étonnante dans la mesure où même les universités les plus critiques reconnaissent que **Nabuco oblige à une tenue rigoureuse de l'engagement des dépenses**. Les universités qui ont assimilé le produit s'en félicitent ; celles qui sont encore en phase d'adaptation déplorent des lourdeurs, des multiplications d'écrans dont le nombre devrait pouvoir être réduit.

Un agent-comptable, chef des services financiers d'une autre université, signale que **Nabuco gère de manière trop compliquée la relation entre la comptabilité administrative et la comptabilité générale**.

Les universités qui portent une appréciation tout à fait favorable sur le logiciel Nabuco font précisément valoir des analyses différentes sur ces différents points. Pour l'une d'entre elles, les comptes financiers établis selon Nabuco fournissent des éléments plus exploitables. Ce logiciel permet une meilleure identification des éléments fonctionnels du budget et Nabuco est considéré comme un facteur de lisibilité de l'activité de l'université. Dans cette université, les directeurs d'U.F.R. se sont engagés dans le processus et en ont assuré la réussite et, ailleurs, les U.F.R. saisissent désormais elles-mêmes sur Nabuco leur projet de budget. Enfin, pour une dernière université, les fonds disponibles apparaissent plus clairement, et la comptabilité des engagements permet de constituer des tableaux de bord.

Plusieurs universités estiment aussi que Nabuco oblige à une plus grande rigueur dans la gestion, par exemple dans la répartition des crédits selon leur origine. Cela étant, un établissement, qui, pourtant, n'a pas encore adopté ce logiciel, applique le décret financier et affecte clairement ses ressources selon leur origine.

Des universités insistent également sur l'intérêt de Nabuco pour la gestion des crédits de recherche. Les ressources affectées n'ont plus à être inscrites dans un compte d'attente.

Enfin, quelques universités attribuent à la mise en place de Nabuco le resserrement des structures qu'elles ont réalisé. L'une d'elles a ainsi pu clarifier la position des centres de responsabilité qui sont passés de 1 500 à 500, pendant qu'une autre université passait, comme on l'a déjà relevé, d'un millier d'unités de compte à moins de 700.

On a vu que des universités éprouvent des difficultés à maîtriser certaines données financières, que d'autres n'ont pu effectuer qu'un réaménagement relativement artificiel de leurs structures de dépenses. Or, elles utilisent le logiciel Nabuco, au même titre que celles qui estiment que ce logiciel leur a permis de réorganiser leurs centres de responsabilité et de mieux maîtriser les données relatives à leur gestion.

En fait, comme toujours, un logiciel n'apporte que ce que l'université sait en obtenir. Avec ou sans Nabuco, certaines auraient amélioré leur organisation et leur gestion, tandis que d'autres l'auraient fait plus

difficilement. Il n'est pas certain que l'implantation de ce logiciel ait eu un effet propre ; en tout cas, il n'est pas général et les résultats sont inégaux, même si son utilisation a incité à de nombreux progrès.

Tout indique, en outre, que **la phase de démarrage a été tendue et les formations insuffisantes**. Mais cette période difficile semble dépassée. Aucun rapport ne fait état des propos passionnés entendus parfois au cours des années précédentes.

La nouvelle version du logiciel (**Nabuco 2000**) devrait améliorer la situation. Dans cette perspective, une université se prépare par un effort de formation (en particulier des directeurs de composantes) et d'analyse de son organisation. Mais elle est la seule à évoquer cette future version.

3.3. LES STRUCTURES DES ÉTABLISSEMENTS NE SONT PAS TOUJOURS ADAPTÉES À L'INFORMATISATION DE LEUR GESTION

Les conditions inégales de mise en œuvre de ces deux applications conduisent à présenter quelques observations sur l'organisation interne des universités. La réussite d'une informatisation ne dépend pas seulement du produit proposé mais également, peut-être surtout, des conditions d'adaptation préalablement arrêtées au sein de l'institution.

Dans une université qui se félicite de la réussite des applications informatiques, on relève qu'un travail préalable approfondi a été effectué pour préparer la prise en charge d'une application par les services et les responsables universitaires. Ailleurs, la mise en œuvre de Nabuco a conduit l'université à modifier ses procédures et à adapter ses structures budgétaires. Mais, dans cette université, on remarque que l'informatisation se fait sans véritable schéma directeur interne. Dans une autre université, l'engagement du président, qui suit lui-même tous les dossiers importants de l'université, pallie un relatif cloisonnement des services. Ailleurs encore, où la volonté de rééquilibrage au profit du pouvoir central est clairement affichée, plusieurs facteurs doivent contribuer à ce renforcement : la contractualisation, l'existence de dossiers transversaux comme les relations internationales ou la valorisation de la recherche, mais aussi l'informatisation.

Ces exemples montrent à quel point **l'informatisation est au centre des réflexions sur les structures des établissements**.

Mettre en place Apogée, Nabuco et même quelques modules de gestion de personnel suppose l'existence d'un schéma informatique interne qui est rarement formalisé par les établissements. Une université met en place Nabuco sans que ses centres de responsabilités soient tous en réseau. On s'interroge alors sur les possibilités de pilotage. Dans cet établissement, d'une façon générale, les remontées d'information vers les services centraux sont incomplètes. En outre, les structures de gestion informatique sont éclatées. On trouve un service informatique central de gestion, une mission de la modernisation, une mission Apogée, sans compter le service informatique pour la recherche et l'enseignement. On imagine les chevauchements de compétences que peut provoquer un tel organigramme. Confrontée à cette situation, l'université s'efforce de recentraliser son organisation, mais elle doit le faire en tenant compte de l'existence de multiples sites, entre lesquels l'information circule mal en raison, notamment, des retards dans l'informatisation.

D'autres universités éprouvent des difficultés pour assurer un minimum de cohérence interne. Un établissement a choisi Apogée pendant qu'une de ses composantes se fait construire une application propre par un de ses professeurs associés à temps partiel. Cet établissement est inévitablement confronté à la nécessité de clarifier les missions qui relèvent des services communs, d'une part, des composantes, d'autre part. L'informatisation peut être alors un révélateur, si elle n'a pas été l'occasion de mises à plat préalables.

Dans une autre université, dispersée sur quatre villes avec une dominante disciplinaire sur chaque site, la présidence et une équipe de direction s'efforcent d'assurer la cohérence. Elles s'appuient en particulier sur des services centraux ou communs renforcés qui comptent plus de la moitié du personnel administratif et technique. Là encore, l'informatisation pourrait être un levier, à condition d'être intégrée dans une perception globale de l'université.

D'autres universités ont également eu pour objectif de renforcer leurs services centraux. Dans l'une d'elles, par le jeu des créations, les services centraux sont passés de 9,5 % à 12,8 % des emplois de 1990 à 1997.

Au sein d'une autre encore, une très importante U.F.R. a fonctionné sans services centraux pendant près de quinze ans, son organigramme est un "maquis structurel". La grande autonomie de toutes les composantes fait que le président de cette université, selon sa propre définition, a un rôle limité à l'arbitrage intérieur et à la représentation extérieure. On perçoit alors que l'informatisation pourra être un échec ou, au contraire, l'occasion d'une restructuration, si elle n'est pas considérée comme une simple technique plaquée sur l'existant.

Encore faut-il que ces tentatives de renforcement et de pilotage n'aient pas un caractère artificiel. Dans un des établissements visités, la centralisation n'est pas ressentie comme un choix commun et les composantes ont gardé tout leur pouvoir de contestation. Or la réussite d'une informatisation suppose une adhésion globale à un projet. Sinon, il y a tout lieu de craindre l'échec.

