

L'impact pour les collectivités locales de la réforme des universités

Pantin, le 18 mai 2011

Sommaire

Introduction **2**
Jean-Marc LEGRAND
Directeur général adjoint du CNFPT – Directeur de l'INET

L'impact pour les collectivités locales de la réforme des universités **3**
M. Philippe ADNOT
Président du Conseil général de l'Aube, Sénateur, Rapporteur de la loi LRU (2007)

M. Bernard BELLOC 6
Conseiller du Président de la République pour l'enseignement supérieur et la recherche

M. Jean-Yves MERINDOL 8
Représentant de la CPU, Président de l'ENS Cachan, Ancien Président d'Université

ACCOMPAGNER LES UNIVERSITES VERS L'AUTONOMIE 11
M. Daniel VITRY, Responsable de la Mission Universités de la Caisse des Dépôts
Claire-Anne DAVID et Jean-François SERRE, Mission Universités de la Caisse des Dépôts 12

Table Ronde **16**
M. Bernard MOREL 16
Conseiller régional de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur délégué à la recherche, Vice-président de la Communauté urbaine de Marseille,
Mme Dorothée INGERT 17
Chargée de mission enseignement supérieur et recherche, Conseil général du Val de Marne
M. Jean-Michel CHAPET 18
Ancien DGS de Département, ancien Vice président d'université
M. Gilles DA COSTA 19
DGS Région Franche-Comté, ancien directeur de l'INET
M. Amine AMAR 20
Secrétaire général de l'Université Rennes 2, ancien DGS de l'Essonne et DGA de Rennes métropole
M. Yves LARMET 21
Vice président Patrimoine, Université de Strasbourg, Professeur des universités

Conclusion **25**
Jean-Marc LEGRAND 25
Directeur général adjoint du CNFPT – Directeur de l'INET 25

Introduction

Jean-Marc LEGRAND
Directeur général adjoint du CNFPT – Directeur de l'INET

Bienvenue à tous. Monsieur Philippe BAILBE, Directeur de la Délégation CNFPT Première Couronne Ile-de-France, a été retenu par un autre engagement mais je suis très heureux de vous accueillir à Pantin.

La manifestation « Les mercredis de l'INET » a été mise en place en octobre dernier. Ce rendez-vous régulier a pour but de traiter, chaque mois, d'un thème d'actualité différent. Le choix du site de Pantin a été fait pour des questions d'accessibilité, afin de permettre aux collègues de toute la France de se joindre à nous.

Depuis ses débuts, la manifestation a déjà traité des thèmes majeurs, tels que :

- l'égalité hommes/femmes ;
- le bonheur est-il soluble dans la performance ?, avec la présence de M. DELEVOYE, alors Médiateur de la République et Président du Conseil économique, social et environnemental ;
- l'insoutenabilité des finances publiques.

Le thème abordé aujourd'hui – l'enseignement supérieur et la recherche – peut paraître plus sectoriel. Pourtant cet enjeu a pris une place centrale parmi les défis qui se posent aux territoires et à la plupart des grandes collectivités territoriales. Avec la loi LRU, les universités connaissent en effet une évolution notable et nous avons besoin de mieux comprendre leurs nouveaux modes de fonctionnement. Il était donc important de traiter ce sujet parmi les thèmes d'actualité de l'année 2011.

Je souhaite remercier nos différents intervenants de la journée. Après les présentations de la matinée, la table ronde de cet après-midi permettra à des universitaires et à des représentants des collectivités territoriales de débattre.

Je remercie également Mme TRIMAILLE pour l'organisation de cette manifestation.

L'impact pour les collectivités locales de la réforme des universités

M. Philippe ADNOT
Président du Conseil général de l'Aube, Sénateur, Rapporteur de la loi LRU (2007), Rapporteur du budget de la mission *Enseignement supérieur et Recherche* au sein de la Commission des Finances du Sénat

Bonjour à tous. Tout d'abord, je souhaiterais souligner qu'il n'y a pas une seule manière d'aborder le sujet qui nous rassemble. L'implication des collectivités, et les conséquences en découlant, diffèrent fortement en fonction des situations. L'incidence dépend aussi de la volonté stratégique de l'université. Dans le cas d'opérations de fusion ou de création d'équipements, l'impact peut, en tout cas, s'avérer majeur pour les collectivités : les différentes opérations en Ile-de-France représentent, par exemple, un coût de 35 milliards d'euros.

Pour les collectivités, les incidences peuvent aussi être importantes en termes d'organisation urbaine. A cet égard, la problématique du logement étudiant me semble devoir relever des villes. En effet, le logement n'est guère le cœur de métier du ministère de l'Enseignement supérieur. Au contraire, l'impact de la présence de l'université dans la ville est tel que cette dernière doit créer les conditions du logement étudiant. Une concertation réelle s'avère nécessaire et la question demande à être gérée par de véritables professionnels, ce que les CROUS ne sont pas. Ma position se trouve assez isolée car les différents ministres de l'Enseignement supérieur tiennent beaucoup à cette prérogative.

Certains territoires n'ont pas fait le choix stratégique de s'intéresser aux universités car ils ne considèrent pas encore la recherche et l'université comme un élément déterminant de leur avenir. Or, l'avenir des territoires passe bien par la capacité à attirer de la matière grise et des laboratoires. Si un territoire ne s'y est pas intéressé par le passé, la question peut avoir un impact faible actuellement. Mais la loi sur l'autonomie de l'université change cette donne, puisqu'elle oblige tous les établissements d'enseignement supérieur à se poser la question de leur attractivité et de leur lisibilité. A cet égard, le système SYMPA privilégie la qualité à la quantité : le budget est désormais calculé par rapport aux études abouties et à la réussite professionnelle et non plus par rapport au nombre d'inscriptions uniquement. Les universités doivent donc, aujourd'hui, se battre davantage sur des facteurs qualitatifs, d'où la nécessité de s'allier aux collectivités territoriales.

La question de la dévolution immobilière concerne encore très peu d'universités. La façon dont sera appréciée la dotation aux amortissements n'est pas encore connue mais, d'après l'étude que j'ai réalisée, les moyens financiers mis en place par l'Etat ne seront pas suffisants si toutes les universités en faisaient la demande. Les universités et les collectivités auront donc tout intérêt à se rapprocher.

Concernant les collectivités locales, la perte de la clause de compétence générale entraînera certainement des remises en cause. Sans cette clause, les régions auront-elles le droit d'intervenir dans les universités ? Quid des départements ? Pour ma part, je reste convaincu que la suppression de la clause générale ne tiendra pas face à la réalité.

En ma qualité de Rapporteur de la mission *Enseignement supérieur et Recherche* au sein de la Commission des Finances du Sénat, mon rôle est d'examiner le budget et d'interroger la Ministre sur l'utilisation des fonds. Le rapport que j'avais établi au nom de la Commission sera voté au mois de décembre et deviendra le rapport de la Commission des Finances. Mais le Rapporteur a

aussi le pouvoir d'effectuer des contrôles sur pièces et sur place. J'ai donc réalisé plusieurs rapports, notamment sur la dévolution, sur la valorisation de la recherche dans les universités ou encore sur la localisation des activités de recherche des entreprises françaises. Le prochain contrôle pourrait d'ailleurs porter sur l'affectation du Grand Emprunt dans le domaine de l'Enseignement supérieur.

En tant que Président du Conseil général de l'Aube, j'ai également été confronté au problème de la reconversion de l'industrie textile. A partir de 1990, nous avons choisi de parier sur la matière grise, afin de développer les entreprises existantes, d'attirer des entreprises extérieures et de générer de nouvelles entreprises. L'enseignement supérieur a été considéré comme l'une des pistes essentielles et le Département a essayé de conforter l'antenne de l'Université de Reims à Troyes. Le Conseil général a été maître d'ouvrage dès 1991 pour les locaux et il a, en outre, décidé de transformer l'école de commerce existante en Ecole Supérieure de Commerce.

