

Paris, le 9 JUIL. 1996

*Le Chef du service
de l'Inspection générale
de l'Administration*

Affaire suivie par :

☒ :

Référence :

Note à l'attention de Monsieur le Ministre

J'ai l'honneur de vous adresser ci-joint un rapport qui présente les principaux résultats des observations de l'inspection générale de l'administration à l'issue de missions effectuées dans le quart des universités en 1995-96.

L'affirmation de l'identité universitaire face au particularisme facultaire est difficile et limitée. La condition étudiante devient manifestement l'objet des préoccupations des universités. Mais le respect des règles et le sens de la rigueur dans les domaines de l'organisation des études, de l'emploi des personnels et des crédits sont insuffisants. Le recours abusif à des associations n'est que le reflet de ce besoin de s'affranchir de l'orthodoxie de la gestion.

Le rapport se conclut par huit propositions principales d'action.

Pour permettre une éventuelle diffusion élargie de ce rapport, le parti a été pris de ne pas citer les établissements concernés. Je vous serai donc reconnaissante de bien vouloir donner des instructions explicites sur la diffusion que vous pourriez souhaiter.

Céline

Céline WIENER

**Ministère de l'Éducation nationale
de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche**

**Inspection générale
de l'Administration**

**OBSERVATIONS SUR LE FONCTIONNEMENT
DES UNIVERSITÉS
(année 1995/1996)**

Ont contribué à l'élaboration de ce rapport :

Mesdames et Messieurs les membres de l'Inspection générale de l'administration :

Maurice BLANC, Jacqueline BUET, Paul CATHALY, Tristan CHALON, Pierre CHAMPAGNE (rapporteur), Jean-Louis CLAVERIE, Yves COTTEREAU, Georges DALLEMAGNE, Jean-Yves DUPUIS, Jacques GAILLARD, Jean GEOFFROY, Serge LE GUEVEL, Nicole LEBEL, Claude LECOMPTE, Thierry MALAN, Gérard MOREAU, Gérard PAGÈS, Jérôme POLVERINI, Jean REBOUT, Jacky SIMON, Jean VAREILLE, Lamartine VENANCE.

INTRODUCTION

L'inspection générale de l'administration de l'Education nationale a pour mission d'assurer "un suivi permanent des établissements... universitaires". Dans le cadre de cette mission, réaffirmée pour l'année 1995-96, elle a rassemblé de nombreuses observations : les unes recourent des constatations déjà bien connues, d'autres traduisent des infléchissements notables, positifs ou négatifs, d'autres la persistance de situations préoccupantes qui, malgré leur notoriété et la variété des contrôles et audits effectués, paraissent ne pas pouvoir évoluer par elles-mêmes.

En outre, des missions, suscitées par les difficultés particulières de fonctionnement de certains établissements universitaires, sont confiées à l'inspection générale en cours d'année.

Le suivi permanent a porté sur quatorze universités et les missions particulières sur sept autres établissements⁽¹⁾. L'objet du présent rapport est de présenter une synthèse de ces différents travaux. Les noms des universités concernées par les situations évoquées n'ont pas été mentionnés afin de ne pas empêcher une éventuelle diffusion élargie. Mais toutes les missions ont donné lieu, soit à des rapports déposés et diffusés selon les modalités habituelles, soit à des notes internes, moins formalisées mais conservées à l'inspection générale et pouvant être mises à disposition du cabinet.

Dans le suivi permanent, l'I.G.A.E.N. s'efforce de respecter un certain équilibre géographique ; cependant, la taille des universités, les structures, les disciplines dominantes ne rendent pas toujours, sur une année, l'échantillon parfaitement représentatif. De plus, les missions spécifiques sont, la plupart du temps, motivées par des situations de crise qui peuvent déformer défavorablement l'image d'ensemble des universités.

Cette synthèse ne peut donc prétendre donner une vision exhaustive et parfaitement représentative de la réalité des universités d'aujourd'hui.

L'importance de l'échantillon, constitué du quart des universités, permet toutefois de dégager quelques idées directrices sur des sujets souvent évoqués. Le gouvernement des universités, la condition étudiante, les moyens et les modalités de leur gestion, le nécessaire exercice de la tutelle et du contrôle sont des questions assez fréquentes, ou qui se posent dans des termes suffisamment caractéristiques, pour qu'on puisse en tirer des observations globales.

⁽¹⁾ *On trouvera en annexe la liste des établissements inspectés avec l'indication, selon les cas, du caractère général ou particulier de la mission effectuée.*

1. - L'UNIVERSITE EST DIFFICILE A GOUVERNER

Dans son premier contact avec la conférence des présidents, le 6 juillet 1995, le ministre déclarait qu'il ferait évaluer les conditions de l'exercice de la présidence. Dans le prolongement de la déclaration du ministre, il a donc paru opportun, même sans saisine formelle, de faire porter une partie des observations sur l'identité de l'université, l'exercice du pouvoir et la résolution des conflits en son sein.

1.1. - L'identité de l'université n'émerge pas clairement de l'activité des composantes.

Il est parfois difficile de percevoir une conception des études et de la recherche, une méthode de gestion qui soient caractéristiques de l'université au sens global du terme. Le mot "fédéralisme" peut n'être qu'un euphémisme pour caractériser des composantes très autonomes les unes par rapport aux autres. Dans une université, on parle clairement de structure confédérale pour signifier que l'essentiel des compétences est exercé par les conseils des composantes. Non seulement la vie réelle des études et de la Recherche, mais également la gestion relèvent alors des unités de formation et de recherche (U.F.R.) sans qu'apparaissent de conceptions globales. Il est préférable, dans ce cas, de parler d'une juxtaposition de politiques facultaires plutôt que d'une politique universitaire. Dans plusieurs universités, les problèmes importants (organisation des études, charges d'enseignement) sont déconcentrés sur les U.F.R. tandis que la présidence prend en charge des questions moins stratégiques. Dans une autre, les contributions aux états généraux ont été établies dans les composantes puis regroupées pour transmission, sans débat ni élaboration de position globale au niveau de l'université.

Les conseils des études et de la vie universitaire (C.E.V.U.) jouent un rôle inégal de coordination entre les propositions des U.F.R. relatives à l'organisation des études. Dans une université, le C.E.V.U. est saisi directement des propositions d'habilitation des U.F.R., sans instruction préalable par un service central qui analyserait ces demandes, en dégagerait les axes de cohérence ou les contradictions et s'assurerait de leur conformité à la réglementation nationale.

La composition des universités est parfois défavorable à l'émergence d'une identité. Lorsqu'une ou deux U.F.R. sont d'anciennes facultés qui représentent à elles seules les deux tiers de l'université, elles prolongent leur existence et quelques U.F.R. de moindre importance, plus ou moins marginales, leur sont rattachées, parfois artificiellement, sans influencer sur la politique générale de l'université. Il en est de même quand deux anciennes facultés (ou fragments de facultés), dont les disciplines ont peu de rapports entre elles, sont distantes d'une quarantaine de kilomètres et ont été juxtaposées dans une structure universitaire ou quand, dans une université pluridisciplinaire composée de nombreuses U.F.R., l'une d'entre elles regroupe le tiers des étudiants et tient, de ce fait, une place prépondérante.

On imagine mal comment une université qui comprend quinze composantes sur quatorze sites ou vingt-deux composantes réparties entre sept sites peut prendre corps. Il est alors remarquable que le C.E.V.U. ait pu, à l'occasion des dernières demandes d'habilitations, se saisir de la cohérence des formations et de leur lien avec les moyens d'enseignement, pour faire émerger une politique globale. Il est aussi exceptionnel que, dans ce même cas, la présidence de l'université soit reconnue comme l'interlocuteur unique en matière de recherche, ce qu'elle est rarement avec les partenaires extérieurs tels que les collectivités locales.

En effet, dans ces cas là, ce sont généralement les conseils des "facultés" qui traitent des questions essentielles. Plusieurs rapports signalent de faibles participations aux délibérations des conseils d'administration de l'université. Parfois, le bureau, au caractère diversement formalisé, apparaît comme la véritable instance d'arbitrage et de décision.

Certaines U.F.R. dites "de l'article 33" fonctionnent de même à la périphérie de l'université, sans contribuer à affirmer son identité. C'est également le cas d'U.F.R. relevant de disciplines considérées comme spécifiques, dont l'existence n'est pas encore complètement assimilée par le milieu universitaire, les U.F.R. sciences et techniques des activités physiques et sportives (S.T.A.P.S.) par exemple. L'une d'entre elles, dans notre échantillon, a des statuts non conformes à ceux de l'université et non approuvés par le conseil d'administration, ce qui ressort à l'occasion de situations conflictuelles mais n'avait jamais retenu l'attention jusqu'ici. Il en est de même, parfois, avec des disciplines relevant traditionnellement de l'enseignement supérieur. Une U.F.R. de droit ne demande pas le renouvellement de l'habilitation à délivrer le D.E.U.G. d'administration économique et sociale (A.E.S.) ; les instances centrales de l'université (C.E.V.U., conseil d'administration) ne réagissent pas lorsque, formellement, la question leur est soumise.

Ailleurs, des délibérations des conseils des composantes ne sont pas transmises à la présidence et ne font donc l'objet d'aucun contrôle bien qu'elles comportent de nombreuses anomalies.