Dans des rapports précédents, l'I.G.A.E.N. a déjà eu l'occasion de présenter des observations sur les structures et la répartition des compétences au sein des universités. Les quelques remarques avancées aujourd'hui n'ont pas pour objet de revenir sur cette question, mais de montrer comment **la réussite d'une informatisation est très dépendante de l'organisation environnante** et suppose une analyse et d'éventuelles adaptations préalables. Peut-être, d'ailleurs, a-t-on trop annoncé aux universités que les applications qui leur étaient proposées étaient utilisables dans toutes sortes d'organisations. Certes, ce souci de souplesse s'imposait pour respecter le principe d'autonomie des établissements. Encore fallait-il ajouter que l'informatique ne règle aucun dysfonctionnement à elle seule, si elle n'est pas accompagnée d'une réorganisation.

Cet éclairage rapide donné sur l'informatisation de deux fonctions importantes pour la bonne marche des établissements d'enseignement supérieur ne prétend pas constituer un bilan complet de cette évolution de la gestion. Il permet cependant d'être assez affirmatif sur quelques points :

- Le logiciel Apogée a connu une mise en route beaucoup plus favorable que Nabuco, qui commence seulement à être assimilé par un plus grand nombre d'universités. Cependant, selon les spécialistes, ce dernier logiciel gardera des handicaps techniques –complexité de certaines procédures, écrans trop nombreux, etc.– sinon de conception générale aussi longtemps qu'il ne sera pas renouvelé. Le logiciel de scolarité, en revanche, peut-être considéré comme reconnu, au moins au stade actuel de son utilisation.
- L'informatisation n'a jamais consisté à plaquer des logiciels sur une organisation existante. La réussite de l'implantation d'une application suppose d'abord une mise à plat des structures et des procédures et une révision générale de tous les circuits de décision et de gestion, en cohérence avec les moyens techniques de circulation de l'information. Or la démarche n'a pas été générale dans les universités. Au contraire, la tendance majoritaire a été de s'en remettre à l'agence de modernisation ou à son prédecesseur, sans véritable prise en charge interne du problème.
- A l'autre bout de la chaîne, en amont, l'administration centrale semble assez peu présente sur ces deux chantiers. **Face aux difficultés rencontrées, aucun établissement n'a fait référence à une position de l'administration centrale sur tel ou tel problème. Elle aussi, tout comme les établissements, s'en est remise à l'agence.**

Recommandation :

A un moment où les déclarations ministérielles laissent penser que la gestion par agence devrait se développer, il ne faudrait pas que l'exemple vécu jusqu'ici avec la présente agence de modernisation serve de référence. Une agence est chargée de gérer, dans un domaine, ce qui n'exonère de leurs responsabilités ni l'administration centrale en amont, ni les usagers des produits de cette gestion en aval. Confier un domaine de gestion à une agence consiste à s'alléger de tâches et non pas à se décharger des attributions de conception et de pilotage⁶.

4. L'EMPLOI DES RESSOURCES HUMAINES

Les dépenses de personnel sur les budgets des établissements **représentent parfois des sommes importantes**, par exemple 50 % du budget de fonctionnement dans une université de 10 000 étudiants. Dans un autre établissement, elles ont progressé de 44 % entre 1990 et 1996, sans que l'évolution des effectifs justifie une telle croissance, et alors que cet établissement a bénéficié de 29 créations d'emplois d'enseignants-rechercheurs depuis 1992. Dans une autre université encore, la progression est de 60 % entre 1992 et 1997. Dernier exemple : un établissement consacre le tiers de son budget de fonctionnement à des dépenses de personnel. Dans une de ses

⁶ Au moment où elle achève la rédaction de ce rapport, l'I.G.A.E.N. reçoit le texte de la nouvelle convention passée entre le Ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie et le Président du conseil d'administration de l'agence. Cette convention va dans le sens des préoccupations de l'I.G.A.E.N. Il importe qu'elle soit effectivement appliquée et que, plus particulièrement, le chapitre 2 prenne toute la dimension qui s'impose

composantes, cette proportion s'élève à 54 %, et 60 % de cette large moitié sont consacrés à des rémunérations principales.

Ces sommes ne sont donc pas négligeables. Elles sont dues à deux types principaux de dépenses : des heures complémentaires ou des rémunérations de personnel administratif ou technique.

4.1. LES HEURES COMPLÉMENTAIRES CONFRONTÉES À LA NOTION DE SERVICE STATUTAIRE

A plusieurs reprises, l'I.G.A.E.N. a déjà présenté des observations sur l'utilisation des heures complémentaires par référence aux services statutaires. Ses remarques ont été parfois considérées comme des généralisations hâtives. L'enquête détaillée conduite l'an dernier a montré que les remarques antérieures étaient loin d'être excessives. Il est à nouveau nécessaire de revenir sur cette question.

Certaines universités ont pris des dispositions pour maîtriser la dépense dans ce domaine. L'une d'elles a centralisé cette gestion et les heures complémentaires sont payées au vu d'arrêts individuels signés par le président. Une autre a mis récemment en place, en janvier, un contrôle des effectifs réels des groupes de travaux dirigés ainsi qu'un contrôle des services faits. Ces dispositions devraient lui permettre de redresser une dérive qu'on peut résumer en trois chiffres : de 1994 à 1996, 83 créations d'emplois, 4,5 % d'étudiants en moins et 7 % d'heures complémentaires en plus. Il était donc nécessaire de prendre des mesures. D'autres établissements ont mis ou mettent en place des contrôles locaux et centraux avec un fichier nominatif des personnels. Dans l'un d'eux, les heures complémentaires sont uniquement payées lorsque la 192^{ème} heure est effectuée.

Mais, dans plusieurs établissements, la présidence et les services centraux se heurtent à des difficultés pour exercer toutes leurs responsabilités à l'égard de la règle concernant le cumul. Les composantes à statut dérogatoire, en particulier, n'ont pas toujours la gestion transparente qu'elles devraient avoir vis-à-vis de la présidence de l'établissement dont elles font partie.

Recommandation :

Il appartient à l'administration centrale de rappeler que les présidents doivent disposer de circuits internes d'information qui leur permettent d'exercer leur pleine responsabilité dans ce domaine. Ainsi, elle aiderait ceux d'entre eux qui s'efforcent, souvent avec difficultés, de remettre de l'ordre dans cet aspect de leur gestion.

Certains établissements obtiennent d'ailleurs des résultats. L'un d'eux a pu réduire en un an ses dépenses d'heures complémentaires de 10 MF. à 8,7 MF., grâce à un meilleur suivi de l'organisation des unités de valeur et à une normalisation des décharges. Dans une autre université, dont le total des heures complémentaires était passé de 87 900 à 97 400 entre 1995 et 1997, la présidence a obtenu, en mai 1998, l'accord du conseil pour réduire de 10 % le volume des heures par l'instauration d'un contrôle individuel plus rigoureux, la mise en commun des formations, la révision des répartitions entre cours magistraux et travaux dirigés et le traitement des heures spécifiques.

Mais il faut encore signaler des dérives. Un président se refuse à faire contrôler les services d'enseignement et le nombre réel d'étudiants pour ne pas soulever de problèmes. Dans une autre université, qui fait pourtant partie de celles qui s'efforcent de redresser la situation, on constate que, dans une U.F.R., les trois-quarts des maîtres de conférences n'effectuent pas leur service statutaire. Dans cette même université, des activités d'enseignement ne sont pas réparties convenablement entre cours, travaux dirigés et travaux pratiques. Cette requalification dans la catégorie supérieure se retrouve encore ailleurs, mais dans un enseignement de langues seulement⁷.