Nous avons aussi décidé de créer une université de technologie, afin de s'assurer une forte concentration des laboratoires et de dynamiser le territoire. La décision a été prise en novembre 1992, pour une rentrée en septembre 1993. La collectivité locale a donc montré une forte volonté, fédérant autour d'elle l'agglomération troyenne et la région. L'Etat s'est, également, montré très ouvert. Un contrat d'ingénierie a donc été passé avec l'Université de Technologie de Compiègne et le décret de création de l'Université de Technologie de Troyes (UTT) a vu le jour en 1994. Un an plus tard, nous avons lancé la construction. La première rentrée dans les locaux neufs s'est effectuée en 1996.

Quelques années plus tard, lors de l'extension de l'UTT, le Conseil général a été, une fois de plus, maître d'ouvrage dans le cadre d'un contrat de plan Etat-région, avec le financement majoritaire du Département. Aujourd'hui, l'UTT compte 2500 élèves-ingénieurs et une école doctorale. L'incidence est forte sur le technopôle créé à côté de l'université : la présence de l'enseignement supérieur a donc bien participé à la dynamisation du territoire et au renforcement de son attractivité.

Enfin, je ne peux que souligner que l'autonomie des universités rapprochera les établissements classiques des universités de technologie. Ces dernières pratiquent la sélection et la moitié des membres de leur conseil d'administration, représentants des collectivités publiques ou chefs d'entreprise, sont extérieurs à l'Université. Je vous remercie.

Questions

De la salle, un administrateur

Les différentes stratégies des collectivités n'ont-elles pas entraîné un éclatement excessif des sites universitaires ?

M. Philippe ADNOT

Du point de vue de l'Université de Reims, il n'était en effet pas nécessaire de déployer une antenne à Troyes. Du point de vue de l'aménagement du territoire, cependant, il s'avère également important de donner aux jeunes du département la possibilité de suivre des études à proximité du domicile familial. Le risque est réel et c'est pour cette raison que les antennes nouvellement créées doivent avoir une spécificité suffisante pour justifier d'une masse critique particulière. L'erreur à ne pas reproduire est d'atomiser toutes les formations.

Tel n'est pas le cas avec l'UTT, car il s'agit d'une université pleine et entière. Au niveau mondial, beaucoup d'établissements de très grande qualité ne comptent qu'un nombre limité d'étudiants. Je m'inscris en faux contre la politique actuelle considérant que seule la masse est synonyme d'égalité et de qualité. Ceci n'est pas nécessairement vrai.

M. LEGRAND, conseil général de l'Essonne

Que pensez-vous des dynamiques actuelles introduites par le Grand Emprunt ? La province semble mieux s'en sortir que l'Ile-de-France, notamment dans le cadre du projet du Plateau de Saclay.

M. Philippe ADNOT

Il serait un peu fort que l'Ile-de-France se plaigne de la répartition des moyens qui lui sont alloués par rapport aux autres régions. La question à se poser serait plutôt la suivante : était-ce légitime d'allouer des moyens supplémentaires à l'Ile-de-France qui concentre déjà 30 % de la recherche française ? Cet état de fait n'est pas anormal au vu de la stratégie consistant à construire des leaders mondiaux, mais personne ne peut dire que l'Ile-de-France est désavantagée dans la répartition des moyens.

Une autre question se pose aujourd'hui : les fonds investis à travers l'opération Campus et le grand emprunt n'occultent-ils pas le financement des universités sous-dotées et qui n'arrivent pas à opérer un rattrapage ? Aujourd'hui, aucun moyen n'est mis à disposition de celles-ci. En revanche, les moyens globaux mis à disposition de l'enseignement supérieur sont impressionnants, c'est indéniable, et je salue la volonté politique existante. Dans le grand emprunt, 400 millions d'euros sont alloués au financement de la maturation des projets de recherche, alors que les moyens étaient dérisoires auparavant. Cette question apparaît pourtant comme un enjeu majeur (au Canada, par exemple, seuls 15 à 20 % des projets de recherche sont valorisés car, souvent, les moyens manquent pour valider le concept et pour créer les conditions du transfert au monde économique).

De la salle, Directeur de CESER de Bretagne

Avec la réforme territoriale, les collectivités territoriales seront-elles encore capables de suivre le mouvement engagé. Indépendamment de la clause de la compétence générale, comment percevez-vous la capacité des régions à fédérer les collectivités territoriales autour des investissements nécessaires ? Pourront-elles continuer à combiner leur action avec la nécessité de conserver un enseignement supérieur ouvert à tous ? Comment concilier l'excellence et le développement territorial porté par le département ? Assistera-t-on à une départementalisation de la région ou à une régionalisation du département dans des politiques spécifiques telles que celle de l'enseignement supérieur ?

De la salle, directeur adjoint pour l'Education et l'enseignement supérieur au Conseil général de Seine-et-Marne.

Quel pourra être le coût du ticket d'entrée dans l'enseignement supérieur pour les collectivités territoriales qui, dans le passé, n'ont pas fait le choix d'un investissement important dans ce domaine ?

M. Philippe ADNOT

Je n'ai pas voté le texte de la réforme des collectivités territoriales. Pour moi, celui-ci s'avèrera très coûteux et n'atteindra aucun de ces objectifs. Parmi les points contestables, se trouve évidemment la perte de l'autonomie fiscale. Les régions et les départements se retrouvent en effet dans une dépendance totale par rapport à ce que l'Etat décidera de leur attribuer chaque année. Les départements ne disposeront plus que d'un seul impôt et celui-ci sera plafonné.

Avec ces contraintes budgétaires, est-il soutenable de s'intéresser à l'enseignement supérieur ? La réponse dépend de la volonté politique des collectivités locales. Dans le département que je dirige, nous avons considéré que soutenir la recherche participait à l'avenir du territoire et nous avons donc dégagé les financements nécessaires, y compris une dotation de fonctionnement non affectée.

Dans l'Aube, ce choix a conduit à renoncer à d'autres postes, tels que la construction de déviations qui, elles, ne créent pas d'emploi. Il faut gérer et choisir, traquer les dépenses moins utiles. Dans l'avenir, la qualité de la gestion et la capacité à faire des arbitrages constitueront aussi une question-clé pour l'université. La dynamique de gestion concernera tous les acteurs. Je n'opposerai pas ici le département à la région car il s'agit d'un faux problème. Tout dépendra des choix politiques des élus.

M. Bernard BELLOC
Conseiller du Président de la République pour l'enseignement supérieur et la recherche

Je vous remercie de me donner l'occasion de dialoguer avec vous. Cela fait longtemps que la question de l'autonomie de l'université préoccupe la Conférence des Présidents d'université et les élus. La dotation non-affectée évoquée il y a quelques minutes par mon collègue s'avère quasiment unique dans le paysage français.

Avant la loi LRU, le pilotage des universités était assuré par l'Etat et les véritables interlocuteurs des collectivités étaient les représentants de l'Etat en région, le recteur et le préfet, y compris pour la construction de bâtiments universitaires. Le projet se voyait alors souvent dépourvu de sa cohérence initiale : faute de maîtrise du projet, les Présidents d'université se contentaient de ce qu'ils pouvaient obtenir et nombre de campus universitaires n'ont jamais bénéficié d'un schéma de développement global.

En 2001, le colloque de la CPU consacré à l'autonomie des universités avait débouché sur un texte qui contenait, en germes, nombre d'éléments repris dans la loi LRU. L'autonomie était perçue comme donnant la possibilité d'avoir une vision globale en termes de stratégie mais aussi de budget (y compris sur la masse salariale, les bâtiments…) Le mouvement apparaissait identique à ce que les collectivités locales avaient connu avec la décentralisation. Avec la loi LRU, les universités et les collectivités peuvent aujourd'hui dialoguer ensemble sur l'ensemble des sujets.