Même l'informatisation ne permet pas toujours de dégager des politiques d'ensemble et de coordonner l'utilisation des moyens. Dans un établissement, un centre de calcul multifonctions est doté de deux directions qui ont chacune leur propre réseau de câblage. Ailleurs, chaque U.F.R. veut conserver en propre la gestion de l'informatique au même titre que d'autres fonctions. Dans une université, l'implantation projetée de l'application pour la gestion des enseignements et des étudiants (APOGEE) pourrait aboutir à dessaisir les services centraux de toute responsabilité en matière d'inscription. La fonction scolarité échapperait alors complètement à la présidence et au secrétariat général de l'université si le pilotage central de la fonction n'était pas réactivé.

Cette tendance au fonctionnement fractionnel et à la dispersion se retrouve parfois au sein même d'une U.F.R. L'inspection générale a analysé le fonctionnement d'un I.U.T. dont les six départements disposent de locaux et d'équipements propres ; ils utilisent six logiciels de gestion différents ; les ressources de formation continue sont affectées par départements (que l'activité de formation continue puisse s'insérer dans le cadre du service commun de l'université ne vient évidemment pas à l'esprit !) ; chacun de ces départements a également sa propre organisation pour conduire sa politique de relations internationales.

Toutes les formes de morcellement qui viennent d'être évoquées concourent à un alourdissement de la gestion et à une déperdition des moyens.

Dans un tel contexte, la solidarité est encore mince entre les U.F.R.. Un nouveau président, professeur d'une U.F.R. dont aucun représentant, en vingt ans, n'avait accédé à la présidence, a pris la mesure des déséquilibres dans la répartition des moyens. Il se heurte actuellement à d'importantes difficultés pour procéder à des rééquilibrages limités et pourtant d'une évidente équité. Dans une autre université, une U.F.R., après avoir voté son budget initial en équilibre, refuse une décision budgétaire modificative parce qu'elle estime insuffisante sa dotation complémentaire par rapport à celles obtenues par les autres U.F.R.. Dans la même université, un directeur d'I.U.T. avait également refusé de mobiliser des moyens disponibles pour permettre à l'université de faire face à des difficultés de rentrée.

Comment attendre qu'un groupement d'U.F.R. très unies, constituant de fait une ancienne faculté importante, ait les mêmes réticences à l'égard d'éventuelles délocalisations que l'autre partie de la même université, composée de quelques U.F.R. d'une discipline très

différente dont le potentiel a été dispersé à l'origine entre trois universités sur la même ville ? Les politiques sont, dans ce cas, évidemment divergentes au sein de la même université.

L'histoire, la géographie et les configurations immobilières seront sans doute toujours plus fortes que les institutions et les hommes qui les dirigent. Pour expliquer les relations entre le pouvoir central de l'université et ses U.F.R., des responsables font souvent référence aux séquelles de découpages et de recompositions qui datent d'un quart de siècle, dont ils assument l'héritage plus facilement qu'ils ne parviennent ou ne cherchent à s'en dégager, alors que, pour la plupart, ils n'étaient pas présents à cette époque.

1.2. - Le pouvoir central éprouve des difficultés à imprimer sa marque

Il n'est donc pas étonnant que le gouvernement central de l'université ait des difficultés à s'affirmer. Quand il prend des décisions, une conception dévoyée de l'autonomie en rend souvent l'application aléatoire au niveau facultaire.

La présidence et le secrétariat général maîtrisent souvent mal l'activité des U.F.R. et les informations nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Le niveau central est rarement doté d'un dispositif de pilotage dans des domaines comme l'orientation (suivi de cohortes, présentation de résultats) ou comme les charges effectives d'enseignement. Ailleurs, la présidence et les services centraux ne dirigent pas le service informatique de gestion.

L'information circule mal entre les différents niveaux. Dans un des établissements visités, la création d'enseignements échappe largement à toute organisation centralisée et les responsables sont mis devant le fait accompli, à partir d'initiatives incontrôlées. Dans un autre, le comité national d'évaluation a recueilli auprès de la présidence des informations non actualisées, en partie inexactes sur un groupement d'U.F.R., et à l'insu de ces U.F.R.. Ailleurs encore, au moment des inscriptions, la circulation de l'information entre le service comptable central et les services de scolarité des U.F.R. n'est pas toujours systématisée et peut aller jusqu'à permettre des détournements qui sont identifiés par hasard et non pas par un système d'information maîtrisé.

Même dans les domaines où le poids de l'histoire compte moins, comme la formation continue ou les relations internationales, dont le développement est surtout postérieur à la constitution des universités, les initiatives ont souvent échappé au pouvoir central. Dans une même université, quatre U.F.R. assurent séparément des fonctions de relations internationales ; toujours dans cet établissement, l'essentiel des activités de

formation continue n'est pas géré par le service commun créé à cet effet. Il est notoire qu'il en est d'ailleurs de même dans de nombreuses universités.

Lorsqu'un groupement d'U.F.R. représente une ancienne faculté et confère au gouvernement de l'université une tonalité centralisatrice, ce pouvoir est alors difficilement ressenti si une U.F.R., minoritaire mais en développement important, cherche à s'affirmer. Ailleurs, l'arrivée fortuite à la présidence d'un représentant d'une U.F.R. périphérique révèle que le pouvoir central, apparemment fort, était en fait celui d'un groupement majoritaire d'U.F.R. qui prolongeait l'existence de l'ancienne faculté, sans prendre en charge la nouvelle dimension de l'institution. Dans ce cas, le renouvellement de la présidence peut être l'occasion de donner un véritable cadre universitaire, et non plus facultaire, à la direction de l'établissement.

Dans la crise de l'automne dernier, certaines universités auraient pu faire face, en large partie du moins, aux difficultés de la rentrée, si elles étaient parvenues à mobiliser au profit des composantes les plus démunies les moyens disponibles ailleurs. Mais la présidence est parfois restée sans prise sur l'expression des besoins et les moyens d'y répondre, le moindre rééquilibrage soulevant des difficultés majeures.

De nombreuses universités s'appuient sur les critères du système d'analyse et de répartition des moyens (SANREMO) pour répartir les crédits entre les U.F.R.. Elles témoignent ainsi de l'impossibilité de mettre en place une politique propre de répartition, adaptée aux particularités locales (retards de dotation de certaines U.F.R., moyens nécessairement plus élevés pour des formations nouvelles, contexte immobilier spécifique, etc..).

Les observations de l'année précédente sur les réserves et leur éparpillement dans une multiplicité de comptes témoignent aussi des difficultés à dégager une politique globale de l'utilisation des moyens. Cette année encore, il a été constaté que, souvent, les réserves des établissements figurent aux comptes des U.F.R.. Celles-ci les considèrent comme des moyens définitivement affectés. Dans un cas, lorsque le président souhaite relayer les crédits annoncés pour engager une opération, il "emprunte" aux U.F.R., avec obligation de les rembourser. Pour limiter l'inconvénient de la méthode, le conseil d'administration a décidé de constituer une réserve au niveau de l'université. Il sera intéressant de mesurer l'impact d'une telle décision.

L'importance des services centraux n'est pas non plus un indice toujours pertinent de réel pouvoir. Dans une université où la moitié des personnels I.A.T.O.S. est affectée dans les services centraux ou généraux, onze audits ou inspections globales ont été effectués en six ans, sans effets sensibles sur le fonctionnement. La présidence et le secrétariat général ne parviennent pas à traduire dans les faits, au niveau des composantes, les modifications préconisées. Mais de nombreux autres rapports signalent la faiblesse des services centraux qui ne se sont pas dotés des moyens leur permettant de constituer un appareil administratif qui renforcerait le pouvoir de la présidence.

Dans une université, en revanche, le budget des services centraux se limitait, jusqu'à l'an dernier, aux produits financiers, certes confortables, mais ne prévoyait aucune dotation sur la subvention de fonctionnement. Faut-il retenir ce fait ou insister sur l'infléchissement qui vient d'avoir lieu en 1996 où, pour la première fois, les services centraux sont dotés de crédits prélevés sur la dotation globale ? Dans cette même université, les responsables de deux U.F.R. continuent à s'interroger sur l'utilité du niveau de la gestion présidentielle.

La contractualisation est souvent considérée comme un moyen d'affirmer l'identité de l'université et de permettre à la présidence d'imprimer sa marque sur les principales orientations. Elle est, en principe, l'outil de prospective destiné à déterminer la politique de l'université et non de ses composantes. Dans certaines universités, des présidents ont pu faire prendre conscience aux différentes instances de la nécessité de dégager une politique cohérente. L'intérêt d'une politique patrimoniale universitaire a été évoqué dans la phase précédant l'élaboration du contrat dans une de ces universités. Mais, par la suite, les instances n'en ont pas été saisies. Le contrat, préparé dans les composantes, n'a pas toujours le caractère d'un projet global. Un président déclare qu'il ne signera pas le contrat quadriennal sans être entouré des directeurs d'U.F.R. Il justifie ainsi l'appréciation parfois portée sur les contrats qui ne seraient que des catalogues sans priorités ni arbitrages. Dans une autre université, les objectifs affichés dans le contrat quadriennal ne peuvent résister aux contraintes locales et aux tendances centrifuges. Il y a alors loin du projet à la réalité. Ailleurs enfin, le suivi de l'exécution du contrat au niveau central est strictement administratif et il n'est pas prévu de préparer une analyse concertée de sa réalisation ni d'envisager un projet d'établissement avant le renouvellement.