A une université, dans laquelle il y a peu de correspondance logique entre l'évolution des effectifs, celle des emplois créés et la consommation d'heures complémentaires, le recteur chancelier a rappelé que les cours complémentaires dus au personnel titulaire devaient être payés annuellement, au vu d'un service statutaire global. Le conseil d'administration a voté la semestrialisation des rémunérations complémentaires.

Un autre établissement encore connaît des évolutions qui appellent une gestion plus rigoureuse : pendant que les effectifs stagnent, en deux ans, le potentiel statutaire progresse de 22 % et la consommation d'heures complémentaires ne diminue que de 8 %.

Un type de dérive assez souvent rencontré concerne le **paiement en heures complémentaires ou le décompte dans le service d'activités périphériques à l'enseignement**. Une université rémunère en heures de

⁷ Sur cette question, on se référera également au rapport que l'I.G.A.E.N. vient de déposer sur les I.U.T., n° 98-0051

travaux dirigés des activités d'orientation, des corrections de copie, l'encadrement des stages et des moniteurs, la gestion d'un laboratoire et même "l'encadrement" d'un D.E.A. Deux universités technologiques décomptent dans le service (par un système de décharges) l'"encadrement" ou des "responsabilités" pédagogiques, le suivi de projets industriels, de stages, de participation à des jurys. Dans l'une, on aboutit, en moyenne et non pas de façon exceptionnelle, aux décomptes suivants : un professeur qui effectue un service d'enseignement de 273 heures d'équivalent travaux pratiques, bénéficie d'un décompte de 330 heures ; le service moyen de 357 heures d'un maître de conférences est comptabilisé 407 heures. **Dans un autre établissement**, technologique encore, les heures effectives d'enseignement représentent la moitié du service (96 heures d'équivalent travaux dirigés). L'autre moitié est constituée par l'encadrement des projets et des stages, des missions diverses d'ingénierie pédagogique ou de gestion des enseignements. Il en résulte des charges très lourdes pour l'établissement et ces modalités de décompte des services, au demeurant diverses d'une composante à l'autre, sont en cours de réexamen. **D'ailleurs, un assainissement a été engagé** : des décharges pour tâches diverses de responsabilité sont passées de 544 heures en 1994-95 à 308 heures en 1996-97. Mais, toujours dans cet établissement, un professeur associé à temps partiel n'assure que 34 heures d'enseignement sur les 96 qu'il doit, le reste de son service étant consacré à la confection d'un logiciel de gestion de la scolarité, concurrent d'Apogée que l'établissement a pourtant choisi (cf. supra).

Plus généralement, dans cet établissement, on observe que la direction n'est pas assurée que sa décision de diminuer les crédits destinés aux heures complémentaires dans la dotation globale soit suivie de répercussions concrètes. En effet, les composantes complètent sur leurs ressources propres les dotations affectées aux heures complémentaires qui, ainsi, ne diminuent pas, contrairement à ce qui était attendu.

Dans un autre établissement, on a encore relevé des décharges de service pour direction de la scolarité, encadrement de stages, gestion de l'informatique, des relations internationales, etc. De plus, ces décharges ne sont pas formalisées et les responsabilités qui les justifient ne sont pas définies. Afin de normaliser la situation et d'assurer plus de transparence, **une université veut supprimer les décharges de service payées en heures complémentaires**, en appliquant la réglementation relative aux primes administratives pour rémunérer ces décharges.

Si on peut se fonder sur les observations effectuées cette année, **les établissements à dominante technologique semblent particulièrement coutumiers** de ces pratiques. D'ailleurs, le rapport déjà cité sur les I.U.T. confirme cette tendance. Dans un de ces établissements, ces compensations diverses représentent 14 % de la charge totale d'enseignement. Le rendement du potentiel apporté par les emplois est obéré par des heures d'encadrement d'activités périphériques non mesurables, de plus en plus nombreuses (stages, projets, tutorat) et par des sous-services. Dans un établissement cela représente au total l'équivalent de quinze emplois.

Recommandation :

- *Dans cette optique, il serait intéressant de connaître les modalités de calcul des services dans les écoles sous tutelle du ministère de l'industrie. Certaines des composantes observées cette année sont en effet très proches de ces établissements.*
- *Plus généralement, il importe que l'administration centrale clarifie cette question. Il faut qu'elle définit ce qui relève des obligations de service, c'est-à-dire ce qui est consubstantiel au cours, et qu'elle énumère limitativement ce qui peut faire l'objet de rémunérations complémentaires, et qui se trouve à la périphérie de l'enseignement proprement dit.*

Toutes ces dérives sont d'autant plus regrettables qu'elles ternissent les efforts de gestion rigoureuse. Un dernier exemple résumera les constatations contradictoires qu'on peut faire à ce sujet. Une université surdotée a connu, de 1993-94 à 1996-97, une progression de ses effectifs d'étudiants de 1,8 %, une baisse du nombre de ses postes d'enseignants de 0,8 % et une progression spectaculaire et injustifiée de sa consommation d'heures complémentaires de 27 %. Cependant, une de ses composantes essentielles connaissait les évolutions suivantes : effectifs étudiants : + 4,9 %, nombre de postes : - 2,3 %, heures complémentaires : + 6,6 %. Autrement dit, cette U.F.R. a réussi à faire face à la progression de ses effectifs, en perdant plus de postes que les autres composantes qui ont même bénéficié de redéploiements, et à ne pas faire progresser de façon excessive sa consommation de cours complémentaires. Mais cette bonne gestion est noyée dans le bilan global de l'université qui témoigne d'un comportement plus laxiste.

4.2. L'EMPLOI DES PERSONNELS INGÉNIEURS, ADMINISTRATIFS, TECHNIQUES, OUVRIERS ET DE SERVICE. (I.A.T.O.S.)

L'I.G.A.E.N. a déjà eu l'occasion de présenter des observations assez critiques sur l'emploi de ces personnels. Ses remarques passent pour en donner une image médiocre et gêner les demandes de créations d'emplois que l'administration centrale peut présenter. Or, ses observations sont cohérentes avec de multiples

constats d'autres organismes de contrôle, et il serait étonnant qu'elle parvienne à des conclusions différentes de ces derniers. De plus, elle ne fait souvent que rapporter les doléances de responsables –présidents ou secrétaires généraux– qui ne maîtrisent pas la situation comme ils le souhaiteraient.

Mais cela n'empêche pas de constater que **les universités connaissent des insuffisances de personnel I.A.T.O.S. dans certains secteurs**. L'I.G.A.E.N. a déjà appelé l'attention sur le développement de nouvelles fonctions dans les universités. Les tâches qui ont trait à l'orientation, à l'organisation des stages et plus généralement à l'insertion professionnelle, aux relations internationales, à la sécurité ou à la maintenance immobilière, etc., sont évidemment consommatrices de personnel administratif et technique qualifié. Or, face à cette montée en charge, une université observe que, de 1990 à 1997, elle a connu une détérioration de son taux d'encadrement. Elle disposait d'un I.A.T.O.S. pour 32,7 étudiants en 1990 et d'un pour 38 étudiants aujourd'hui.

Il en est de même du développement des travaux dirigés et pratiques qui favorisent l'insertion dans l'enseignement supérieur et la réussite des nouveaux étudiants. Deux rapports montrent bien que le développement de la réussite ne passe pas seulement par la création d'emplois d'enseignants mais également par celle d'emplois de techniciens de laboratoire chargés de préparer les salles de travaux pratiques. Un autre rapport insiste sur l'insuffisance de personnel technique et, tout particulièrement, sur l'absence d'un ingénieur de sécurité. Les rapports déposés sur les I.U.T. ont signalé des manques flagrants de personnel dans certains domaines, en particulier dans le domaine technique pour la maintenance des matériels destinés aux travaux pratiques.