Cette nouvelle situation se retrouve notamment avec la dévolution du patrimoine (celle-ci s'effectuera cependant sur la base du volontariat, car toutes les universités ne sont pas au même niveau de développement et toutes ne peuvent prendre en charge un patrimoine parfois très dégradé). Auparavant, les bâtiments dépendaient du domaine de l'Etat, d'où l'impossibilité d'implanter des bâtiments non-universitaires sur les campus. Lorsqu'un bâtiment était proposé par l'Etat, les universités devaient l'accepter sans avoir les moyens de l'entretenir, d'où un important gaspillage. La pleine propriété permet désormais à l'université de faire ses propres choix et de discuter du plan d'urbanisme avec les collectivités. Sur le campus de Toulouse 1, la construction

d'une école d'avocats sera, par exemple, financée par l'ordre des avocats de Toulouse, ce qui était inenvisageable auparavant. Un projet alternatif existait sur la commune de Blagnac, ce qui aurait été incohérent, mais les dispositions de la nouvelle loi ont permis de placer ce bâtiment au cœur du campus. De même, dans certains établissements, comme celui de Poitiers, une partie des superficies ne sont pas utilisées. La récupération du patrimoine permettra à l'université de les vendre.

Un autre changement permis par la loi LRU a trait à l'impact des activités universitaires et de recherche sur le territoire. La loi LRU rend ici possible un dialogue direct entre les responsables des universités et des collectivités locales à propos du développement économique local. Auparavant, les acteurs étaient multiples et les responsabilités diluées. Les présidents d'université et les directeurs de laboratoire peuvent aujourd'hui s'exprimer directement au moment de la prise de décision avec les collectivités locales, sans l'intermédiaire du Ministère.

Je souhaite conclure sur deux points :

Le premier sujet qui me préoccupe est celui des étudiants. Ce sont les personnes qui font vivre le territoire et, à mon grand regret, les services de la vie étudiante demeurent très déconnectés de la décision des universités. Dans ce domaine, les collectivités territoriales ont un rôle important à jouer. Les étudiants sont des citoyens à qui elles doivent offrir un cadre de vie qui leur permette de réussir dans leurs études. Plutôt que de vie étudiante, il faut d'ailleurs parler des services à l'étudiant.

Quel que soit le mode de calcul, l'université et la recherche n'ont jamais disposé d'autant de moyens. Nous arrivons enfin à la moyenne de l'OCDE (10 000 euros par étudiant), alors que nous atteignions à peine la moitié de cette moyenne il y a quelques années. Les investissements dans l'avenir accentueront certainement (même si la répartition parait plus équilibrée que prévue) la diversification des établissements, diversification nécessaire pour exister dans la compétition mondiale en matière de recherche et de formation. Pour les établissements sous-dotés qui ne bénéficieront pas de ces ressources financières, une réflexion s'avère nécessaire sur les investissements d'avenir mais cette réflexion ne doit pas s'exercer dans le cadre d'une enveloppe fermée. Les investissements feront apparaître des grands sites spécialisés dans la recherche et l'innovation. Certains d'entre eux deviendront des clusters et d'autres non. Cette situation se retrouve partout dans le monde et il faut donc trouver les moyens pour faciliter aussi l'excellence de la formation générale des techniciens et des cadres moyens. Lors d'une récente conférence co-organisée par l'UNESCO et la Banque mondiale, une intervenante s'interrogeait sur la pertinence du modèle des universités de classe mondiale. Elle mettait l'accent sur les premiers cycles et des institutions techniques de classe mondiale. C'était aussi le sens d'une intervention récente de Valérie Pécresse : elle disait souhaiter offrir la possibilité aux universités qui ne seront pas spécialisées en recherche de devenir de bons centres de formation. En effet, il ne s'agit pas d'être excellent dans l'absolu mais d'atteindre les objectifs fixés. La nation a besoin d'experts dans tous les domaines, et pas seulement dans le domaine de la recherche. C'est pourquoi il ne faut pas raisonner dans le cadre d'une enveloppe fermée qui se réduit inévitablement par manque d'ambition.

Jean-Marc LEGRAND

Le CNFPT se place clairement dans cette optique car il essaie de fournir la même qualité de formation à ses techniciens et à ses cadres, qu'ils soient de catégorie A ou C.

Questions

Jean-Pascal DUMAS, Directeur des Affaires universitaires à St Quentin-en-Yvelines

J'ai une expérience très différente de la vôtre. Avant la loi LRU, je pense que nous disposions déjà d'une certaine cohérence. La ville de St Quentin-en-Yvelines a ainsi pu implanter une nouvelle université tout en veillant à l'intégrer dans le tissu urbain dense qui la caractérise (un organisme était dédié à la mise en œuvre du projet). Pour ce faire, un réel dialogue a été mené entre l'Etat, les Présidents d'université et les collectivités. Le véritable changement apporté par la loi LRU a plutôt trait aux nouveaux enjeux qui sont apparus.

Le premier enjeu concerne la responsabilité sociale des universités envers les étudiants. Les dispositifs sociaux sont désormais mis en dialogue avec l'université et les collectivités financent des postes pour les étudiants qu'ils soient en situation d'échec ou de réussite. La professionnalisation des diplômes lie plus fortement les collectivités territoriales et les universités, tandis que la participation aux fondations apparaît aussi comme une grande nouveauté. L'impact le plus important ne concerne pas tant le dialogue sur les aspects patrimoniaux que la relation d'ensemble entre les acteurs. Les nouvelles conditions nous ont amenés à prendre des responsabilités nouvelles d'autant plus fortes que les services de l'Etat sont sur une structure d'avant-LRU.

Bernard BELLOC

Il faut noter que le statut des nouveaux établissements d'Ile-de-France était dérogatoire. Ce statut avantageux a depuis été supprimé, ce qui est dommage car la loi Savary de 1984 facilitait le dialogue. Il s'agit cependant bien ici d'un cas particulier.

La loi LRU permet un dialogue plus direct car les acteurs sont aujourd'hui responsables. Un vaste chantier n'a pas encore été ouvert sur la contractualisation entre les universités et les collectivités territoriales, mais celui-ci s'avèrera extrêmement intéressant pour l'avenir. Comme les universités concluent des contrats quinquennaux avec l'Etat, il ne serait pas choquant qu'elles contractualisent avec les collectivités territoriales sur de telles périodes, concernant des financements et des objectifs communs. Ce chantier peut être ouvert sans qu'il soit besoin de légiférer à nouveau. Concernant les services de la ville étudiante, pourquoi ne pas placer les CROUS dans les PRES ? Il serait tout à fait pertinent de fusionner les établissements publics afin de garder un interlocuteur unique vis-à-vis des collectivités locales.

M. Jean-Yves MERINDOL
Représentant de la CPU, Président de l'ENS Cachan, Ancien Président d'Université, ancien conseiller du maire de Paris

Je souhaite revenir ici sur les points les plus importants de la loi LRU – certains sont techniques et d'autres ont trait au climat d'ensemble de la relation entre les universités et ses partenaires.

Au niveau technique, la loi fait passer les ressources humaines dans le budget des universités. Celles-ci disposent donc de marges de manœuvre et de possibilités d'arbitrage supplémentaires. Elles peuvent, par exemple, décider de remplacer un poste de maître de conférence par un autre poste (personnel administratif…). Auparavant, la possibilité existait mais la lenteur du processus d'acceptation par le Ministère lui enlevait toute utilité. L'université peut aussi utiliser la masse

salariale inutilisée pour consacrer le montant à un autre poste (vie étudiante…). Ces dispositions apportent donc de la souplesse aux établissements. Même si les sommes en jeu sont très contraintes, elles peuvent avoir des effets leviers très importants.

La majorité des universités sont passées à la RCE (responsabilité et compétence élargie) et les dernières y viendront d'ici 2012. Les grands établissements et les écoles d'ingénieurs n'étaient pas forcées de suivre cette évolution mais ils ont majoritairement souhaité rentrer dans ce dispositif (la demande a lieu après un vote du conseil d'administration).