Tous les facteurs convergent certainement pour rendre difficile une affirmation du rôle de la présidence et de ses services qui conduirait inévitablement à un affaiblissement de l'autonomie propre aux composantes. Cette affirmation est cependant nécessaire à un bon

fonctionnement car le président est, en définitive, seul en charge des difficultés qui peuvent perturber la bonne marche de l'université. La présidence, qui n'a pas toujours pris sur l'essentiel, dans le fonctionnement quotidien de l'université, devient le seul centre de responsabilité dans les périodes de crise et doit alors assumer les conséquences des dérives amorcées le plus souvent dans les U.F.R.. Aucun des rapports de l'I.G.A.E.N. ne préconise le développement ou le renforcement de l'autonomie des U.F.R., bien au contraire ! D'ailleurs ce sont les limites constatées dans l'exercice du pouvoir présidentiel qui risquent de rendre plus difficiles les changements souhaités.

1.3. - Le gouvernement de l'université est parfois conflictuel.

Toutes ces observations laissent présager que des conflits peuvent facilement émerger entre un pouvoir central soucieux de s'affirmer et des U.F.R. qui souhaitent préserver une large autonomie de gestion. Quelques épreuves de force ont déjà été incidemment évoquées.

Le président est élu par une réunion de conseils qui, ensuite, n'ont plus à siéger ensemble. Ces conseils sont élus et renouvelés selon des périodicités qui ne sont pas en phase avec le rythme d'élection des présidents. A un moment donné, dans toute université, un président doit donc exercer ses fonctions en s'appuyant sur des conseils renouvelés peu de temps après son élection et ayant éventuellement des conceptions opposées aux siennes sur la gestion de l'université. Ce sera le cas dans au moins une des universités observées cette année.

Ce dispositif pourrait conduire à affranchir le président du gouvernement d'assemblée. Il en est certainement ainsi dans de nombreux cas. Lorsqu'il y a conflit, en revanche, on arrive vite à des blocages. Les modalités régulières d'association des représentants des composantes à la gestion de l'université ne sont plus respectées. Dans au moins deux universités de l'échantillon, des personnes non membres d'une instance peuvent participer à ses travaux, ce qui infléchit les débats et les propositions, rendant ainsi contestable leur légitimité. Des U.F.R. menacent de demander le bénéfice de l'article 33 ou de certaines dispositions de l'article 43 de la loi.

Les responsables d'une université, soucieux d'affirmer la prééminence du pouvoir central, s'opposent à toute tentative de partition, en particulier à la création d'une université à vocation spécifique, pourtant souhaitée par les autorités régionales. Ailleurs, la présidence n'a rien pu contre la création, puis le développement, d'une antenne. Les délocalisations

sont parfois à l'opposé de toute politique d'établissement et provoquées par des élus départementaux ou municipaux, aidés par certains universitaires qui ne conçoivent pas la nécessité d'une politique globale de l'établissement.

Des conflits interviennent également entre les conseils. Le partage des responsabilités entre le C.E.V.U. et le conseil d'administration devrait être précisé. Dans une université, le C.E.V.U. se réunit difficilement en raison de quorum problématique. Il n'a pas fonctionné pendant deux ans alors que l'université avait engagé la rénovation de ses formations. On s'interroge sur la régularité des décisions prises en cours de réforme (adaptations inévitables, mesures transitoires, etc..).

L'épreuve de force, même feutrée, est parfois engagée entre le pouvoir central et les composantes. Alors qu'il était prévu que le nouvel agent-comptable d'une université serait le chef des services financiers, une forte opposition des U.F.R. l'a, en définitive, cantonné dans les fonctions d'agent comptable, sauf dans les services centraux où il exerce davantage ses attributions. Dans cette université, le budget doit se lire comme le regroupement des budgets d'U.F.R. qui traduisent autant de politiques qu'il y a d'unités, sans qu'apparaisse une politique budgétaire universitaire.

Les conflits se répercutent parfois au sein de l'équipe de direction, ou bien cette équipe est recomposée en fonction des points de vue du président qui ne convoque pas aux réunions le vice-président en charge du C.E.V.U..

On aboutit également à des comportements contradictoires liés à l'évolution d'événements mal maîtrisés. Ainsi, dans une université, un accord conclu entre les responsables des différentes composantes pour permettre d'achever l'année 1995 n'a pas permis d'arrêter la montée des revendications de novembre dernier. Entre autres éléments, une U.F.R. avait décidé de reporter la rentrée faute de moyens, alors que le conseil d'administration de l'université, où cette U.F.R. est largement représentée, venait de voter à une forte majorité la répartition des moyens supplémentaires dont la plus grande part lui revenait.

En général, les membres des conseils des organes centraux sont plus les représentants de leur discipline ou de leur U.F.R. que des administrateurs de l'université.

L'évolution divergente des effectifs des différentes disciplines depuis dix ans est un facteur de tension dans les universités qui accroît les difficultés de compréhension liées à la dispersion, et à la différence de qualité d'aménagement des campus.

Bien entendu, il s'agit là de situations extrêmes qui ne doivent pas fausser la représentation du fonctionnement habituel des universités où, fort heureusement, tout au long de l'année, les crises caractérisées sont peu nombreuses. Elles montrent cependant combien l'institution est fragile, et peut, à tout moment, générer des blocages.

2. - A L'EGARD DES ETUDIANTS, DES INITIATIVES INTERESSANTES MAIS AUSSI DES MANQUEMENTS REGRETTABLES

Les problèmes de l'orientation, de l'échec - tout particulièrement en premier cycle -, du statut de l'étudiant et, plus généralement, de sa position dans l'université, sont particulièrement sensibles et constituent d'ailleurs trois des dix questions des états généraux de l'université. Il était donc intéressant de regrouper les observations de l'I.G.A.E.N. sur ce domaine.

2.1. - L'orientation. Observation préalable.

Pour l'année 1995-96 une mission spécifique sur l'orientation était confiée à l'inspection générale. La question sera donc traitée dans un rapport distinct. Il est cependant utile de consigner quelques observations dans le rapport d'ensemble, tant il serait artificiel de séparer l'orientation du fonctionnement général de l'université.

Certaines universités se préoccupent encore peu d'établir des relations suivies avec l'enseignement du second degré. D'autres éprouvent des difficultés à le faire. Une université a une réputation de grande sélectivité dans le second degré alors que les faits infirment cette impression. Un vice-président responsable du C.E.V.U. cherche à réunir chaque année les proviseurs et professeurs principaux ; il regrette le peu de succès de ses tentatives.

L'orientation ne se règle pas à coups de statistiques et la nécessité de faire face au problème du nombre d'étudiants à conseiller constitue un obstacle majeur. Une université au moins, dans notre échantillon, a cependant relevé ce défi en organisant des entretiens individuels pour tous les étudiants s'inscrivant en D.E.U.G..

L'adaptation des études aux hésitations des étudiants en matière d'orientation suscite également des initiatives qui avaient déjà été relevées dans un rapport de l'année précédente sur la rénovation. Dans une université observée cette année, la semestrialisation des études répond au moins en partie aux besoins de l'orientation et permet des reconversions à la fin du premier semestre. L'université a adapté les structures de ses D.E.U.G. généraux et conclu des accords avec des I.U.T. et des sections de techniciens supérieurs (S.T.S.) pour permettre des réorientations après la rentrée, ce qui évite de faire perdre un an à l'étudiant

qui s'est manifestement fourvoyé et qui en prend conscience avant la fin du premier semestre.

Deux universités, sur le même campus, ont engagé des démarches communes d'information et de conseil à l'égard des étudiants ; elles témoignent ainsi d'un souci de coordination de l'information positivement ressenti.

Mais dans trop d'endroits encore, les inscriptions sont déconnectées de l'information sur l'organisation des études. Les étudiants n'accèdent souvent à des informations précises qu'après avoir accompli les formalités qui les engagent dans une filière. L'importance des effectifs, les délais restreints dans lesquels les inscriptions doivent être effectuées expliquent en partie cette situation. La déconnexion de la phase administrative des inscriptions, de la phase dite pédagogique, encourage cette tendance. Une présentation claire des études, telle qu'elle a été rencontrée dans une université nouvelle, fait plutôt exception, même si elle est perfectible.

Sans doute faut-il aussi rapprocher cette observation des remarques précédentes sur le rôle des U.F.R. et du pouvoir central des universités. Comment pourrait-on attendre une information et des conseils efficaces de la part d'une université qui éprouve elle-même des difficultés à disposer des données nécessaires à sa propre gestion de la scolarité ?

Bien que délibérément rapides et partielles, ces quelques observations montrent que le problème de l'orientation n'est pas ignoré ; de nombreux rapports particuliers cités en annexe abordent la question. Malgré d'importants obstacles, diverses initiatives vont dans le bon sens.

2.2. - Une attention portée à la prise en charge des étudiants et au déroulement des études

Des conditions de vie favorables constituent un facteur important pour le bon déroulement des études. Le système universitaire n'ignore pas cette question.

Dans au moins trois des universités inspectées cette année, des dispositions particulières sont prises pour faciliter l'accueil des étudiants handicapés : accessibilité des locaux, aménagements divers (ascenseurs, service télématique pour mal voyants, etc...). Ces initiatives sont caractéristiques de l'attention portée aux difficultés des étudiants.

Dans d'autres universités, alors que la présidence a des difficultés à affirmer sa position, elle développe des activités sportives et culturelles appréciées par les étudiants qui participent ainsi plus activement à la vie associative qu'aux instances délibératives institutionnelles.