Il est regrettable que ces besoins indiscutables soient masqués par des pratiques qui rendent difficilement crédibles les demandes de créations sollicitées par les universités.

A cet égard, il faut revenir sur **la durée du travail**. Une université qui vient d'être évoquée défendrait sans doute mieux ses demandes si son personnel ne bénéficiait pas de deux semaines de vacances de plus que celui d'une autre université dont elle a suivi pourtant les pratiques dans bien d'autres domaines. Mais la proximité géographique d'un troisième établissement aux pratiques plus laxistes a pesé plus que les principes de gestion rigoureuse. Ailleurs, alors que le déficit par rapport aux ratios établis pour la distribution des moyens s'élève à 34 emplois en 1997, 150 agents sont recrutés sur le budget de fonctionnement. Mais, dans cette université, les congés sont de 50 jours ouvrés et les horaires hebdomadaires ne sont pas évoqués. En outre, les répartitions des attributions entre services centraux et composantes sont incertaines et il existe des doublons dans des structures éparpillées.

Dans une autre université, les "avantages acquis au détriment des textes réglementaires" font perdre 219 heures par an et par agent, soit, selon les calculs de l'université, l'équivalent de 18 postes. Le président, conscient du handicap qu'il subit, voudrait amorcer un processus prudent de remise en ordre. Citons encore une université où le personnel travaille de 35 à 37^h30 par semaine, les congés annuels allant de huit à onze semaines, ces disparités relatives à la durée du travail parlant d'elles-mêmes de l'absence d'unité de l'université. La perte par rapport à l'horaire réglementaire est de 89 emplois environ. En toute logique 81 agents sont recrutés sur le budget de l'université. Cette université a bénéficié de 71 créations au cours des dernières années. Elle n'a pas supprimé d'emplois sur son budget propre pour autant. Il en résulte, en définitive, une vision assez hétérogène du potentiel disponible : 526 agents rémunérés sur le budget de l'Etat, 123 C.E.S., 29 objecteurs de conscience et les 81 contractuels déjà évoqués. Enfin, dans une université de création récente, le personnel travaille 37^h30 par semaine et bénéficie de 49 jours ouvrés de congés annuels, à supposer que ce régime soit respecté dans toutes les composantes, ce qui n'est pas certain. Dans la même académie, une université proche a aligné les horaires hebdomadaires, qui étaient auparavant de 39 heures, et les congés, sur ceux de sa voisine.

Les données recueillies ne plaident pas non plus en faveur d'une productivité cohérente ou d'une répartition rationnelle du potentiel. Deux instituts dépendant de la même université ont, l'un, une dotation théoriquement excédentaire de 2,5 emplois et l'autre un déficit de 4,4 emplois. Sans recrutement supplémentaire sur son budget, l'institut déficitaire fonctionne sans difficulté ; celui qui est surdoté estime ne pas pouvoir se passer d'un recrutement supplémentaire de 9 agents. Une autre université, surdotée, toujours selon les mêmes normes, de 14 emplois, recrute 30 agents sous contrats dits "à durée déterminée" (cf. infra à ce sujet) sur son budget, sans compter la présence de 8 contrats emplois solidarité et de 35 contrats sur emplois consolidés. Dans une autre université, on relève les disparités suivantes : en sciences, un agent pour 400 étudiants à gérer, un pour 228 en sciences humaines, et un pour 480 en droit. Aucune charge ne justifie de telles distorsions, surtout s'agissant des deux dernières filières. L'U.F.R. la moins bien dotée a simplement une organisation moins parcellisée. Encore un exemple de ces écarts : dans une université, en sciences économiques, on constate la présence d'un agent pour 74 étudiants et d'un pour 298 en administration économique et sociale. Ces différences ne sont nullement le signe de l'autonomie dans la mesure où il s'agit à chaque fois de comparaisons concernant des charges semblables au sein d'une même université.

Au-delà de ces considérations sur l'emploi du personnel, il faut également revenir sur les rémunérations.

Plusieurs universités continuent à verser, sur leur budget, des rémunérations complémentaires forfaitaires à leur personnel I.A.T.O.S. Un conseil d'administration a voté une subvention de 400 000 F. pour verser des primes au personnel. Dans une autre, les crédits utilisés pour payer des vacations, des primes et des heures supplémentaires s'élèvent à 2,6 MF. Ailleurs encore, des personnels affectés dans les services administratifs centraux perçoivent des primes de "participation à des opérations de recherche scientifique". Dans cette université, les primes versées à divers titres dépassent 700 000 F. et certains agents perçoivent jusqu'à 20 000 F. dans l'année.

Il faut enfin évoquer la situation des personnels rémunérés sur le budget de l'établissement qui sont censés bénéficier de contrats à durée déterminée. En réalité, de renouvellement en renouvellement, ce personnel se trouve souvent employé, en droit et en fait, comme contractuel à durée indéterminée. Un rapport relève aussi la présence d'emplois permanents sur les budgets des composantes. Dans un autre établissement, à côté des 185 agents sur emplois d'Etat, 97 contractuels sont rémunérés sur le budget de l'université. Leur situation est calquée sur celle des corps de l'I.T.A.R.F. Dans une université, il y a même une personne recrutée depuis bientôt vingt-deux ans, sans contrat mais avec une carrière. Dans cette université, un contrat est renouvelé par avenants, de six mois en six mois, mais le dernier avenir date de 1986.

Dans un établissement créé récemment, l'administration centrale elle-même, faute de pouvoir créer des emplois en nombre suffisant, a contractualisé les rémunérations des IATOS sur le budget de l'établissement, ce qui constitue une double anomalie : d'une part, les recrutements de personnels sous contrat à durée indéterminée sont interdits aux EPCSCP et, d'autre part, des crédits de fonctionnement sont de fait transformés en crédits de personnels.

Sans doute s'agit-il de cas limites, mais, ce qui est courant, c'est la présence d'agents contractuels sur budget d'université, ne bénéficiant d'aucune garantie dans la mesure où les universités ne peuvent pas cotiser aux A.S.S.E.D.I.C. et où elles ne constituent pas toutes les provisions suffisantes pour faire face à d'éventuels licenciements.

Un rapport souligne que, pour ces personnels, "la gestion en dents de scie peut être lourde de conséquences au niveau de l'indemnisation de la perte d'emploi". Conscient du danger, le conseil d'administration d'une université réclame la stabilité de l'emploi pour les agents recrutés sur des contrats à durée déterminée. Encore faut-il préciser que, dans cette université, on procède à des détournements de procédure : deux enseignants de langue rare sont sans emploi et ne peuvent donc se voir confier des vacations. Ils ont été recrutés comme permanents sur ressources propres.

Dans une université qui rémunère 130 contractuels sur son budget pour 303 emplois d'Etat, la politique de formation de ces contractuels a pour objectif de permettre leur réussite aux concours, puis l'obtention de leur nomination sur place pour réduire la charge budgétaire. Cette méthode a permis de supprimer sept contrats en 1997. Mais cet objectif suppose des artifices administratifs et obère la mise en œuvre d'une véritable gestion des compétences.

Même les recrutements par des associations ne sont pas sans danger. Dans un cas, une association n'avait pas cotisé aux A.S.S.E.D.I.C. et du personnel, qu'elle rémunérait initialement, a été réemployé par l'université à la fin d'un contrat de recherche pour éviter un licenciement. Ailleurs, un chercheur ayant épousé ses droits de rattachement à une A.D.E.R. a été pris en charge par une autre association pour être maintenu en fonction et son nouveau mode de rémunération est encore plus onéreux pour l'établissement. De plus, les A.S.S.E.D.I.C. commencent à se montrer réticentes à l'égard de ces recrutements qui sont des emplois déguisés au profit des universités. Une caisse n'a pas accepté que du personnel puisse être rémunéré par une association pour le compte d'un établissement. Ce personnel a dû être repris sur le budget de l'université avec les risques qui en résultent en cas de licenciement.