Au niveau immobilier, la dévolution du patrimoine est à peine entamée. Il est donc difficile d'en connaître l'impact aujourd'hui.

Un autre point a, pour l'instant, eu des effets mitigés : il s'agit de la réforme de la gouvernance. Le nombre d'administrateurs du conseil d'administration a été réduit et les représentants des collectivités territoriales, présentes depuis longtemps dans l'instance, s'y renforcent. Cependant, il est dommage que ces membres ne participent pas à l'élection du Président d'université.

Un certain nombre d'outils existent également, mais leur foisonnement rend difficile leur utilisation dans une vision stratégique. Parmi eux, on trouve les fondations (celles-ci bénéficient d'un régime fiscal très avantageux). Les autres dispositifs comprennent les pôles de recherche et d'enseignement supérieur, les réseaux thématiques de recherche avancée... Tous ces instruments ne résultent pas forcément de la loi LRU mais sont aussi le fruit des décisions prises depuis 2005-2006. De même, la loi LRU se trouve, en fait, dans la continuité des lois de 1984 et de 1968. La loi de 1968, rappelons-le, érigeait les universités en établissements publics.

Les relations entre le monde extérieur et les universités ne sont pas apparues avec la loi LRU. Les contrats avec les entreprises, les formations en alternance créées avec les régions et les entreprises, les incubateurs ont émergé depuis les années 1970, pour les tout premiers. L'idée de passer des contrats avec des collectivités territoriales est, elle-même, assez ancienne et la région Rhône-Alpes a été précurseur dans ce domaine.

Lorsque j'étais Président de l'université Louis Pasteur de Strasbourg, j'avais proposé au Président du Conseil régional, M. ZELLER de passer un contrat stratégique global université/région. Les capacités juridiques existaient déjà, mais la réponse du Président de région a été négative, car la collectivité préférait les financements au cas par cas. L'évolution actuelle démontre bien le changement de climat qui s'est opéré. En effet, les collectivités territoriales perçoivent de plus en plus l'importance des universités dans leur territoire. Les collectivités territoriales, notamment les régions et les agglomérations, ont pris conscience du poids économique majeur des étudiants, mais aussi de la nécessité de disposer d'une formation supérieure en lien avec les besoins des entreprises du territoire. Elles ont de plus en plus perçu l'importance du lien recherche-entreprises et celles des innovations sociales/culturelles. Quant à l'université, si elle a des ambitions internationales, la déclinaison territoriale s'avère aussi de plus en plus forte.

L'autonomie des universités voit le jour en 1968, mais le consensus au sein de l'Etat n'a pas toujours existé sur cette question. Les lois de décentralisation ne datent, elles, que de 1982/1983 et les régions sont plus récentes que les universités.

Aujourd'hui, les collectivités territoriales et les universités ont la volonté d'échanger. Avec la loi LRU, les conseils d'administration doivent construire des plans stratégiques globaux et se poser réellement les questions d'arbitrage (en matière de vie étudiante, de ressources humaines). Cette chance (si les moyens restent décents) change considérablement la donne dans les relations université/collectivité territoriale. Ces dernières ont une stratégie bien différenciée par rapport aux établissements universitaires. Les deux stratégies ne seront pas identiques mais les points de contact entre elles doivent être suffisamment importants pour qu'une dynamique s'instaure.

Le mouvement actuel apporte des changements très importants entre l'Etat et les collectivités territoriales, entre l'Etat et l'université et entre les collectivités territoriales et les universités. Dans cette dynamique, l'une des faiblesses des universités tient aux ressources humaines disponibles : les établissements éprouvent des difficultés à attirer du personnel qualifié pour mener les fonctions stratégiques. Une gestion dynamique des ressources humaines est aujourd'hui nécessaire non seulement pour recruter des chercheurs, mais aussi des infirmières.

Sur les fonctions budgétaires, certaines universités ont conservé la confusion entre l'agence comptable et l'agence budgétaire. En outre, elles ont besoin, de plus en plus, de spécialistes des questions budgétaires.

Quant au patrimoine immobilier, l'université dispose souvent, là aussi, de peu de ressources pour en assurer la gestion. Comme les collectivités territoriales sont en avance sur le sujet, elles seront certainement de plus en plus sollicitées et pourraient devenir des bassins de recrutement pour les universités. Sur les questions de dévolution du patrimoine, de l'avenir de contrats de projets Etat-région, l'évolution s'avère difficilement prévisible, même pour les Présidents d'université. Le dispositif CPER s'achève et la fin de la compétence générale des collectivités territoriales pose problème. Il faut espérer qu'un dialogue s'instaure et que l'Etat trouve de nouvelles modalités d'intervention communes pour les acteurs.

Je souhaite aussi souligner le rôle des structures de collaboration mises en place dont les PRES, ainsi que la fondation du coopération du plateau de Saclay. Une dynamique de collaboration a été instaurée et certains PRES sont clairement orientés vers la fusion (Marseille, Bordeaux, Lorraine…), mais ce n'est pas le cas de tous les établissements. Si la fusion a énormément de sens dans certains cas (Strasbourg…), ce n'est pas le cas de toutes les zones, bien au contraire (plateau de Saclay).

Le système de coopération comprend un dispositif de délégations mais, dans la pratique, peu d'entre elles sont établies. Il faut donc faire évoluer les dispositifs juridiques. Les régions se montrent très ouvertes à la coopération avec les PRES (les questions de l'immobilier et des ressources humaines peuvent être déléguées au niveau des PRES). Dans l'avenir, la façon dont les collectivités aborderont le problème sera déterminante.

Jean-Marc LEGRAND

Ces possibilités de mobilité dans les universités, pour les fonctionnaires territoriaux, méritent réellement d'être analysées.

Questions

Bernard MOREL

Je souhaiterais émettre trois remarques :

- les collectivités locales sont intervenues, de façon massive, dans les universités au moment de la Troisième République. Il existait alors des accords entre les villes et les universités. Certaines des conventions ont encore cours aujourd'hui ;

- en 1994, la région Rhône-Alpes est intervenue dans le domaine des bourses et il s'agissait alors des premiers contacts directs entre la région et l'université ;

- aujourd'hui, les collectivités territoriales ont le devoir d'inventer des schémas de recherche et d'enseignement supérieur, du fait de la loi. Mais ces schémas sont régionaux et ne font pas état des relations avec les autres collectivités. Il serait donc important que les schémas deviennent normatifs par rapport aux départements et aux agglomérations. La fin de la clause de la compétence générale freine le processus.

Jean-Yves MERINDOL

En effet. Si l'on observe la période allant des années 1860 à aujourd'hui, le laps de temps durant lequel l'Etat a pu intervenir seul dans l'immobilier universitaire apparaît court. Sur une période longue, les grands investissements immobiliers de l'enseignement supérieur ont été réalisés soit conjointement avec les collectivités locales, soit pris en charge par elles. Les bâtiments de la Sorbonne appartiennent ainsi à la ville de Paris. Le texte de la convention avait été signé entre le recteur et le préfet.

ACCOMPAGNER LES UNIVERSITES VERS L'AUTONOMIE

M. Daniel VITRY
Responsable de la Mission Universités de la Caisse des Dépôts

La Caisse des Dépôts a des objectifs d'investissement à long terme dans le cadre de missions d'intérêt général. Il lui est donc apparu assez naturel de coopérer avec le monde de l'enseignement supérieur. La Caisse propose ses services et la plupart des universités ont souhaité travailler avec elle (elle ne dispose d'aucun pouvoir hiérarchique ou de tutelle sur les établissements avec lesquelles elle travaille).