Sur un plan plus général, l'effort entrepris par les oeuvres universitaires mérite également d'être relevé. La mise en place du dossier social unique et la gestion des bourses par les centres régionaux des oeuvres universitaires et scolaires (C.R.O.U.S.), sont accueillies favorablement. La présence des services sociaux en un seul lieu sur le campus constitue une démarche positive du service public vers les usagers. Des antennes des C.R.O.U.S. ont souvent été installées avec le concours des collectivités locales dans de petits centres récemment créés. Même si ces antennes n'ont pas toujours été à la mesure des délocalisations universitaires, elles ont facilité l'accès de jeunes bacheliers à l'enseignement supérieur. Ceci conduit à recommander que les oeuvres universitaires soient systématiquement prises en considération dans les schémas régionaux de développement de l'enseignement supérieur.

Mais l'observation d'un C.R.O.U.S. fait mesurer l'importance des besoins dans le domaine de l'environnement social. L'arrivée de nombreux étudiants, qui n'auraient pas accédé précédemment à l'enseignement supérieur, coïncide avec le développement de la précarité des situations économiques des familles. Dans certaines universités, le fonds d'amélioration de la vie étudiante (F.A.V.E.) a servi dans des proportions importantes à verser des aides de caractère social. Or son objet n'est pas de relayer ou compléter les bourses. Une université a d'ailleurs marqué sa volonté de limiter l'utilisation du F.A.V.E. à cette fin. Mais sa réaction n'est peut-être pas significative, dans la mesure où sa population étudiante ne connaît pas de difficultés sociales importantes et nombreuses.

Dans une université, des étudiants sont hébergés par des associations caritatives, faute de pouvoir se tourner vers les secteurs qui, bien qu'aïdés, sont cependant trop onéreux pour eux. Les C.R.O.U.S. ne peuvent répondre à toute l'étendue des besoins, d'autant que les constructions de résidences universitaires ont plutôt fait place, au cours des dernières années, à des modes d'hébergement finalement plus onéreux pour les étudiants, dans le secteur H.L.M. par exemple. Une académie comptait, en 1980, 5 500 boursiers et le C.R.O.U.S. offrait 6 000 chambres en cité universitaire. En 1996, la même académie a 14 380 boursiers et dispose du même nombre de chambres en cité, cinq cents d'entre elles

étant retenues par priorité pour des étudiants étrangers bénéficiaires d'accords internationaux ⁽²⁾.

Ces difficultés sociales n'empêchent d'ailleurs pas la baisse de fréquentation des restaurants universitaires qui, malgré leurs tarifs modiques, offrent certainement des conditions de restauration inadaptées à l'évolution des modes de vie. Cependant, certains d'entre eux font des efforts de diversification vers des types de consommation plus modernes.

L'importance des conditions de vie ne dispense pas de porter attention à l'organisation des études, à l'encadrement des nouveaux étudiants, à leur réussite et à leur insertion.

Les responsables universitaires ont été sensibles aux propos parfois négatifs tenus sur l'importance des taux d'échecs. Une université a mis au point depuis plusieurs années des suivis de cohortes qui montrent que 40 % des étudiants inscrits en première année parviennent à obtenir une licence. Une U.F.R. de S.T.A.P.S., préoccupée par l'afflux d'étudiants, a analysé les résultats au D.E.U.G. par filière de baccalauréat. En liaison avec le centre d'études et de recherche sur les qualifications (C.E.R.E.Q.), plusieurs universités ont créé un observatoire du devenir des étudiants. Diverses initiatives de ce type se développent afin de mieux informer, de valoriser les résultats des universités et de relativiser la signification de chiffres diversement vérifiés sur des taux d'échecs spectaculaires.

D'autres universités s'attachent à faciliter l'entrée dans l'enseignement supérieur, en particulier par le tutorat. L'une d'elles consacre les moyens du tutorat à l'encadrement des étudiants en bibliothèque, après un accord avec cette dernière qui apporte aussi son concours à l'opération. Des bibliothèques ont également adapté leur horaires et les modalités de mise à disposition des ouvrages. Alors qu'elles ont presque toutes des locaux insuffisants, (dans l'une, 13 000 étudiants disposent de 660 places assises), certaines ont réussi à augmenter les taux de fréquentation.

L'insertion professionnelle fait également l'objet d'une plus grande attention. Un des I.U.T. visités a mis en place un suivi systématique des poursuites d'études et de l'engagement dans la vie active de tous ses diplômés. Plusieurs universités ont développé

(2) Ces problèmes n'ont été abordés cette année que dans un rapport de l'I.G.A.E.N. , le rapport 96-0083, qui traite en particulier de l'aide au logement et du financement des résidences (cf. notamment pp. 8 à 11).

des relations avec les milieux professionnels. Au cours des années récentes, l'inspection générale a déjà eu l'occasion de traiter des progrès réalisés dans ce domaine.

L'intérêt pour la professionnalisation entraîne même une réaction discordante d'un président qui rappelle que l'université ne doit pas perdre de vue sa vocation à la formation générale, sans spécialisation excessive des enseignements.

Malgré ces signes positifs, parmi d'autres, d'une attention portée à la prise en charge des étudiants, certaines U.F.R. ne font pas toujours de la condition étudiante leur préoccupation première.

2.3. - L'étudiant n'est pas toujours au centre des préoccupations

Des comportements regrettables laissent l'impression que les étudiants sont parfois traités avec légèreté ou même arbitraire. Les faits évoqués ci-dessous ne sont certes pas généralisables. Ils ne sont cependant pas isolés et ternissent l'image de l'université.

Les dysfonctionnements commencent parfois dès la période des inscriptions. Cette année, l'inspection générale a observé plusieurs I.U.T. et plusieurs U.F.R. S.T.A.P.S.. Les réflexions qui suivent sont inspirées par cette observation mais elles ont naturellement une portée générale.

Le développement des capacités d'accueil en S.T.S. et en I.U.T. a peu assoupli l'attitude sélective des commissions d'admission. Des instructions devraient être données pour que, aussi longtemps que des places sont disponibles, les candidats dont c'est le premier choix soient acceptés. Puisqu'il s'agit de formations à encadrement favorisé, il ne serait pas inadapté qu'elles profitent aux plus faibles plutôt qu'aux meilleurs à l'entrée dans l'enseignement post-baccalauréat, en tout cas ce serait mieux que de sous-utiliser les capacités d'accueil. En effet, laisser des jeunes bacheliers professionnels ou technologiques s'engager dans un D.E.U.G. alors qu'ils sont candidats en S.T.S. ou I.U.T. où des places sont vacantes, c'est faire passer l'image de marque de la formation avant l'intérêt des étudiants.

En S.T.A.P.S., le nombre des candidatures est manifestement excessif. Cependant, on n'a trouvé que des moyens de sélection irréguliers ou de tri aléatoire pour aborder la question. Même si, sur le fond, l'attitude des universités est justifiée, le traitement de la difficulté ne donne pas une bonne image de l'enseignement supérieur, ni aux candidats étudiants, ni au grand public.

Sauf exception, les services de scolarité, effectivement plus éprouvants que les autres services des universités, sont négligés parce que, souvent, les agents sont plutôt affectés en fonction de leurs souhaits que des besoins. Dans une U.F.R. de 2 200 étudiants couvrant les trois cycles, une part importante de la fonction scolarité (inscriptions, suivi annuel) est assurée par un contractuel, un fonctionnaire stagiaire de catégorie B et des agents de catégorie C. Dans une U.F.R. d'une autre université, le service de scolarité chargé de gérer 7 000 étudiants comprend un seul cadre de catégorie A, deux agents de catégorie B ; 50 % du personnel d'exécution est constitué de "volontaires service national" et d'objecteurs de conscience. Dans ces U.F.R., un service de qualité au profit des étudiants n'est manifestement pas la priorité.

Une fois l'épreuve des inscriptions passée, les étudiants sont parfois confrontés à d'autres difficultés ayant trait au déroulement même de leurs études.

L'organisation des études n'est pas toujours clairement formalisée. Le règlement des connaissances n'est pas arrêté dans des délais conformes à la réglementation. Les maquettes des études sont parfois qualifiées "d'illisibles". Dans une université, l'inspection générale a dû faire établir un bilan du nombre d'épreuves nécessaires pour obtenir un D.E.U.G. puis une licence ; ce document n'existait pas. On s'interroge alors sur les possibilités d'information des étudiants. Ailleurs, la présidence apprenant a posteriori la création et le déroulement d'enseignements, n'est pas non plus très bien placée pour renseigner les étudiants ; il n'est même pas certain que la direction de l'U.F.R. soit mieux informée.

Le caractère vague du descriptif d'une formation et des modalités de contrôle des connaissances, non relevés et corrigés en temps utile par les services centraux de l'université, induit ensuite des risques de contestation quant à la délivrance et à la valeur des diplômes.

Parfois, les U.F.R. ont un comportement peu scrupuleux à l'égard de la réglementation, qu'elle soit nationale ou locale. Un responsable de formation a déclaré à un inspecteur général qu'il valait mieux ne pas établir de réglementation et traiter les questions comme elles se présentent plutôt que de ne pas respecter une réglementation claire. Dans une autre université, alors que l'arrêté du 2 mai 1995 dispose que l'évaluation du module de sciences humaines et sociales de premier cycle d'études médiales 1 (P.C.E.M. 1) "ne doit comporter que des épreuves rédactionnelles", la faculté a décidé qu'en raison de l'importance des effectifs, elle évaluerait ce module par questionnaire à choix multiple. Il

semblerait qu'une telle entorse à la réglementation ne soit pas exceptionnelle. Dans une année de licence renouvelée, le jury s'estime souverain pour traiter "au coup par coup" l'application de la réglementation relative à la compensation entre les modules.