Recommandation :

- L'I.G.A.E.N. signale régulièrement des dérives de ce genre devant lesquelles l'administration centrale ne peut plus ne pas réagir. C'est, en définitive, l'Etat qui devra supporter les conséquences de ces gestions hasardeuses. En outre, les observations de l'I.G.A.E.N. vont devenir contre-productives si elles ne sont pas suivies de mesures administratives concrètes. Tout se passe en effet comme si les faits signalés étaient tolérés, puisque les observations présentées ne font pas l'objet de réactions.
- Quelques rares universités parviennent à ne pas recruter de personnel permanent sur leur budget, tout en étant sous-dotées selon les normes Sanremo.

5. L'UNIVERSITÉ DANS SON ENVIRONNEMENT

Au cours des années précédentes, son attention ayant été retenue par des problèmes internes de gestion, l'I.G.A.E.N. n'avait pas porté une attention suffisante à l'environnement des établissements d'enseignement supérieur. Les remarques recueillies cette année sont encore fragmentaires et il est difficile d'en tirer des enseignements généraux. Il a cependant semblé intéressant de relever quelques tendances significatives, qui sont des évidences pour la plupart des responsables d'établissements, mais qu'il paraît utile de consigner dans une synthèse de ce type.

5.1. QUELQUES REMARQUES SUR LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La part prise par les collectivités territoriales dans le développement et même la création de certaines universités est connue. Toutes les statistiques renseignent sur la participation des collectivités au financement, en particulier, du plan Université 2000. Leur rôle qui, très souvent, n'est pas seulement celui d'un financeur, mérite néanmoins un éclairage plus concret.

L'I.G.A.E.N. a inspecté cette année quelques universités, ainsi que des délocalisations d'universités plus anciennement établies, dont la création même a dépendu entièrement de la volonté des collectivités. Dans un cas au moins, la totalité des premiers bâtiments mis à la disposition de l'université était propriété de la municipalité. Dans un autre cas, alors que l'université existe depuis une vingtaine d'années, l'Etat n'avait pas encore financé un seul bâtiment en 1991. Ces situations sont connues, mais on ne mesure sans doute pas assez que, **dans ces cas-là, les occasions offertes par des constructions ou des terrains disponibles, ou encore la politique immobilière de la ville, ont prévalu sur la cohérence de l'implantation de l'université** (cf. supra, l'organisation des études et les locaux).

Il en est de même lorsque s'ajoutent des préoccupations relatives, par exemple, à l'équilibre entre plusieurs villes d'une même région. Dans ce dernier cas, les démarches fort actives des collectivités, au moment de la définition même de la carte de l'établissement, contrastent avec le relatif désintérêt qu'elles montreront ensuite pour son fonctionnement.

L'engagement des collectivités a été également déterminant dans la constitution d'une université technologique, malgré la réticence d'une université voisine. Il en résulte alors de longues étapes et des hésitations. Treize ans s'écouleront entre l'ouverture d'une première antenne et l'annonce de la création d'une université. Les soucis d'équilibre entre différents pôles qu'il faut ménager aboutiront à des dispersions qui rendent difficile la mise en commun d'équipements (bibliothèques, etc.), obligent à des constructions en double, et à des redistributions continues des surfaces disponibles. Le coût de ces opérations est d'ailleurs accepté par les collectivités.

Dans un autre cas une opération semblable a été menée à son terme dans des délais records. Il ne s'est écoulé que quatre ans entre la création d'une antenne et l'installation de l'université dans ses locaux définitifs.

Une autre université nouvelle se trouve répartie sur neuf implantations différentes. Si les rapporteurs peuvent écrire que "les bâtiments correspondent aux choix d'urbanisme de la ville", les transports en commun reliant ces sites sont peu pratiques. Mais on est moins étonné de ce manque de cohérence lorsqu'on remonte aux premières étapes de la création de cette université. Un syndicat d'agglomération nouvelle a mis à disposition les premiers locaux, en concertation avec une université voisine et plus ancienne. Or, à l'époque, et jusqu'à une période récente, l'Etat n'envisageait pas de créer une nouvelle université. Puis, la décision étant prise, il l'a créée en s'appuyant sur une université différente de celle qui était partie prenante dans les premiers développements. Il en résulte les incohérences et les dispersions que l'on imagine, sans compter les aspirations de certains sites à s'affirmer en ouvrant les formations dispensées sur les autres, sans considération de leur appartenance à un même établissement.

En outre, le développement de ces établissements nouveaux incite les collectivités territoriales à modifier leurs attitudes. Tel conseil général, jusqu'ici assez attaché à une université ancienne contribuant au prestige du département, tend à orienter son soutien vers une université nouvelle créée dans un environnement assez proche. Si l'on ajoute que l'université dispersée sur neuf sites, que l'on a évoquée plus haut, est implantée

dans un département limitrophe, on mesurera les complications et les revirements que de telles situations peuvent engendrer, pour ne rien dire de la concurrence naissante entre des universités dont l'une commence à voir ses effectifs diminuer en premier cycle.

Dans un contexte différent, un centre universitaire est en voie de développement depuis quelques années. A peine commence-t-il à se stabiliser que des collectivités demandent une sorte de " sub-délocalisation " d'un département d'I.U.T. Une telle décision, si elle est favorable à une ville, est nécessairement prise au détriment d'une autre. Les répercussions négatives de décisions de ce type peuvent ensuite rendre les collectivités réticentes dans la poursuite de leurs efforts en faveur de l'enseignement supérieur.

Un exemple confirme ces risques : la délocalisation d'une école d'ingénieurs avait, initialement, suscité l'intérêt de la région. La création d'une formation de même type dans l'université voisine a entraîné un appauvrissement du vivier de recrutement et retiré une part de sa portée à cette opération (cf. infra sur les problèmes de recrutement).

La situation inverse peut se produire. Cette année a été analysé le cas d'une de ces antennes, littéralement portée " à bout de bras " par la municipalité ; maintenant, les effectifs diminuent alors que la ville a entrepris à grands frais d'aménager des locaux qu'on imagine mal abandonner aujourd'hui.

Dans un autre cas déjà évoqué, on mesure que la concurrence pèse directement sur les recrutements. Le nouvel établissement, comme les universités traditionnelles, puisent dans le même vivier, pour des formations voisines, conçues essentiellement en fonction de l'environnement industriel. Les collectivités qui ont fortement incité à la création du nouvel établissement, n'ont pas pris en compte les effets éventuellement négatifs de celle-ci sur les universités voisines.

Ces observations sont ponctuelles, mais significatives des difficultés du pilotage des structures universitaires.

Recommandation : *L'Etat doit mesurer toutes les conséquences des décisions qu'il prend ou ne prend pas en matière de développement universitaire. Ces décisions –ou leur absence– n'ont pas seulement d'effet sur l'environnement immédiat de l'établissement concerné. La maîtrise d'une carte universitaire inscrite dans une perspective à assez long terme devient de plus en plus nécessaire (cf. infra une recommandation du même type liée au contexte démographique).*

Certes, rien ne permet d'établir un lien systématique entre ces questions et un relatif désengagement des collectivités constaté dans de nombreux endroits. Cependant, là où l'université ne dispose toujours pas de bibliothèque, le conseil général et la ville attendent désormais un engagement clair de l'Etat, y compris sur le plan financier, pour prolonger les initiatives qu'ils ont prises jusqu'ici.