La Caisse des Dépôts coopère avec la CPU, d'un côté, et avec les universités, de l'autre. Elle lance des études d'intérêt général qui tentent de dégager des lignes directrices. Nous avons notamment beaucoup travaillé avec les établissements sur le numérique et publié un guide à ce propos. Les différentes universités étudiées n'étaient pas du tout au même niveau sur ce point, alors que les dépenses afférentes sont très élevées. Sur les questions de développement durable, la Caisse a aussi mis en place un système qui permet aux universités de dresser leur bilan énergétique (le logiciel a été mis à disposition gratuitement).

La Caisse a aussi réfléchi à la question de la dévolution du patrimoine. Il a fallu étudier les questions à se poser avant d'accepter ou non cette dévolution. La situation était compliquée du fait de la distinction française entre le droit public et le droit privé. En matière universitaire, les conséquences s'avèrent importantes. Sur les 18,5 millions de mètres carrés construits pour l'enseignement supérieur et la recherche, 16 millions appartiennent à l'Etat et relèvent donc du domaine public. Les universités sont des établissements publics et le transfert relève donc alors du droit public. Cette situation produit des conséquences en matière de gestion : il n'est pas possible de vendre ou d'échanger à loisir des terrains, sans une procédure complexe. Nous avons aidé les universités à se poser les questions nécessaires à une prise de décision éclairée. L'étude a fait l'objet d'une publication aux PUF. Une bourse de l'emploi a également été créée pour aider les universités à trouver les compétences nécessaires. A l'origine, il s'agissait d'un projet tripartite avec le CNFPT, mais la signature a eu lieu alors qu'il y avait vacance à sa tête et il n'est donc pas inclus dans le processus

Avec les universités et les PRES, la Caisse a travaillé sur des schémas de développement immobilier et d'aménagement. Une soixantaine de conventions ont été signées avec des universités ou groupements d'universités. En quatre ans, les méthodes d'élaboration des contrats

ont évolué. Un ouvrage a été écrit à propose des 30 premières conventions et un nouveau bilan sera bientôt dressé.

Claire-Anne DAVID
Mission Universités de la Caisse des Dépôts

Un schéma directeur immobilier d'aménagement est un outil stratégique qui accompagne la clarification de la stratégie immobilière des universités. L'accompagnement financier de la Caisse a été associé à un accompagnement en ingénierie et en assistance à maîtrise d'ouvrage. Comme à l'époque de la décentralisation avec les collectivités territoriales, la Caisse aide les universités à tirer le meilleur parti de leur autonomie. La démarche vise particulièrement à les assister dans l'élaboration de leur stratégie et à lancer un dialogue avec les collectivités dans le processus d'élaboration du schéma directeur.

Le mode d'élaboration a revêtu des aspects très différenciés en fonction des situations locales. Un seul schéma directeur a fait l'objet d'une co-contractualisation avec l'université et la collectivité locale. Le plus souvent, une démarche itérative a été adoptée : l'université souhaitait mener la réflexion en interne d'abord et les collectivités territoriales sont associées au fur et à mesure.

Le diagnostic constitue le socle du schéma directeur : il permet de réaliser l'estimation des besoins et l'identification des projets. L'université ou le PRES doit alors définir ses priorités et identifier les surfaces. Débute alors la phase opérationnelle : le scénario peut être décliné en priorisant les opérations et en évaluant leur coût, y compris en frais de fonctionnement. Un mode opératoire est alors défini.

Dans l'ouvrage qui a été publié, 30 SDIA ont été analysés et des typologies ont été réalisées en fonction des différences de situations et d'attentes. L'axe était davantage immobilier pour certains, plus urbain pour d'autres. Certains SDIA sont plutôt stratégiques, d'autres très opérationnels. Les études menées ont permis d'identifier les leviers pour la mise en œuvre des différents projets. Des opportunités du partenariat avec les collectivités locales sont aussi étudiées, notamment sur les logiques plus urbaines.

Jean-François SERRE
Mission Universités de la Caisse des Dépôts

Grâce à la loi LRU et à l'accession à l'autonomie immobilière et budgétaire, les universités sont devenues des acteurs urbains, avec un rôle réel en matière de structuration urbaine. J'étudierai ici les exemples de Nanterre et Poitiers, deux sites dont les problématiques sont opposées.

A Nanterre, le campus est confronté à son environnement urbain, tandis qu'à Poitiers, l'université est éclatée entre trois sites distincts.

Le site de Nanterre

L'université se trouve en déficit de locaux (elle compte 33 000 étudiants, alors qu'elle a été conçue pour en recevoir 18 000). Le ratio n'est que de 4,6 mètres carrés par étudiant.

Mais le campus se trouve également cerné par des autoroutes et des voies à grande circulation, ce qui pose le problème des relations avec l'environnement urbain. Dans ce contexte, l'université a souhaité affirmer les entrées officielles du campus, et notamment l'entrée principale. Elle a aussi choisi de matérialiser les limites du campus, pour lui donner de la visibilité, mais avec des limites franchissables, pour assurer son ouverture sur la ville. A l'intérieur, les voies de circulation sont hiérarchisées (voies piétonne et desserte automobile). L'objectif est bien d'assurer la perméabilité contrôlée avec la ville. Pour faire face aux besoins de développement, des bâtiments supplémentaires sont prévus en périphérie. Au Nord, les terrains nécessaires appartenaient à la ville : des échanges de terrains devraient permettre d'implanter une maison des chercheurs et des locaux administratifs. La collectivité locale a donc un rôle réel dans le processus.

Une estimation des coûts d'aménagement a été réalisée de façon précise (21 millions d'euros). Cette situation est originale car les coûts sont souvent sous-estimés dans les autres universités.

Claire-Anne DAVID

Le schéma directeur permet de disposer d'une vision assez objective des besoins, même si les modalités de financement ne sont pas encore définies.

Jean-François SERRE

L'université de Poitiers

Cette université est répartie sur trois sites : le centre, le campus extérieur et le Futuroscope. L'établissement comprend 21 000 étudiants et le ratio atteint 13 mètres carrés par étudiant. L'université prévoit une stabilisation de ses effectifs et se trouve donc dans une problématique de redéploiement et de rééquilibrage entre les trois sites d'implantation.

Le schéma d'aménagement du campus s'organise autour d'un noyau, le *learning center*. Le but est de rompre avec la sectorisation passée (les sciences humaines se trouvaient au Nord et les disciplines scientifiques au Sud). Il s'agit d'assurer une certaine perméabilité entre les différents secteurs et de hiérarchiser les voies de circulation automobiles et piétonnes. Les trois sites sont distants et les transports urbains font donc aussi partie de l'étude.

Le patrimoine existant comprend 282 000 mètres carrés et le projet comprend 29 000 mètres carrés. Dans une vingtaine d'années, le nombre de mètres carrés serait porté à 236 000 mètres carrés pour des besoins estimés à 202 000 mètres carrés. Il reste donc 75 000 mètres carrés à céder, à valoriser ou à démolir. Un chiffrage des coûts de fonctionnement a également été réalisé, en maîtrise d'ouvrage uniquement publique ou avec une partie privée. Les différentes hypothèses ont été examinées. Avec la maîtrise d'ouvrage publique, la situation serait très inégale et les besoins de financement varient entre 5 et 20 millions d'euros. Si l'université décidait de faire réaliser les travaux du *learning center* en faisant appel au privé, les dépenses pourraient ainsi être lissées, de même que les besoins de financement.

L'université de Poitiers discute actuellement avec l'Etat de la dévolution du patrimoine. Entre l'université et les collectivités locales, des négociations ont également lieu au sujet des transports, des moyens financiers, ainsi que de la façon d'assurer la transition avec le tissu urbain. Sur les franges du campus, des espaces pourraient aussi être urbanisés, en concertation avec la ville.

Claire-Anne DAVID

Les principaux progrès obtenus concernent la gouvernance et les relations avec les collectivités locales, mais aussi la connaissance du patrimoine. Le degré d'opérationnalité reste à développer dans certains cas. En revanche, des progrès importants demeurent nécessaires sur la qualification de la démarche numérique et les problématiques de développement durable. C'est pourquoi des concertations doivent avoir lieu en aval, avec les collectivités territoriales, sur l'impact environnemental des campus. A Toulouse, une convention a été signée entre le PRES, la communauté urbaine et la Caisse des Dépôts pour approfondir cette démarche.