Pour éviter ces difficultés, la réglementation gagnerait souvent à être précisée car, de l'application souple des textes à l'arbitraire, il n'y a parfois qu'un pas. Mais on rapprochera aussi ces observations des considérations de la première partie sur les difficultés du pilotage global par la présidence et les services centraux. Une université qui a établi une "charte des examens" valant droits et obligations pour l'ensemble de la communauté universitaire fait figure d'exception dans notre échantillon. Ailleurs, l'initiative est laissée à chacune des composantes, ce qui ne garantit pas de cohérence par diplôme.

Dans une des universités déjà évoquées, il arrive que les attestations de réussite soient signées par les secrétariats des "facultés", sans délégations de signatures formalisées. Autre signe de négligence à l'égard des étudiants : des enseignants ont rendu des copies en retard au point d'entraîner un report de la proclamation des résultats d'examen et, donc, de la détermination des droits aux bourses. En fin de chaîne, les étudiants ont manifesté contre le retard du paiement des bourses.

Ces comportements s'accompagnent parfois d'un laxisme profitable, cette fois, aux étudiants ou du moins aux plus négligents d'entre eux. En particulier, l'absence du respect du calendrier d'inscription a été signalée dans des rapports précédents. Elle a encore été constatée cette année. Elle relève toujours, en fait, de la même désinvolture à l'égard du respect des règles.

Fait plus grave, dans une autre université, le principe même de la gratuité des études est remis en question en troisième cycle. La formation en D.E.S.S. est en effet considérée comme insuffisante au regard des exigences des professions et des moyens que l'université peut lui consacrer. Mais trente deux diplômes d'université sont organisés, pour un coût allant de 5 000 à 50 000 F., l'unité de valeur étant au prix moyen de 700 F.. Les étudiants sont incités à s'inscrire dans certaines de ces formations pour valoriser leur D.E.S.S.. Certains ont demandé des explications qu'ils n'ont pu obtenir.

Il est également de tradition, dans les I.U.T., de vendre les dossiers d'inscription, même aux candidats qu'on ne retient pas. L'observation est à relier aux commentaires sur les situations sociales difficiles.

Par les délibérations des instances statutaires de l'université, la plupart de ces dysfonctionnements sont connus des recteurs chanceliers qui exercent la tutelle. Les procès-verbaux doivent être analysés pour leur contenu et aussi pour leurs lacunes. Il paraît difficile de rester sans réaction devant une université qui ne délibère pas, ou un président qui ne prend pas de décision, en matière de réglementation du contrôle des connaissances.

Dans l'exemple de la transgression de la réglementation relative au P.C.E.M. 1, le président a écrit il y aura bientôt un an à l'administration centrale pour faire connaître sa décision. Il n'a jamais reçu de réponse. La disposition réglementaire est peut-être inadaptée ; dans cette hypothèse, il convient de la changer mais il n'est pas admissible qu'une administration centrale accepte que se déroulent des examens hors du respect du droit.

Le renouvellement des habilitations doit aussi être l'occasion d'apprécier les maquettes des D.E.S.S. et de les rapprocher de diplômes d'université. Ainsi pourrait être traité, par exemple, le détournement de la gratuité des études évoqué précédemment.

Le bilan de l'exécution des contrats quadriennaux permet également d'exercer des contrôles. Dans une université, la mise en oeuvre du tutorat a été suspendue en raison du trop faible nombre d'étudiants intéressés, alors que la mesure est financée dans le contrat quadriennal. L'I.G.A.E.N. attend avec intérêt la réaction de l'administration centrale au moment du renouvellement du contrat.

Dans un autre domaine, une université a défini des modalités de désignation du directeur du service de formation permanente qui ne sont pas conformes aux dispositions du décret du 18 octobre 1985. Il n'y a eu aucune réaction de l'autorité de tutelle.

Confrontées à des situations difficiles, les universités ne font pas toujours face à leurs obligations avec rigueur. Aux niveaux académique et central, la vigilance est nécessaire pour les rappeler aux exigences de régularité. Les présidents et leur appareil administratif seront plus confortés que gênés par ces interventions. Ils pourront s'appuyer sur ces rappels pour faire admettre par leurs instances la nécessité de se plier au respect des règles.

3. - LES MOYENS ET LEUR GESTION APPELLENT DE NOMBREUSES ADAPTATIONS

Les faits qui viennent d'être évoqués sont source de conflits ou de contestations justifiées. L'insuffisance des moyens ne constitue donc peut-être pas l'origine unique de la crise de décembre 1995. Cependant, les inspections effectuées conduisent naturellement à s'intéresser aux moyens dont disposent les universités et à la façon dont elles les utilisent. La lecture des vingt et un rapports particuliers impose, avant de présenter des observations générales sur la gestion, d'appeler particulièrement l'attention sur deux questions préoccupantes : les locaux et les heures complémentaires.

3.1. - Des locaux généralement insuffisants

Les réalisations du plan université 2 000 ont naturellement amélioré les conditions de travail dans certaines universités. L'une d'elles constate que ses surfaces ont augmenté de 25 % en quelques années. D'autres vont disposer de surfaces supplémentaires importantes à la rentrée.

Les bilans sur l'état du patrimoine, établis par toutes les universités en relation avec l'administration centrale, avant même le lancement du plan d'urgence, constituent également un des signes de l'importance accordée à la question.

De même, l'effort des collectivités territoriales qui mettent des locaux à la disposition de certaines universités, est signalé positivement à plusieurs reprises, tout en étant aussi parfois facteur de concurrence et de tension quand l'apport relatif des différentes collectivités est trop disproportionné. Par exemple, une antenne est plus aidée par la ville et le département qui l'accueillent que ne l'est le site principal par la région et la ville du siège central.

Cependant, la tonalité générale des observations est encore très négative. Un I.U.T. à l'étroit dans ses locaux qui offre néanmoins un cadre de vie agréable fait figure d'exception.

Dans deux établissements, les locaux, construits sur des campus, sont estimés globalement suffisants en superficie. Les bâtiments se trouvent cependant cernés par des bretelles d'autoroute et des voies de chemin de fer.

De plus, des travaux de sécurité doivent être entrepris d'urgence. Sur l'un des campus, 60 % des bâtiments font l'objet d'un avis défavorable à l'ouverture bien qu'ils accueillent du public depuis trente ans.

Des insuffisances flagrantes sont signalées à de nombreux endroits. Une université accueille un effectif double de celui pour lequel elle a été construite. Les effectifs d'une autre ont progressé de 30 % en six ans alors que les surfaces destinées à l'enseignement correspondant n'augmentaient que de 2,5 %. "Le problème crucial est celui de l'exiguïté des locaux" note un inspecteur qui relève pourtant une utilisation des salles en continu de 8 heures à 22 heures. Ailleurs, un service universitaire d'information et d'orientation dispose, pour 20 000 étudiants, d'un local d'accueil de 45 m² et de 24 places assises. Il assure 7 000 consultations individuelles par an.

Ce manque de locaux est naturellement source de rivalités entre les composantes.

Les U.F.R. S.T.A.P.S. sont particulièrement mal dotées si on se réfère aux situations rencontrées. Les installations sportives sont généralement insuffisantes pour accueillir tous les candidats à l'inscription. Mais l'inadaptation des locaux est indépendante de la progression des effectifs. Une U.F.R. S.T.A.P.S. a ouvert sans salle de cours et les enseignements théoriques ont lieu dans un bâtiment préfabriqué. Quant aux exercices physiques, ils ne se déroulent pas dans de meilleures conditions. Pour pratiquer le cheval d'arçon, les étudiants prennent leur élan dans les douches et retombent à proximité immédiate d'un mur. Une autre U.F.R. S.T.A.P.S. est installée dans un ancien collège de jésuites dont la façade est inscrite à l'inventaire des monuments historiques. On imagine les difficultés rencontrées pour adapter ces locaux à la pratique des activités sportives. Cette U.F.R. consacre 40 % de son budget à la location de salles et d'installations.

On rencontre partout des universités dont les locaux accueillent du public sans autorisation formelle d'ouverture ou, parfois, avec des avis défavorables explicites. De plus, les commissions, au moment où elles émettent leurs avis défavorables, ignorent, au moins officiellement, les dépassements des capacités d'accueil et l'inadaptation des bâtiments aux activités, autant de facteurs qui détériorent encore les conditions de sécurité.

Quels que soient les efforts entrepris depuis plusieurs années, les problèmes immobiliers resteront une préoccupation majeure de l'enseignement supérieur, en termes de capacité d'accueil, d'adaptation aux activités et de sécurité.

Cette situation préoccupante ne doit pas dispenser les universités d'utiliser au mieux leurs locaux, au contraire. Or on observe des sous-emplois ou des affectations par composantes qui ne laissent aucune souplesse. Un inspecteur a constaté que 80 % des salles de quarante places affectées au troisième cycle étaient vides. Elles sont réservées à l'année

pour quelques heures d'enseignement par semaine ; les utiliser en commun sur un planning obligerait à respecter un horaire et serait ressenti comme une atteinte à l'autonomie de l'enseignant. Dans une autre université, les emplois du temps sont concentrés sur trois jours, du mardi au jeudi, ne dégagent même pas une heure disponible pour le déjeuner, mais laissent les locaux inoccupés le restant de la semaine.