Dans deux autres cas, les collectivités territoriales se mettent également en retrait par rapport à leur attitude initiale. Ainsi, la ville retire son personnel d'un centre délocalisé. Il en est de même dans une autre université. Dans ces cas-là, les créations d'emplois d'Etat n'améliorent pas l'encadrement administratif et technique.

D'autres collectivités rappellent qu'elles n'ont pas à participer au fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur. Elles redoutent en effet les transferts de charges, même si les collectivités locales apportent à un établissement une dotation de fonctionnement équivalente à plus de la moitié de la dotation d'Etat, et, ailleurs, légèrement inférieure à cette moitié. Pourtant, dans ce dernier cas, en 1985, l'I.G.A.E.N. avait craint un désengagement des collectivités.

Les investigations de l'I.G.A.E.N. sur ces questions n'ont pas été suffisamment larges pour permettre de dégager une tendance affirmée. **Les collectivités territoriales semblent avoir cependant une attitude plus réservée** que dans la première phase du plan Université 2000, parce qu'elles n'ont pas toujours eu le sentiment que l'Etat gardait une ligne constante dans ses projets de développement⁸.

Ces remarques ne doivent cependant pas faire oublier l'apport considérable, mais aussi hétérogène, des diverses collectivités au financement des activités de certaines universités. On citera à titre indicatif, étant précisé que d'autres apports en personnel, équipements, crédits sont sans doute plus importants, une université qui reçoit, de la part des collectivités, des crédits de recherche globalement supérieurs aux crédits d'Etat, hors personnel évidemment. Ailleurs, là où l'Etat finance 55 allocations de recherche, la région en finance 21. Ou encore, dans deux universités observées cette année, la région finance de façon importante les stages des étudiants à l'étranger.

⁸ On se reportera également sur ce point au rapport n° 98-0051 relatif aux I.U.T.

5.2. LE DÉVELOPPEMENT DES RELATIONS INTERNATIONALES

Toutes les universités ont été incitées à s'engager dans des programmes d'échanges européens. Elles ont généralement répondu à l'attente. Fournir quelques indications concrètes sur ce type d'activité permet d'en mieux mesurer l'ampleur.

Les établissements à finalité technologique ne sont pas les moins engagés dans cette démarche. Dans l'un d'eux, qui compte 27 % d'étudiants étrangers en troisième cycle, tous les étudiants effectuent obligatoirement un stage à l'étranger au cours de leurs études. Dans un autre, le stage à l'étranger n'est pas obligatoire mais il est fortement recommandé aux étudiants. Pour l'instant, 21 % d'entre eux en effectuent un, en particulier aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, en Corée. Il est évident que de telles dispositions concourent au rayonnement des établissements.

D'ailleurs, de nombreuses universités ont perçu l'intérêt que l'accueil d'étudiants étrangers pouvait représenter pour leur développement. Il ne s'agit pas uniquement de grands établissements de renom, situés dans des villes importantes qui, en toute hypothèse, attirent naturellement des étudiants étrangers : par exemple, une université de création récente s'est tout de suite attachée à développer des réseaux de relations avec des homologues étrangères.

L'une des universités qui s'est fortement engagée dans ces échanges compte 12 % d'étudiants étrangers en provenance de cent Etats différents et elle envoie autant d'étudiants français (900) en stage à l'étranger. Cette université s'attache à prendre véritablement en charge ces étudiants. Elle leur apporte une aide effective pour leur orientation et se préoccupe de leurs conditions d'accueil. Soucieuse de ses relations internationales, elle a signé, avec des universités étrangères, 80 conventions dont les contenus se traduisent dans des actions concrètes : stages d'étudiants déjà évoqués, colloques, etc. Mais cette université ressent combien les relations internationales sont lourdes à coordonner –correspondances, rencontres, etc.– et consommatrices de moyens et de personnel qualifié.

Bien des établissements, y compris dans ceux que l'I.G.A.E.N. a observés cette année, **ont** certainement **des activités internationales aussi importantes**, sinon plus, que celles qui ressortent des quelques exemples donnés ici. L'objectif était non pas de dresser un bilan mais plutôt, par ces remarques ponctuelles, **d'ouvrir des pistes de réflexion et d'analyse pour des investigations ultérieures**, qui pourraient porter sur l'organisation des conditions d'accueil des étudiants étrangers, la prise en charge des étudiants français dans des universités étrangères, et plus particulièrement l'articulation des études entre établissements européens.

5.3. LES UNIVERSITÉS ET LE RETOURNEMENT DÉMOGRAPHIQUE

Jusqu'à ces dernières années, **les établissements** d'enseignement supérieur ont dû essentiellement faire face à l'accueil de promotions d'étudiants en progression constante. C'est un lieu commun de dire qu'ils vont connaître un retourment démographique. En réalité, ils **sont déjà face à ce retourment de tendance dont les conséquences devront être suivies de très près**, à tous les niveaux, dans les années à venir.

Au-delà des statistiques globales, quelques exemples montrent à quel point les évolutions d'effectifs peuvent être marquées.

Dans notre échantillon figure une université dont **l'évolution est presque symbolique** des problèmes attendus. **En croissance**, avec quelques paliers, **jusqu'en 1996**, elle connaît, **depuis, une baisse de l'ordre de 8 % en deux ans**, qui a concerné surtout le premier cycle, mais qui atteint maintenant le second. Dans une grande université pourtant dans une région encore en expansion démographique, les nouveaux inscrits en D.E.U.G. scientifique sont passés de 420 à 300 en deux ans, soit une diminution supérieure au quart. Ailleurs, les premières inscriptions, toujours dans le domaine scientifique, ont diminué de 19 % en une rentrée. Une relative désaffection générale pour les études scientifiques, constatée à la dernière rentrée, s'inscrit dans certains phénomènes d'engouement ou de désintérêt, assez peu prévisibles, mais déjà observés au cours des années passées dans d'autres disciplines. Quand ces phénomènes interviennent dans un contexte général de tassemement des effectifs, ils prennent des proportions plus spectaculaires.

Ces évolutions ne concernent pas seulement les études scientifiques. Dans une université qui comprend des formations à capacités d'accueil définies de type médecine ou I.U.T., c'est le secteur juridico-économique qui est touché et va supporter la quasi totalité de la baisse. **Le schéma régional de développement prévoyait des effectifs de 14 000 étudiants pour l'an 2000**. Une **révision en baisse** retient maintenant le chiffre de **10 500, soit 25 % de moins**. Jusqu'en 2015, la région dans laquelle est située cette université devrait voir diminuer de 25 à 30 % sa population de 16 à 25 ans. Quant au contexte économique, il n'est pas plus favorable et a peu de chances de pouvoir attirer une population extérieure.

Même une université de création récente qui a connu un développement spectaculaire, avec un doublement de ses effectifs en quatre ans, connaît déjà des infléchissements négatifs dans certaines filières.

Certaines délocalisations, dont le développement n'était pas assuré par un environnement démographique et économique porteur, subissent également des baisses très sensibles. Un rapport relève qu'une université a dû ainsi renoncer à maintenir une antenne tandis que l'autre a perdu 40 % de ses effectifs depuis 1993-94 et que son avenir est compromis. Dans une autre délocalisation, certaines options n'accueillent plus que trois étudiants.

Des établissements technologiques ont profité de la notoriété de l'université tête de réseau et du recrutement commun pour étoffer leurs effectifs. Mais leur situation géographique est dissuasive et leurs inscriptions sont aujourd'hui alimentées par les refus d'admission dans l'établissement le plus réputé.