La question de l'inscription des campus dans les documents d'urbanisme se posera également, d'où la nécessité d'une forte concertation.

Les déplacements constituent aussi un sujet crucial et certaines universités s'engagent dans des plans de déplacement en leur sein même. La réflexion avance, en outre, sur la mutualisation des équipements (équipements sportifs-bibliothèques) et les sujets d'infrastructures : avec le projet de *data center* de Strasbourg, l'université devient notamment offreur de services.

Reste enfin la question du logement étudiant. Le problème est d'autant plus important dans les tissus de logement tendu. La Caisse a donc accompagné la réflexion sur l'offre de logement.

Au travers du prisme des SDIA, la question de la dévolution du patrimoine ne doit pas occulter le fait qu'une partie du patrimoine appartient aux collectivités territoriales. Cette question reste très largement ouverte aujourd'hui et la piste d'outils unifiés reste à étudier.

La montée en qualification des équipes immobilières s'avère également une nécessité impérieuse.

La question financière demeure aussi très ouverte, mais les universités n'imaginent pas que les collectivités ne soient pas à leurs côtés.

Daniel VITRY

Cette présentation n'est qu'un propos d'étape. Les SDIA seront ce que les collectivités territoriales et les universités en feront. Certains n'aboutiront pas, mais d'autres devraient permettre une politique beaucoup plus active, puisque la question de l'amortissement des biens immobiliers sera enfin abordée.

Questions

Un intervenant, directeur adjoint chargé de l'enseignement universitaire au Conseil régional d'Alsace

Il apparaît positif que le schéma CPER soit en voie d'extinction et la question porte sur les nouvelles règles qui seront définies. Les schémas directeurs apparaissent très importants dans la mesure où ils permettent une vision globale de l'espace. Ils constituent un point de départ pour que les investissements publics soient accompagnés d'un véritable effet de levier. Nous sommes aujourd'hui parvenus à un véritable tournant et la Caisse des Dépôts a joué un rôle très important. Je souhaite que ces schémas soient de réels points de départ dans la structuration des relations entre les universités et les collectivités.

Le partage des compétences apparaît comme un point majeur. Pourquoi le CNFPT n'a-t-il pas signé la convention ?

Daniel VITRY

La Caisse des Dépôts reste à la disposition de tous les acteurs pour aborder toutes les questions nécessaires. Chaque SDIA se voit totalement construit à partir des conditions locales. La seule limite tient au respect des principes de la Caisse, notamment en termes de développement durable.

Même pour les universités non inscrites dans des campus, la Caisse peut intervenir afin de les aider à définir des schémas de développement qui leur soient propres.

A propose de la convention sur la bourse de l'emploi, le directeur du CNFPT a quitté ses fonctions la veille de la signature et il n'était pas possible de ralentir le processus initié entre les deux autres acteurs. La Caisse reste cependant ouverte à tout nouveau partenariat.

De la salle

Je vous recommande absolument le numéro d'Urbanisme soutenu par la Caisse des Dépôts et portant sur les relations entre les universités et les collectivités territoriales

Daniel VITRY

Je peux tout à fait vous expédier ce numéro. Je vous laisse mon adresse e-mail (daniel.vitry@caissedesdepots.fr).

Table Ronde

Animation : M. Christian MESTRE
Professeur des Universités, ancien Président d'Université

Les six intervenants de cet après-midi appartiennent soit au monde universitaire soit au monde des collectivités territoriales, voire aux deux pour certains. Ils nous apporteront leurs témoignages et leurs réflexions générales sur l'articulation entre collectivités et universités.

M. Bernard MOREL
Conseiller régional de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur délégué à la recherche, Vice-président de la Communauté urbaine de Marseille, Professeur émérite des Universités, ancien Directeur de cabinet du Président de la région

L'intervention des régions et des départements est relativement récente dans l'enseignement supérieur et la recherche mais celle des communes est beaucoup plus ancienne, puisqu'elle date de la Troisième République.

Les collectivités – la région en particulier – ont choisi d'intervenir pour essayer de régler les problèmes posés par l'avènement de l'université de masse. C'est un choix aujourd'hui secoué par les incertitudes institutionnelles : la fin de la compétence générale complique encore la gestion de la question, puisque nul ne sait qui dispose de la compétence en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Les financements croisés apparaissent fondamentaux car ils permettent une coordination sur les grands projets. Si la compétence est confiée à la métropole, comment procédera-t-on quand une région comprendra deux ou trois métropoles ? La situation n'encourage pas les régions à s'engager dans des investissements d'avenir.

L'intervention de la région s'effectue, depuis longtemps, par l'intermédiaire du CPER et par les bourses (l'initiative de la région Rhône-Alpes date de 1994). Dans le domaine du logement, le degré d'intervention varie fortement en fonction des régions. Dans celui des transports, l'Etat se livre souvent à un véritable chantage quant à l'attribution du plan Campus. Enfin, un secteur a été oublié lors des discussions de la matinée : les classes préparatoires qui sont un aspect fondamental pour l'avenir : la région y intervient à travers les lycées. Institutionnellement, celles-ci constituent d'ailleurs un immense trou noir. La région intervient par l'intermédiaire du schéma régional d'innovation et du schéma régional d'enseignement supérieur, mais les incertitudes demeurent nombreuses.

La région intervient aussi à travers des comités obligatoires, notamment un comité consultatif d'enseignement supérieur dans lequel ne siègent que des universitaires. Un deuxième comité chargé de la culture scientifique s'occupe, lui, de dégager des priorités. Ce matin, la nécessité d'une plus grande intervention des collectivités dans l'université a été évoquée, mais celle-ci existe déjà.

Le PRES de Marseille a la particularité d'être pré-fusionnel. Il regroupera les pôles de compétitivité plus larges que les pôles officiels. Il faut réfléchir à la façon dont les collectivités territoriales s'inscriront dans ce schéma et la situation s'avère complexe.

Quant aux investissements d'avenir, je me pose beaucoup de questions sur la méthode et je suis donc très réservé. Hors de région parisienne (contrairement à ce qui a été dit ce matin, l'Ile-de-

France a beaucoup bénéficié des moyens mis en œuvre), je remarque l'existence d'une véritable coupure opérée en France selon un axe Strasbourg-Lyon-Toulouse. Cette carte est quasiment identique à celle des emplois stratégiques en France, d'où les inquiétudes existant à propose des petites collectivités. L'université dans les petites villes pose, en effet, des problèmes très compliqués. L'Université de Toulon a, par exemple, été déstabilisée par l'emprisonnement de son Président. L'Université d'Avignon semble, elle, en bonne voie, du fait d'une spécialisation très importante. Encore une fois, si les métropoles reçoivent la compétence en matière d'enseignement supérieur, quelle sera la situation pour les universités ?

L'immobilier pose aussi un énorme problème aux régions qui ont co-investi avec les communes et l'Etat dans les universités. Si l'immobilier revient à l'université, qu'en sera-t-il de la part de la région ? Pour les collectivités territoriales, le coût est très important.

Globalement, les réformes survenues depuis 2006-2007 ont cassé les dynamiques qui s'instauraient. Leur manque de cohérence apparait regrettable.

Je reviens enfin sur les classes préparatoires. Il n'est pas envisageable de continuer avec un système double qui prône l'absence de sélection d'un côté et une haute sélectivité de l'autre. Des orientations claires devront être définies.

Mme Dorothée INGERT

Chargée de mission enseignement supérieur et recherche, Conseil général du Val de Marne, Maître de conférence

Le monde de l'université se trouve, rappelons-le, en pleine mutation, avec la réforme LMD, l'intégration des IUFM dans l'université, l'opération Campus, la loi LRU… et ce, sur un temps extrêmement court. En face, les collectivités territoriales se rendent compte de la nécessité de travailler avec les établissements d'enseignement supérieur. La prise de conscience est réelle mais la question est de savoir comment travailler ensemble.