Il est notoire que, dans de nombreux endroits, les cours ont rarement lieu le lundi matin et encore moins le samedi. Pourtant, par une utilisation optimale de leur patrimoine, les universités pourraient résoudre une partie des problèmes posés par la croissance des effectifs.

L'affectation des locaux par composantes est le reflet des particularismes et de la prééminence des unités par rapport à la notion centrale d'université. Dans l'une d'entre elles, le président n'a pas une connaissance exacte de la répartition entre recherche, enseignement, activités d'accueil, circulation et dégagements. Il est difficile, dans ce cas, d'envisager une politique immobilière universitaire. On retrouve ici les difficultés de la présidence et du pouvoir central de l'université à s'affirmer.

Pourtant, une utilisation planifiée des locaux, s'appuyant sur des emplois du temps clairs et connus de tous, constituerait un moyen de connaître l'activité d'enseignement et permettrait de la rapprocher de la consommation des heures complémentaires. Or la gestion de ces heures appelle de sérieux redressements.

3.2. - Des modalités critiquables d'utilisation des heures complémentaires

"Les services universitaires centraux auxquels appartient normalement le contrôle de la réalité du service fait ne sont pas en mesure d'exercer cette attribution faute de production par les composantes d'informations suffisantes". Cette observation d'une chambre régionale des comptes résume la situation de presque tous les établissements où la question a été évoquée. Elle concerne aussi bien les services statutaires que les services complémentaires.

Dans un cas la justice est saisie ; quant aux chambres régionales des comptes, elles sont nombreuses à s'intéresser au problème. Il n'y a que les autorités de tutelle internes à l'éducation nationale pour rester sans réactions, du moins officielles. Pourtant les indices d'une gestion très détériorée ne manquent pas.

Dans le meilleur des cas, un rapport signale une organisation rationnelle de l'utilisation des heures complémentaires. Dans une autre université, la relation est globalement cohérente entre la consommation des heures complémentaires et l'évolution des effectifs, ce qui ne signifie pas que les informations soient claires et contrôlables. Les heures complémentaires sont consommées dans les U.F.R. ; leur conception de l'autonomie les dispense de rendre des comptes à la présidence de l'université et seul le vice-président, qui, dans ce cas particulier, est en situation de "doyen" de la faculté estime pouvoir contrôler la régularité des consommations. Il a dressé des états sur un micro-ordinateur et les gère seul, sans accès du personnel administratif aux données.

On trouve très rarement un dispositif cohérent de pilotage et de contrôle au niveau de la présidence. Les heures complémentaires constituent même parfois un domaine réservé dans lequel le personnel administratif est simplement chargé de mettre en paiement après s'être assuré du respect de l'enveloppe, sans contrôle possible sur la réalité du service fait.

Des interférences diverses rendent compliqués et incertains les contrôles à effectuer. La participation à des préparations de concours, qui peuvent avoir lieu dans les I.U.F.M. et avec leurs crédits, n'est pas toujours clairement séparée des préparations propres aux universités, pour les agrégations par exemple.

Pour les enseignements dispensés sur sites délocalisés, des associations, créées à l'initiative des collectivités ou de groupes de professeurs, interviennent parfois sans qu'il soit facile de démêler l'écheveau des rémunérations. Une chambre régionale des comptes a ouvert une procédure pour gestion de fait à la suite de paiements d'indemnités par une association, au moyen de fausses factures de prestations. Dans le centre concerné des décharges de service sont cumulées avec des primes. Le cinquième des heures complémentaires payées ne correspond pas à des enseignements. Aucune procédure disciplinaire interne n'a été engagée.

Les diplômes d'université, théoriquement financés sur ressources propres, peuvent comprendre des enseignements communs à des diplômes nationaux. Pour s'assurer qu'il n'y a pas double paiement, il faudrait connaître l'emploi du temps détaillé des enseignants concernés, ce qui est rarement le cas. La même ambiguïté existe dans les actions de formation continue qui préparent à des diplômes d'Etat.

Mais de nombreux abus sont facilement détectables.

. Dans une composante d'une université, des heures forfaitaires sont officiellement versées pour les activités périphériques à l'enseignement - préparations, corrections, coordination - comme s'il ne s'agissait pas de tâches liées aux activités d'enseignement. Dans un diplôme d'université, les heures non enseignées représentent ainsi 40 % du volume horaire total rémunéré.

. Ailleurs, à effectif constant, le coût des enseignements a augmenté d'environ 12 % en deux ans. Dans cette université, pour supprimer le double paiement d'heures complémentaires à l'occasion d'enseignements dispensés sur des sites délocalisés, c'est-à-dire pour mettre fin à une irrégularité, on engage une concertation afin de verser une indemnité particulière pour enseignement dans une antenne. Des tâches administratives sont rémunérées sans références précises à des fonctions ni à des décisions de l'instance de gestion. Dans une seule composante, quarante heures "équivalent travaux dirigés" sont attribuées à huit bénéficiaires. Cette mesure préexistait à la prime de charge administrative ; les deux sont cumulées depuis.

. Dans plusieurs universités, la distinction entre cours, travaux dirigés et travaux pratiques n'est pas claire. Il existe des "cours/T.D." dont l'heure vaut 1,25 heure de travaux dirigés. Dans une université, les agrégés, s'ils préparent une thèse, sont autorisés, pendant cinq ans, à n'assurer que 288 heures d'enseignement au lieu de 384 heures. Il a été possible d'y trouver un enseignant chercheur qui, en plus de son service statutaire et de ses activités de recherche, perçoit, sur l'année, 23 heures complémentaires par semaine ; un autre, enseignant du second degré, perçoit 29 heures hebdomadaires. Dans cette université, alors que globalement, selon les indications fournies par SANREMO, les moyens en enseignants sont suffisants, 52 % de la dotation du chapitre 36-11 sont consacrés à rémunérer des heures complémentaires.

. Dans une autre université, parmi d'autres abus, un enseignant perçoit plus de six cents heures par an. Le président éprouve de grandes difficultés à assainir la situation ; il se heurte à de vives réticences internes.

. Ailleurs encore, la dépense d'heures complémentaires a doublé de 1993 à 1996 sans que ni l'évolution des effectifs, ni celle des formations justifie cette progression. Dans une U.F.R. de cette université où la gestion semble assez cohérente, sur 7 500 heures consommées, 4 300 correspondent à un déficit en moyens permanents mais 3 200 servent à

la rémunération d'activités dont une partie au moins, par exemple des "suivis de thèse", relève indubitablement du service statutaire de l'enseignant chercheur.

. Les heures complémentaires sont parfois calculées selon l'année théorique et non l'année réelle. Or l'année réelle, plus courte que l'année théorique, devrait précisément permettre d'imputer sur l'enveloppe annuelle d'obligation de service une partie des enseignements complémentaires effectués. Au lieu de cela, l'obligation réglementaire est censée être accomplie par référence à l'année théorique et les heures complémentaires sont calculées sur la même fausse durée théorique, ce qui majore les sommes à verser.

. Dans une université qui a connu des difficultés à la rentrée dernière et a été considérée comme ne pouvant assurer la rentrée sans moyens supplémentaires d'urgence, les heures sont versées sur la foi des déclarations faites par les enseignants, sans que la présidence ni même les U.F.R. soient dotées de moyens de calcul des besoins réels et de contrôle des consommations.

Il faut interpréter comme un progrès la décision prise par un président qui ne permet plus que des enseignements soient créés en cours d'année, à l'insu des directeurs d'U.F.R.. Jusqu'ici, l'engagement de dépenses de ce type se faisait à l'initiative de l'enseignant, sans autorisation préalable. La dépense était constatée au moment où son règlement était réclamé.

Ces abus sont identifiés dans des rapports portés à la connaissance de l'administration centrale, des recteurs et des présidents. Les trois niveaux engageraient gravement leur responsabilité s'ils restaient sans réactions.

On imagine facilement que, dans ces conditions, la relation est tenue entre les créations d'enseignements et les moyens de rémunération.

Le bilan global effectué dans une université montre que les enseignements sont créés sans considération des coûts. En troisième cycle, 40 % des formations comptent moins de dix étudiants. Dans une autre, 6 licences et 15 maîtrises accueillent moins de 50 étudiants pendant que les groupes de travaux dirigés en D.E.U.G. comprennent couramment 80 étudiants ; certains d'entre eux vont même jusqu'à 200. Dans une troisième université, qui compte 2 600 unités d'enseignement pour 168 diplômes, une U.F.R. S.T.A.P.S. organise en D.E.U.G. vingt-huit options au titre d'un module. Sept d'entre elles seulement ont des

effectifs supérieurs à dix étudiants, à la fois en première et en seconde année ; huit sont organisées à 400 kilomètres environ du siège de l'université. Pour la même formation, une autre U.F.R. organise vingt options. Les notions de coût et de rentabilité sont ignorées au moment de prendre les décisions. Il serait même inconvenant d'en faire état.

On ne trouve pas le cheminement logique qui voudrait que soient établies des maquettes des enseignements magistraux, une simulation du nombre de groupes d'enseignements dirigés ou pratiques avec détermination des effectifs par groupe, puis calculé l'apport des services statutaires qui peuvent être mis en face de ces charges, enfin, estimées par différence, les heures complémentaires nécessaires. Les créations pourraient alors être décidées en fonction des moyens disponibles, des choix effectués. Sous couvert d'autonomie, dans les faits, il n'y a pas d'arbitrages internes mais une gestion à guichet ouvert la plupart du temps.