Sous l'effet de ces mouvements, le poids respectif des diverses composantes va évoluer au sein des universités. A terme, ce sont les équilibres internes qui risquent d'être remis en cause, surtout dans les universités pluridisciplinaires. Une U.F.R. dominante, qui représentait 50 % d'une université, passe à 40 % en quelques années. Des évolutions du même type se rencontrent dans d'autres universités. Elle obligeront de plus en plus à prêter attention à l'équilibre entre les composantes des universités, afin de respecter "l'équitable représentation dans les conseils de chaque grand secteur de formation", selon les termes de l'article 22 de la loi du 26 janvier 1984.

Ces baisses d'effectifs ne concernent d'ailleurs pas uniquement l'entrée en premier cycle. Une université, qui fait fonctionner 27 D.E.A. pour 366 étudiants, enregistre à ce niveau une baisse de près de 15 % en deux ans. Dans la même période, les inscriptions en thèse diminuent également de 19 %, étant précisé que les crédits consacrés aux allocations de recherche ont diminué en raison du prélèvement, sur la même enveloppe, des indemnités de chômage des docteurs.

Des établissements, soucieux de ne pas dilapider leurs moyens dans des formations marginales, ont d'ailleurs pris des dispositions. L'un d'entre eux, pourtant de création et de développement récents, limite le nombre d'options et ne les ouvre pas si elles comptent moins de dix étudiants. Il a ainsi supprimé trois options à la rentrée de 1997. Une autre université ferme également toute unité de valeur qui compte moins de dix inscrits.

Recommandation : *L'administration centrale devrait encourager de telles pratiques.*

De nombreuses universités escomptent un développement de la formation continue pour compenser ces baisses d'effectifs. Les reprises d'études en cours d'activité professionnelle devraient constituer une occasion dans ce cadre. Elles supposent toutefois un développement des validations d'acquis et une adaptation des études qui permette la mise en place de cursus personnalisés⁹.

Ces évolutions d'effectifs, parfois concentrées sur certaines disciplines, appelleraient des redéploiements de moyens. Une université a connu en six ans une progression d'effectifs de 30 % pendant que les recettes et dépenses inscrites dans son budget faisaient plus que doubler. Elle s'organise désormais pour travailler à moyens globalement constants, ce qui supposera des réaffectations internes, déjà amorcées d'ailleurs dans certaines universités. Dans l'une d'entre elles, six emplois d'enseignants chercheurs ont été transférés en trois ans, du secteur scientifique vers les secteurs juridico-économiques et les S.T.A.P.S. La démarche est tout à fait positive et mérite d'être relevée. Mais ce redéploiement concerne 0,7 % des emplois. Or les mouvements démographiques vont aller à un autre rythme au cours des années prochaines. On mesurera les difficultés à venir en constatant que, dans une jeune université, 47 % des enseignants et 53 % des I.A.T.O.S. ont moins de quarante ans. Il est difficile de reconvertis un emploi devenu vacant, mais la viscosité du système est extrême quand presque la moitié du personnel peut occuper son emploi pendant vingt à vingt-cinq ans.

Plusieurs indices recueillis au cours des missions de l'année montrent que des décisions dont les répercussions pouvaient être absorbées par un système en expansion, vont avoir désormais des effets beaucoup plus sensibles sur l'équilibre global des dispositifs d'enseignement.

Une université constate une baisse de niveau en D.E.U.G. Mais elle observe qu'au cours de ces dernières années, dans son environnement immédiat, les capacités d'accueil en S.T.S., I.U.T. et C.P.G.E. se sont fortement accrues. D'une façon encore plus sensible que précédemment, ce développement laisse à la formation généraliste de type universitaire, les étudiants non retenus dans d'autres filières dont les capacités d'accueil sont limitées et les conditions d'encadrement en T.D. et T.P. de surcroît plus favorables.

⁹ Cf. sur ce point le rapport n° 98-0014 : la formation continue des adultes assurée par l'enseignement supérieur.

La concurrence des C.P.G.E. est également fortement ressentie par une université à finalité technologique qui a retenu 373 candidatures pour n'inscrire, en définitive, que 230 étudiants.

Des erreurs ponctuelles sont aussi commises qui, dans un contexte démographique défavorable, compromettent la réussite de certaines opérations. Le cas, déjà évoqué, d'une école d'ingénieurs autonome, transférée en 1979 dans un environnement économique a priori plus adapté, est significatif. Depuis, au sein de l'université, implantée dans la même ville, la création d'une école d'ingénieurs dans des spécialités voisines, avec des modalités de recrutement également assez semblables, aboutit à un bilan malheureusement vite résumé. A l'occasion de sa nouvelle implantation, des moyens importants ont été apportés au premier établissement. Le nombre d'enseignants a triplé en passant de sept à vingt-deux de 1979 à 1998, mais le nombre d'étudiants n'a pas doublé, progressant seulement de 76 à 122. **Le nombre de candidats a baissé de 130 à 70 en cinq ans et cette école a recruté 25 élèves pour 44 places** à la rentrée dernière. Tout s'est passé comme si les deux décisions, de transfert d'abord, puis de création, avaient été prises en toute ignorance l'une de l'autre, et comme si le vivier permettait d'alimenter les deux formations, ce qui n'est manifestement pas le cas.

Ailleurs, sur un site délocalisé, les effectifs d'un D.E.U.G. A.E.S. sont passés de 330 en 1994-95 à 174 en 1997-98. L'explication de cette baisse réside dans la création, dans l'académie voisine, du même D.E.U.G. sur un autre site délocalisé. Ainsi **deux villes** dont la population respective est **de 26 000 et de 33 000 habitants**, situées dans un environnement démographique défavorable, **distantes** l'une de l'autre **d'une centaine de kilomètres, offrent la même formation**. Il s'agit évidemment de deux décisions qui se neutralisent et se condamnent mutuellement à l'échec.

Des décisions de ce type pouvaient à la rigueur être absorbées en période d'expansion démographique. Elles ne sont pas viables en période de baisse. Cet exemple montre aussi que **les décisions ne peuvent être prises par académie**, en ignorant les évolutions dans les académies périphériques.

Une des antennes, dont la pérennité incertaine a déjà été évoquée, voit ses effectifs baisser en raison de la situation démographique locale, mais aussi de l'érosion du recrutement dans les départements proches –situés hors de l'académie– qui subissent l'attraction d'autres pôles universitaires. Dans une toute autre région, une université moyenne est déjà fortement touchée par la concurrence d'établissements voisins et non seulement par la baisse démographique.

Dans une des universités observées cette année, sur 6 280 étudiants, 800 viennent d'un département limitrophe situé dans l'académie voisine. Or, dans ce département, un centre universitaire en voie de constitution pourrait avoir l'ambition de devenir une université de plein exercice, pendant que, dans une troisième académie, à 125 km, une autre ville développe la même stratégie. **Il est difficile de penser que les trois établissements puissent se développer de façon cohérente** en atteignant une taille critique satisfaisante.

Recommandation :

- *Le plan Université 2000 représentait le premier essai de constitution d'une carte universitaire maîtrisée. L'I.G.A.E.N. a eu l'occasion de souligner à plusieurs reprises le rôle qu'avaient joué les collectivités locales, en particulier par les opportunités immobilières qu'elles offraient.*
- *Dans la phase actuelle, un pilotage national étroit est nécessaire pour canaliser les initiatives que les circonstances démographiques différentes rendent inadaptées.*
- *Plus généralement, des décisions difficiles devront être prises –sans tarder compte tenu des charges induites– pour redéfinir la carte des formations universitaires.*

L'élaboration des contrats quadriennaux devrait être l'occasion de mesurer ces évolutions démographiques et de prévoir les ajustements qu'ils appellent en terme de rééquilibrage et de redéploiement.