Je prendrai ici l'exemple du Val-de-Marne. La population estudiantine du département représente 5 % de la population totale. L'offre de formation est comparable à la moyenne nationale mais trois territoires se détachent pour l'enseignement supérieur. Le département compte 4 universités, bientôt 5 et 2 PRES. L'axe du PRES Paris-Est s'appuie sur un regroupement thématique géographique. Dans le Val-de-Marne se trouve la partie « Santé-Société » qui fait sens avec les autres établissements présents dans la zone. Quant à la « vallée scientifique de la Bièvre » elle apparaît, elle aussi, très cohérente en termes de thématiques.

L'opération Campus se solde cependant par le départ de deux établissements phares (dont l'ENS Cachan). Cette opération qui vise à la polarisation de l'enseignement supérieur et de la recherche impacte très directement le paysage du département.

Le dialogue entre les collectivités territoriales et les universités se fait aujourd'hui plus évident pour les deux parties. Les différentes réformes (Université 2000, LRU…) ont notamment amené l'université à une véritable prise de conscience de l'appartenance à un territoire. C'est tout l'objet de la convention passée entre l'UPEC et le Conseil général. Le partenariat entre les acteurs apparaît cependant plus ancien : un prix récompensant des travaux de recherche avait été initié à la fin des années 1970 et une convention, assez large, avait déjà le mérite d'exister depuis 2005.

La nouvelle convention a été co-construite et tend vers une convention d'objectifs. Ces grands axes sont les suivants :

- la recherche, l'innovation et la valorisation ;
- la vie des étudiants et les conditions de leur réussite ;
- l'aide à l'insertion professionnelle et à l'orientation.

Afin d'illustrer le partenariat, voici quelques exemples d'interactions université-département. Auparavant, le département participait déjà financièrement au soutien à la recherche et aux transferts de technologies, mais les axes stratégiques n'étaient pas dégagés. Avec cette deuxième convention, celui-ci a commencé à réfléchir en termes de filière stratégique partagée pour le département et pour l'université (la santé et les éco-activités dans le Val-de-Marne). Aujourd'hui, le département participe jusqu'à hauteur de 47 % au financement des projets : le partenariat entre l'université et le département va de la recherche fondamentale aux transferts de technologie. De même, le département a lancé un projet (« Design for all »), soutenu par le programme Leonardo : il s'agit d'un concours lancé à destination des étudiants pour recueillir des idées novatrices sur l'aménagement du territoire. Mais la collectivité essaie également d'attirer les médecins vers les métiers de la PMI, en établissant un partenariat avec le diplôme d'études spécialisées en médecine générale et en proposant des stages à tous ses étudiants dans les PMI du département.

M. Jean-Michel CHAPET

Ancien DGS de Département, ancien Vice président d'université, Professeur de gestion à l'Université Paris Ouest Nanterre – La Défense

Mon intervention se fonde sur une approche institutionnelle. Les responsables territoriaux et les universitaires se sentent souvent appartenir à des mondes différents, alors que les deux institutions sont toutes deux nées au Moyen-âge et qu'elles ont été portées par les mêmes acteurs qui cherchaient à s'affranchir des féodaux et de l'Eglise. L'Etat s'installe alors progressivement et propose sa protection aux deux institutions, en échange d'un contrôle pour les universités et d'un transfert de richesses par les collectivités. L'histoire des relations entre les trois acteurs a donc été longue et mouvementée. Pour traiter de leur avenir commun, j'évoquerai donc trois points :

- <u>les collectivités territoriales et la communauté universitaire :</u>

Si la communauté scientifique est universaliste, la communauté universitaire locale s'avère, elle, difficile à vivre et sa cohésion apparaît plus compliquée que celle de la communauté territoriale. Au sein du conseil d'administration d'une université, les logiques demeurent corporatistes et la notion d'intérêt général apparaît difficile à cerner : cette situation a des conséquences négatives sur la capacité de l'université à délibérer et à s'administrer. Le poste de président d'université est souvent moins perçu comme une magistrature que comme une direction d'établissement. Au contraire, le maire d'une commune se sent davantage responsable de l'animation de la communauté que de la direction de ses services, souvent confiée à une direction générale professionnalisée. Les universités auraient donc beaucoup à gagner à connaître le fonctionnement interne des collectivités territoriales ;

- <u>la connaissance</u>

Les collectivités territoriales auraient, en revanche, tout intérêt à s'appuyer sur la connaissance de la vie sociale pour fonder leur intervention. Rappelons qu'après 1945, l'Etat s'était beaucoup appuyé sur la connaissance pour développer de nouveaux services. Aujourd'hui la puissance publique a aussi besoin d'une légitimation sur le fond. Les sciences qui tendent à rendre visible la

réalité peuvent l'y aider. La place de la connaissance est centrale afin de réussir à animer l'institution et l'action publique. L'université a, par exemple, un rôle à jouer dans la formation des fonctionnaires ;

- o l'autonomie

L'Etat lui met à disposition des universités une agence de mutualisation qui choisit seule ses outils financiers. Parmi ceux-ci, on trouve le progiciel SAP, transféré des entreprises aux universités sans modifications et comportant, par exemple, la notion de centre de profit. Or, pour assurer son autonomie, chaque institution doit choisir son outil de gestion (aucune collectivité territoriale n'abandonnerait ce choix à l'Etat).

Dans le domaine financier, l'évolution entre les collectivités territoriales et les universités apparaît actuellement inverse : les premières craignent que leur autonomie ne soit remise en cause par l'Etat, tandis que la loi ouvre quelques possibilités aux secondes sur les droits d'inscription. Mais les universités se trouvent, elles-mêmes, devant un véritable dilemme ; comment se donner les moyens de sélectionner les meilleurs tout en préservant l'accès égalitaire à l'enseignement ? Valoriser l'université par des droits d'inscription n'apparaît, en fait, possible que s'il existe un système de solvabilisation. Les moyens doivent être à la hauteur des enjeux et l'impôt doit donc se voir réhabilité.

La question de l'autonomie politique s'avère également cruciale. Pour l'Etat, l'université doit accompagner le marché du travail, en s'assurant de l'insertion des étudiants et en les accueillant massivement, afin de diminuer les statistiques du chômage. Mais, si l'université se focalise sur le temps court, la transmission des connaissances se trouvera en danger. Les universités, comme les collectivités territoriales, doivent donc aussi prendre en charge la définition de leurs finalités dans le temps long. A cet égard, j'ai toujours été frappé par le fait que les connaissances des uns se transmettaient peu aisément vers les autres.

M. Gilles DA COSTA
DGS Région Franche-Comté, ancien directeur de l'INET.

La Franche-Comté compte 1,3 million d'habitants. Elle accueille l'Université de Franche-Comté (23 000 étudiants), l'université technologique de Belfort-Montbéliard (4 000 étudiants) et une école d'ingénieurs spécialisée en micro-technique. La région n'a pas pu saisir les opportunités issues du plan Campus. Les élus considèrent néanmoins que le destin de la région dépend de l'université. En effet, il s'agit d'un facteur déterminant pour attirer les emplois hautement qualifiés et pour assurer le développement régional. De financeur de bâtiments universitaires, la région est donc progressivement devenue financeur de la recherche (soutiens à des équipements de laboratoire, appels à projet, bourses de thèse) et le partenariat s'est progressivement organisé en faveur d'une véritable politique de la recherche en région.

Depuis trois ans, le paysage a été singulièrement bouleversé et les universités entendent goûter à leur autonomie. Le programme « investissements d'avenir » s'appuie sur des appels à projets, non sur une logique d'aménagement du territoire : la région bénéficiera certainement peu du mouvement de concentration et elle essaie surtout de garder une force universitaire suffisante.