La situation témoigne une fois de plus de la difficulté éprouvée par les présidents et leurs services centraux à piloter les prises de décision en fonction d'une conception globale de la gestion de l'université.

3.3. - La rationalisation de la gestion est encore à venir

Les observations précédentes montrent que la saine gestion n'est pas toujours un axe majeur de la direction des universités et de leurs composantes. Dans les domaines de l'emploi des personnels non enseignants, du pilotage de la fonction financière, de l'usage excessif des associations, de l'informatisation enfin, des améliorations sont à rechercher.

3.3.1. - Les travaux de la délégation à la modernisation ont permis de mieux connaître les conditions d'utilisation des diverses catégories de personnel non enseignant dans les universités. Les analyses de la conférence des présidents sur l'estimation des besoins les ont prolongés. Mais on n'a pas rencontré, dans les universités, une réflexion locale comparable à celles entreprises au plan national. Les personnels sont souvent affectés en fonction de leurs souhaits, la répartition des moyens nouveaux paraît répondre à des phénomènes aléatoires plutôt qu'à des démarches rationnelles. Aucun rapporteur ne signale des stratégies d'affectation qui reposeraient, par exemple, sur des volontés de rééquilibrage entre services centraux et services des composantes, ou entre grandes fonctions : scolarité, administration générale, etc... Il s'agit surtout de respecter les situations acquises ou de

répondre aux demandes les plus pressantes sans analyse objective des besoins. Dans quatre universités, des chefs de division sont en poste depuis plus de vingt ans.

La répartition du personnel ingénieur, administratif, technique, ouvrier, de service et de santé (I.A.T.O.S.S.) est rarement l'expression d'une politique universitaire ; on aboutit ainsi à un appareil administratif peu cohérent et dilué dans de trop nombreuses structures. Les universités ont généralement ignoré des démarches du type organisation par métiers des effectifs pour la gestion des A.T.O.S.S. (OMEGA) qui auraient au moins permis de mesurer les besoins de requalification. La forte proportion de personnel de catégorie C ne favorise pas le développement d'une gestion modernisée. Les actions internes de formation continue professionnalisante sont encore trop rares, même si dans certains cas, elles se sont développées à l'occasion de la contractualisation.

La méconnaissance par les responsables des établissements des compétences des personnels A.T.O.S.S. justifierait une allocation sélective des emplois.

Les horaires de travail ne sont pas non plus marqués par un souci d'emploi optimal du potentiel existant. Dans un établissement considéré comme bien géré, le personnel travaille 37,5 heures par semaine et bénéficie de 42 jours ouvrables de congé, ce qui représente au moins sept semaines. Ailleurs on constate un service de 37 heures hebdomadaires et quarante jours de congé dont on ne sait s'ils représentent sept ou huit semaines. On en est à 35 heures par semaine et dix semaines de congé dans une autre université. La perte de potentiel par rapport à un régime respectueux des horaires et congés officiels y a été chiffrée à 67 emplois. Or cette université a reçu 18 emplois supplémentaires au titre du plan d'urgence.

Les universités s'appliquent ensuite à combler les insuffisances de personnel que provoquent des horaires, non seulement irréguliers, mais aussi inadaptés aux besoins. On trouve de nombreuses personnes sous contrat emploi-solidarité (C.E.S.). D'importants recrutements sur ressources propres sont effectués, sans qu'ils soient tous conformes à la réglementation, en particulier au regard des risques de licenciement et de perte d'emploi. Une université, dotée en personnel d'Etat conformément à la moyenne admise, emploie sur son budget un agent supplémentaire pour cent cinquante étudiants. Parfois, les collectivités locales apportent également leur concours sous forme de personnel mis à la disposition des universités, dans les antennes délocalisées en particulier mais pas uniquement. Du personnel est aussi recruté par des associations et travaille de fait pour l'université.

Cette dernière observation est une fois de plus l'occasion de souligner le rôle ambigu que jouent de nombreuses associations, dans des activités qui relèvent normalement des domaines de compétence de l'université.

Les travaux de la délégation à la modernisation avaient mis en évidence des ratios d'emploi par fonction qui ne traduisaient pas une grande productivité. La prise en compte exhaustive des divers apports périphériques (C.E.S., objecteurs de conscience, volontaires du service national) conduirait certainement à réviser encore en baisse cette estimation.

La situation du personnel des universités continue d'être plus favorable que celle du personnel exerçant dans les services académiques. Les moyens matériels sont plus importants, les horaires de travail moins contraignants. Mais ce personnel est aussi négligé. Sa formation, son association à des démarches de type "management participatif" ne sont pas des priorités. Une action de formation au "management par objectif" constitue une heureuse exception. S'agissant du personnel **I.A.T.O.S.S.** des universités, on parle rarement de gestion des ressources humaines et les constatations faites dans les établissements sont très en retrait du travail de la conférence des présidents sur l'analyse des besoins.

3.3.2. - L'étude des réserves, au cours de l'année précédente, avait été l'occasion d'observer les mécanismes de la **gestion financière** des universités. Cette année, peu de rapports sont donc revenus longuement sur cet aspect de la gestion. Les quelques observations recueillies ne révèlent pas cependant une maîtrise universitaire du pilotage de la fonction financière. La gestion est facultaire dans le meilleur des cas et souvent plus dispersée.

Dans quelques universités, les engagements sont inexistantes ou archaïques. Un rapport signale cependant une bonne circulation de l'information entre l'agence comptable et les responsables des composantes de l'université. Mais un autre déplore l'absence d'informations qui permettraient d'établir des tableaux de bord utilisables en cours d'année.

Certaines universités estiment mal leurs besoins. Pour appuyer leurs revendications, elles s'appuient surtout sur des normes théoriques du type SANREMO et non pas sur des prévisions de besoins à partir de l'analyse des exercices antérieurs. Une université prélève sur ses réserves pour équilibrer son budget et finit l'année avec un excédent de gestion qui

démontre l'inutilité de ce prélèvement. Une U.F.R. de cette même université saisit la presse et les étudiants de l'insuffisance de ses crédits pour assurer les cours complémentaires nécessaires. Malgré son mouvement de protestation elle n'obtient rien et finit l'exercice avec deux millions d'excédent. Dans un autre établissement, les dépenses réelles de 1994 correspondent aux trois quarts des prévisions budgétaires malgré l'utilisation de la période complémentaire qui a, en particulier, permis de payer sur l'exercice les cours complémentaires du quatrième trimestre de l'année civile. Ailleurs enfin, l'agent comptable entreprend en octobre 1995 des vérifications sur la surévaluation des recettes budgétaires des exercices 1993 et 1994.

Les progrès attendus de l'application du décret financier sont parfois artificiels. Des centres de responsabilité en nombre relativement restreint ont été mis en place dans une université mais ils sont superposés à l'organisation antérieure qui n'a pas été modifiée. Les progrès sont parfois réels mais à partir d'une situation très dégradée : cent cinquante centres de responsabilité remplacent mille quatre cents unités de compte. Parfois, la dispersion des centres de décision dans des structures multiples ne permet pas de s'assurer que les marchés sont passés quand ils doivent l'être.

A l'occasion de la réforme financière, une université s'attache à mettre en place un contrôle de gestion. Elle a fait voter un budget par destination avant le budget classique. Mais elle éprouve des difficultés à obtenir la collaboration active des U.F.R..

Ces quelques exemples illustrent une fois de plus les obstacles auxquels se heurtent les présidents pour affirmer une politique universitaire.

Les universités estiment mal les améliorations qu'elles pourraient obtenir d'une gestion rigoureuse. L'équipe de direction du C.R.O.U.S. examiné cette année a été renouvelée il y aura bientôt deux ans. Partant d'une situation dégradée, elle a entrepris les efforts de gestion nécessaires. Les résultats sont spectaculaires. Par exemple, en deux ans, les dépenses d'eau sont réduites de 22 %, celles de chauffage de 33 %. Dans les cités, une politique dynamique des hébergements d'été aboutit à un taux d'occupation des chambres de 98,5 % sur toute l'année. On passe ainsi, en deux exercices, d'un déficit de quatre millions à un excédent de quatorze millions après trois millions de dotation aux amortissements et 1,9 million de provisions. Pourtant, les circonstances sont les mêmes, le service rendu ne s'est pas dégradé, au contraire. La qualité de l'équipe nouvelle et sa volonté sont seuls à l'origine de ces résultats.

Peu d'universités sont disposées à s'imposer les contraintes et la rigueur qui leur permettraient d'obtenir des améliorations du même type. Les composantes ne les supporteraient pas. L'ensemble du système préfère s'accommoder d'approximations de gestion.

Dans une université où la situation financière est florissante et où la gestion est globalement prudente, une U.F.R. utilise la taxe d'apprentissage pour payer son fonctionnement courant, sans réaction de la tutelle d'ailleurs.

3.3.3. - A plusieurs reprises l'inspection générale a dénoncé l'usage abusif des associations. Les investigations de l'année 1995-96 ont donné l'occasion de relever à nouveau des situations anormales. Des relations sont établies entre des associations et l'université ou des U.F.R. sans que des conventions aient été approuvées par le conseil d'administration. L'une de ces universités compte une centaine d'associations gravitant autour d'elle. Certaines ont des titres trompeurs ("laboratoire", "centre de recherche", "école"). Lorsque leur siège est dans l'établissement, ce qui est le cas pour la plupart, la confusion avec l'activité universitaire est totale. Sur ressources propres, certaines gèrent du personnel qui travaille de fait dans l'université. En cas de diminution des ressources et de suppression d'emplois, celle-ci serait inévitablement impliquée.