Certains établissements soulignent les effets positifs du contrat. Malgré les retards dans sa conclusion, il a eu un effet stimulant sur une école d'ingénieurs. Un autre établissement considère que le contrat a été l'occasion d'une prise de conscience de certaines dérives (des tendances à un recrutement étroitement local) par les bilans qu'il oblige à établir. **Aucune université ne néglige cet exercice.**

Il n'est pas certain, cependant, que, jusqu'ici du moins, le contrat quadriennal ait permis une réelle vision stratégique de l'évolution de l'enseignement supérieur, que ce soit du point de vue de l'université contractante ou du point de vue global de l'administration centrale.

Quelques observations laissent **sceptique sur la signification de certains axes des contrats**. Une université, pourtant évoquée précédemment parmi celles qui ont éprouvé les effets positifs de la démarche

contractuelle, s'était donné comme **objectif, pour 1997, un flux d'entrée de 638 étudiants** avec un accent mis sur le recrutement de bacheliers technologiques. En réalité, pour cette même année, **le flux d'entrée a été de 230 étudiants**, presque tous des bacheliers scientifiques avec mention. Une autre université, dans laquelle **la baisse des effectifs est nettement amorcée en octobre 1997**, était encore créditez d'une hausse de 21 % à l'horizon 2001 dans le contrat signé en janvier 1997. Dans le contrat d'une troisième université, **les effectifs avaient été surévalués de plus de 20 % et le retournement démographique en cours n'avait nullement été anticipé.**

Ailleurs, les retards dans les attributions de moyens prévus par le contrat lui ôtent une part de sa portée, malgré un rattrapage significatif dans les dotations qui relève d'ailleurs beaucoup plus d'une mesure d'ensemble que des effets du contrat quadriennal.

Dans une autre université, qui intègre les moyens correspondants au contrat dans son budget, avec un fléchage de la destination des crédits, les retards déjà évoqués dans l'attribution des moyens retirent une part de signification aux engagements réciproques de l'Etat et de l'établissement et sont à l'origine de décisions budgétaires modificatives en cascade. Alors que cette université nouvelle dispose encore d'un "conseil de perfectionnement et de réflexion stratégique", hérité du régime provisoire, cette instance n'a pas été plus spécialement chargée de la préparation du contrat quadriennal. Elle a simplement été consultée parmi d'autres.

Enfin, le caractère assez uniforme des thèmes développés par les universités dans les contrats ne leur confère pas le caractère spécifique qu'on attendrait. Pratiquement toutes les universités dans lesquelles la question a été évoquée, accordent, par leur contrat, la priorité à l'insertion professionnelle, au développement international et au développement de leur troisième cycle, en s'appuyant sur un accroissement des activités de recherche. Qu'il s'agisse d'une université à forte dominante scientifique dans une ville de tradition universitaire, d'une université nouvelle au public relativement favorisé ou d'universités pluridisciplinaires provinciales de taille moins importante et aux recrutements plus modestes, elles annoncent les mêmes projets. Or, actuellement, certaines universités prestigieuses procèdent à une importante sélection à l'entrée en troisième cycle, parfois même, de fait, en second cycle. Elles freinent donc, par contrecoup, les départs, à la fin des premier et second cycles, d'étudiants inscrits dans des universités moins confirmées. Quand ces universités recherchées connaîtront, elles aussi, les effets du déclin démographique, tout laisse supposer qu'elles seront plus accueillantes qu'elles ne le sont aujourd'hui. Elles risquent donc de dégarnir des troisièmes cycles sur lesquels les universités en situation moins favorable fondent des projets, sinon de développement, du moins de consolidation.

L'administration centrale a lancé une réforme des procédures d'élaboration et des contenus des contrats quadriennaux. Elle parviendra peut-être à en faire un outil de coordination du développement universitaire. Pour l'instant, ces contrats sont sans doute souvent utiles aux universités, soit comme révélateurs, soit comme fédérateurs. Les quelques observations que l'I.G.A.E.N. a recueillies n'indiquent pas qu'ils jouent un rôle stratégique au profit du pilotage national de l'enseignement supérieur.

Il est manifeste aussi que, pour tenter d'enrayer la baisse de leurs effectifs, des universités ont déjà présenté et présenteront de plus en plus des demandes d'habilitations tendant à diversifier l'offre de formation. Dans une sorte de fuite en avant, elles créeront ainsi des formations aux effectifs trop limités. Dans une université qui connaît déjà fortement les effets de la baisse démographique, les dernières formations ouvertes concernent rarement plus de quarante étudiants et parfois moins de la dizaine. **L'administration centrale aura un rôle déterminant à jouer pour contenir ces initiatives.**

Recommandation :

La gestion de l'enseignement supérieur s'inscrira désormais dans un contexte démographique instable. Dans cette perspective, les contrats quadriennaux pourront éventuellement constituer un outil de pilotage utile, mais leur efficacité dépendra de la portée que l'administration centrale saura leur donner et des engagements qualitatifs que les établissements prendront pour réaliser leurs objectifs.

Par exemple, une université projette de recruter plus de bacheliers technologiques. Mais, pour les conduire au succès, elle devra adapter ses méthodes, accentuer en particulier la part des enseignements pratiques. Si tel n'était pas le cas, ces recrutements n'auraient pour résultat que de masquer le déclin démographique sans répondre positivement à un besoin.

CONCLUSION

Les établissements d'enseignement supérieur observés cette année par l'I.G.A.E.N. ont tous déployé des efforts pour informer et conseiller les étudiants. Ils prêtent également une attention renforcée à la professionnalisation des formations et aux débouchés de leurs étudiants. Cependant, les retombées concrètes de leurs initiatives sont encore inégales dans la mesure où les actions conduites sont rarement le fait de toute une université. Trop souvent encore, ces actions sont engagées par des services centraux, parfois relativement isolés, ou par une U.F.R., sans qu'il y ait effet de synergie au sein de l'université. De la sorte, les retombées sur les établissements du second degré sont faiblement perçues.

Il n'y a pas d'opposition de principe des universités ou d'un groupe de disciplines à appliquer la réforme d'avril 1997. Elle est cependant traduite dans les faits d'une façon hétérogène avec, parfois, des manquements à la réglementation qui devront être corrigés. Dans ce domaine, il faut tenir compte des difficultés auxquelles les universités ont été confrontées : délais de mise en œuvre trop brefs, réglementation extrêmement compliquée, organisation lourde. A cette occasion, l'I.G.A.E.N. appelle à nouveau l'attention sur les problèmes immobiliers : adaptation des locaux et sécurité.

L'observation de l'organisation financière des universités ne laisse pas une impression très positive. Malgré des innovations intéressantes, l'examen des budgets et, surtout, des comptes financiers est plus rituel que porteur d'orientations et de réflexions. Quant à la réglementation, que ce soit en matière de comptabilité des engagements de dépenses, de reports de crédits, de détermination des réserves, enfin d'amortissements et de provisions, elle n'est généralement pas appliquée avec assez de rigueur.

Pour la gestion des études comme pour la gestion financière, l'informatisation devrait aider les universités à s'inscrire dans des cadres plus respectueux des règles, mais les progrès indéniables dans ce domaine sont encore inégaux et leurs effets peu manifestes.

A nouveau l'I.G.A.E.N. doit appeler l'attention sur des dérives relatives à l'emploi et à la gestion des personnels : heures complémentaires, horaires et congés des personnels non-enseignants, conditions de leur emploi sur les budgets d'université appellent bien des redressements et ne confèrent pas aux établissements une bonne image de marque.

Enfin, l'I.G.A.E.N. s'est attachée à donner quelques éclairages sur le rôle des collectivités territoriales et sur les effets de retourment démographique. La conjoncture nouvelle requerra un pilotage central étroit de l'évolution des structures de l'enseignement supérieur ainsi que des redéploiements inévitables.