Dans d'autres établissements, des associations ont été créées pour la "gestion" des contrats de recherche et l'interface avec les entreprises. Tout se passe comme si les entreprises n'acceptaient pas d'entrer en relation avec les universités alors que ces associations sont généralement animées et présidées par des universitaires, quand ce n'est pas par le président de l'université lui-même. L'une d'elles prélève 30 à 50 % du montant des contrats puis recrute un technicien qui ensuite effectue des travaux dirigés à l'université. Les responsables tiennent à ce type d'arrangement. Dans un rapport particulier qui traite des problèmes de baisse d'effectifs en I.U.T., de recrutements et de débouchés, une seule page évoque la situation ambiguë d'une association. Mais l'établissement répond par une note de deux pages de mises au point au sujet de l'association, et ne consacre pas une ligne aux autres questions de fond évoquées.

Il arrive que la confusion soit grande entre l'université et les associations. Les compétences sont, de fait, partagées et le recours à l'une ou l'autre structure est au libre choix du responsable scientifique. Dans un cas, le responsable du service de l'université est aussi celui de l'association.

Ailleurs enfin, une association a été créée à l'initiative d'une U.F.R. particulièrement prospère et ses activités sont dénoncées par le président de l'université qui n'a pu empêcher son développement.

On parle alors de souplesse de gestion. Sans doute faut-il entendre par là, gestion en marge des règles. D'ailleurs une chambre régionale des comptes est intervenue dans un des exemples précédents. En revanche, la tutelle, qui a inévitablement connaissance des activités de toutes ces associations, n'intervient pas. Dans un seul cas un recteur a évoqué le problème d'une association en situation irrégulière en demandant la saisine de l'inspection générale.

Mais ces associations paraissent aussi le reflet des difficultés du pilotage central de l'université dans la mesure où elles permettent d'échapper au fonctionnement institutionnel. Dans un cas, par la création d'une association, le président évite d'affronter des conflits internes. Dans un autre, c'est au contraire l'U.F.R. qui se dérobe à la tutelle présidentielle.

3.3.4 - L'informatisation des universités est aussi un des indices du degré de modernisation des universités.

Là encore, le décalage est important entre les politiques présidentielles exprimées au plan national et les constatations faites dans les universités et surtout leurs composantes.

Parmi les établissements visités, plusieurs évoquent des projets d'informatisation, certains se réfèrent aux applications nationales en cours de développement.

Mais, alors que le système "nouvelle approche budgétaire et comptable" (NABUCO) pourrait appuyer l'application du nouveau décret financier, une université va bientôt généraliser l'utilisation de l'application gestion financière et comptable (G.F.C.) - l'application précédente - dans les composantes. Une université développe des applications locales sans considération des perspectives nationales d'informatisation. Une autre va appliquer le nouveau décret financier en janvier 1997 et n'a pas encore choisi son logiciel.

Certaines universités sont totalement ignorantes des possibilités de l'informatisation. Un chef de division de personnel n'imagine pas que des consoles puissent être installées dans les bureaux et utilisées par les gestionnaires. Un secrétaire général au moins considère que l'informatisation de la gestion du personnel est inexistante.

Au-delà de ces retards manifestes mais peut-être caricaturaux, des obstacles plus fondamentaux apparaissent. Une université a lancé l'informatisation sur des crédits exceptionnels d'origine contractuelle mais ne s'est pas organisée pour reprendre le

financement du fonctionnement informatique dans le budget courant de l'université. Dans une autre université, on observe que l'insuffisante qualification des personnels administratifs constituera un obstacle au développement de l'informatisation. Une troisième, qui souhaite utiliser NABUCO et APOGEE, considère que l'implantation de cette dernière application provoquera des réticences. Ailleurs, les perspectives de développement d'applications nationales sont accueillies avec scepticisme et ont servi d'alibi pour suspendre les initiatives internes.

Les observations précédentes sur les difficultés des présidences pour faire prévaloir leurs conceptions laissent présager les obstacles de principe qui seront soulevés par les composantes, dès lors qu'elles seront directement impliquées dans les financements, la réorganisation du travail de leur personnel administratif et qu'elles mesureront les conséquences de la circulation de l'information par rapport à l'opacité actuelle de leur gestion.

"On est actuellement au degré zéro de la gestion" déclare un universitaire responsable de la gestion dans son établissement. Le propos est sans doute excessif. Il permet de mesurer cependant les progrès à accomplir. Les universités ont besoin de renforcer leur pilotage, de mettre en commun leurs moyens au lieu de les diluer dans les U.F.R.. Elles pourront ainsi mieux faire face aux évolutions erratiques des effectifs à accueillir, elles pourront également mesurer les écarts entre les objectifs affichés et les réalisations. Les missions effectuées cette année montrent l'intérêt de certains responsables pour une rationalisation de la gestion, une prise de conscience de sa nécessité. Sous cet angle, ces missions reflètent les préoccupations manifestées par les présidents d'université. Mais elles permettent également d'apprécier les obstacles à franchir qui sont faits parfois d'indifférence, parfois de réticence.

CONCLUSION

L'inspection générale de l'administration a, par nature, une fonction critique et une fonction de proposition. Elle doit porter son attention sur les dysfonctionnements. En outre, une part relativement importante des établissements inspectés étaient dans une situation difficile qui appelait précisément l'intervention de l'inspection générale.

Mais des tendances se dégagent et si ce rapport ne prétend pas constituer une synthèse exhaustive, il alerte sur des risques qu'il convient de prendre en considération.

On perçoit mal, dans les établissements, une conception de caractère unitaire de l'activité universitaire. Il existe des tendances centrifuges.

Les U.F.R. fonctionnent souvent sans relation étroite entre elles, en marge parfois. De fait, les U.F.R. sont plus autonomes que l'université. Mais, dans les situations de crise, dans les périodes de contestation ou de conflit, c'est la présidence qui porte l'entière responsabilité des problèmes à résoudre.

Tout ce qui pourra renforcer la présidence et les services centraux de l'université ira dans le bon sens.

L'orientation et l'échec deviennent des préoccupations manifestes des universités. Elles s'attachent, par des initiatives diverses, à améliorer la prise en charge des étudiants.

Mais l'intérêt porté à leur situation est encore inégal. Des comportements font peu de cas du respect de la réglementation et laissent une impression d'arbitraire et de négligence. La encore, la présidence et ses services centraux ont peu de prise sur les dérives de certaines U.F.R..

Malgré des progrès, les locaux des universités sont encore souvent insuffisants ou inadaptés. Mais ils sont sous-utilisés aussi en raison d'une trop faible mise en commun. La gestion des ressources humaines est défailante sous de nombreux aspects : utilisation du personnel faiblement liée aux besoins du service, plein emploi et rémunérations complémentaires mal maîtrisés.

Dans ces domaines, comme dans ceux de la politique budgétaire et de l'informatisation, la présidence et ses services pèsent faiblement sur les U.F.R..

L'utilisation excessive des associations, dans des conditions de régularité incertaine, contribue souvent aussi à renforcer les tendances centrifuges au sein de l'université.

L'intervention des services, que ce soit au niveau central ou académique, est presque inexistante. Pourtant, une présence renforcée auprès des universités conforterait le pouvoir de la présidence plutôt qu'elle ne le gênerait. Les présidents, les secrétaires généraux et leurs services centraux sont souvent seuls face aux U.F.R., lorsqu'ils veulent rappeler le droit ou l'orthodoxie de la gestion. L'effacement excessif des recteurs chanceliers et de l'administration centrale ne peut se justifier par le respect de l'autonomie lorsque cette dernière s'exerce en marge des lois et règlements. Cet effacement n'est pas favorable non plus à l'image de marque de l'organisation générale de l'enseignement supérieur. Les rapports particuliers font référence à plusieurs reprises aux observations de la Cour des comptes ou des chambres régionales. Ils évoquent une seule fois un rappel au respect de la réglementation émanant de l'administration centrale et une intervention de recteur.

Ce rapport conduit à formuler les principales recommandations suivantes :

- à l'attention de l'administration centrale :

- contribuer à renforcer le pouvoir central des universités sur les composantes.
- à l'occasion des bilans des contrats et des habilitations, entre autres, jouer pleinement un rôle d'évaluation et de contrôle de régularité.
- accorder la priorité aux insuffisances de locaux qui subsistent et à l'amélioration des locaux existants (sécurité, adaptation).

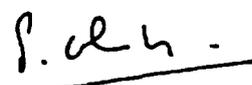
- à l'attention des recteurs chanceliers :

- exercer effectivement leur rôle de contrôle sur les délibérations et les actes des universités.

- à l'attention des universités :

- exercer pleinement les responsabilités de la présidence à l'égard des U.F.R..
- développer au sein de l'université, et plus particulièrement des U.F.R., des comportements de respect scrupuleux des règles (nationales et internes).
- instaurer une conception rigoureuse de la gestion, en particulier dans le domaine des ressources humaines, en veillant au plein emploi régulier de toutes les catégories de personnel et en s'assurant de la justification des rémunérations complémentaires.
- développer la mise en commun des moyens (personnel, locaux, crédits) entre les U.F.R..

*Pour le groupe d'inspection ayant assuré
le suivi permanent des universités,*



Pierre CHAMPAGNE