Pour répondre aux appels à projet et atteindre une taille critique suffisante, l'université de Franche-Comté a esquissé un partenariat avec l'université de Bourgogne. Un PRES a donc été mis en place. Les deux universités ont pleinement conscience de la nécessité de collaborer sans perdre leurs spécificités.

La région se trouve associée à cette évolution, elle a notamment financé en partie la fondation pour la coopération scientifique et soutenu les laboratoires, dans le cadre des appels à projet. Dans son budget, des lignes budgétaires ont été pré-réservées afin d'accompagner la démarche.

Quelle stratégie peut-elle être mise en place pour rapprocher la collectivité régionale et les universités ? Soulignons tout d'abord que le jeu d'acteurs s'avère complexe : il est parfois difficile d'identifier les leviers de décision au sein de l'université, d'autant que celle-ci tient beaucoup à son autonomie. Une acculturation réciproque doit être développée. Le recteur et le Préfet restent, en outre, impliqués dans le processus. Du côté des collectivités, les villes se livrent une concurrence féroce, tandis que les Conseils généraux semblent se retirer.

Les collectivités peuvent-elles intervenir sur le champ de l'offre de formation ? Face à l'Etat et aux universités (qui craignaient l'abandon de leur vision universaliste), le sujet est apparu assez dangereux. Le soutien public local à la recherche est, lui, apparu plus légitime : la région a donc construit une stratégie régionale d'innovation, avec le soutien de l'UE. La collectivité a également essayé de développer des coopérations avec la Suisse.

Quels sont les leviers mis en œuvre par la région ? L'augmentation des contacts entre les services de la région et ceux de l'université a, tout d'abord, permis une meilleure compréhension réciproque. La région a aussi créé une instance de coordination, où siègent le recteur, les présidents d'agglomération, des conseils généraux/régionaux et d'université. Elle entretient également des relations avec l'université par le biais de la formation professionnelle et intervient en fédérant les acteurs autour de la construction du schéma régional de la vie étudiante. La région tente, en outre, de construire une politique en faveur de la recherche : l'intervention régionale est ainsi passée de l'immobilier à l'immatériel. Les fonds européens copilotés avec l'Etat ou pilotés directement permettent aussi d'intéresser les universités au développement régional.

Pour une région comme la Franche Comté, le lien est donc évident entre le système universitaire et les collectivités territoriales, même s'il reste à construire des méthodes de travail et des outils de contractualisation.

M. Amine AMAR

Secrétaire général de l'Université Rennes 2, ancien DGS de l'Essonne et DGA de Rennes métropole

Si les relations entre la ville de Rennes et les universités sont anciennes, l'implication de la région et du département apparaissent relativement récentes. Mais, avec la loi LRU, la nature du partenariat a évolué : la région est montée en puissance, tandis que le rôle du département décroît.

A Rennes, l'autonomie s'est clairement accompagnée du renforcement de l'ancrage territorial des universités. Le texte de la loi LRU consacre d'ailleurs la place des collectivités territoriales au sein de la gouvernance des universités (la région est membre de droit du conseil d'administration, même si ses représentants demeurent très discrets).

Au niveau de l'accompagnement juridique et financier, la région et l'agglomération sont également montées en puissance. La mise en place du PRES de l'université de Bretagne a constitué un moment important : la région a joué un rôle important dans sa structuration, faisant passer sa stratégie avant celle de la métropole de Rennes notamment.

Entre la région et l'université, la relation exclusivement financière a fait place à un partenariat territorial plus intégré (contrat d'objectif PRES/région). L'agglomération cherche, elle, davantage à

intégrer l'université dans son schéma de développement urbain, tout en respectant les prérogatives de cette dernière. Pour des raisons budgétaires, le département apparaît de plus en plus en retrait, et le bouclage de certains projets s'en trouve même menacé.

Les universités et les collectivités territoriales lancent de plus en plus de projets communs. L'agglomération a, par exemple, investi dans une fondation universitaire de Rennes 1 car les objectifs poursuivis correspondent à sa stratégie. Une instance commune est désormais dédiée à l'emploi public local.

Revenons enfin sur les limites de ce partenariat. L'université demeure dans un cadre national et craint parfois d'assumer son indépendance. La raréfaction des ressources apparaît aussi comme une limite à la coopération. Enfin, le paysage universitaire n'est pas encore stabilisé, ce qui peut inciter les collectivités territoriales à l'attentisme.

M. Yves LARMET
Vice président Patrimoine, Université de Strasbourg, Professeur des universités, porteur politique de l'opération Campus

Je suis un élu de l'université de Strasbourg. Cette dernière présente de nombreuses particularités, puisqu'elle est le résultat d'une fusion de trois universités au 1er janvier 2009. L'établissement compte 42 000 étudiants, 140 bâtiments et un budget global de 470 millions d'euros. Son poids n'est donc pas négligeable dans la région.

La loi LRU a surtout eu pour effet de permettre l'intégration de la masse salariale, mais l'indépendance de l'université est une tradition en Alsace et elle se manifeste aussi dans la gouvernance de l'université. Tous les VP sont élus et n'importe quelle université peut créer de nouvelles instances démocratiques. Parmi les VP, un représentant des étudiants est présent au bureau exécutif.

Les universitaires qui voyaient traditionnellement les collectivités uniquement comme des sources de financement doivent aujourd'hui adopter le même langage. La notion de schéma directeur (qui dépasse le cadre de la mandature) apparaît notamment nouvelle pour l'université. La cohérence des stratégies apparaît comme une nécessité impérieuse au niveau local, sur le modèle de la coopération existant aujourd'hui entre les collectivités territoriales.

L'université a un pouvoir d'innovation mais elle doit travailler avec le tissu économique local. La chambre d'industrie et de commerce devrait donc être un partenaire important. Rappelons aussi que l'impact économique de la présence des étudiants est fort.

La coopération dépasse, en outre, les frontières, puisque l'université d'Alsace travaille avec les universités du Bade-Wurtemberg. Ce partenariat n'empêche pas les différents établissements de garder une identité forte.

Les jeunes participent au dynamisme de la vie intellectuelle de la ville et de la région. L'Alsace compte ainsi deux facultés de théologie publiques (ce qui constitue une exception en France) qui sont largement reconnues. L'université de Strasbourg a aussi connu des succès importants sur les appels d'offres et ce succès était prévisible. Soulignons ici que les villes moyennes peuvent disposer d'une université de haut niveau, mais pas d'une université de haut niveau dans tous les domaines.

Les liens doivent dépasser la région. Même si l'Alsace est une région riche, elle doit absolument coopérer avec ses voisins pour proposer un portefeuille maximum de brevets.

L'université doit aussi tenir le rôle d'aménageur, en coopération avec la ville, sur des projets urbains communs.

La LRU a provoqué moins de changements pour l'université que la LOLF (le fait de justifier son service, pour un enseignant-chercheur, apparaît comme une nouveauté dans certaines matières où l'évaluation s'avère plus difficile que dans les sciences). L'évaluation qui a lieu tous les 4 ans doit être un outil à disposition des collectivités pour décider des financements.

Toutes les universités ne pourront pas devenir des campus d'ambition internationale. Aux Etats-Unis également, des universités sont connues mondialement tandis que d'autres sont des universités locales.

Je soulignerai enfin une autre particularité propre à l'Alsace ; le rôle largement symbolique du recteur qui se voit plutôt cantonné à un rôle de contrôleur de gestion.

Questions

Un intervenant

Le RCE permet la maîtrise financière de la masse salariale. Quels sont les leviers encore à mettre en place au niveau du management ?

Yves LARMET

L'autonomie n'empêche pas la rigueur. Il faut arbitrer entre le plafond d'emplois et le plafond de masse salariale. Il est désormais possible d'arbitrer entre un poste de professeur et celui d'un IATOS (ces derniers sont souvent sous-payés par rapport aux qualifications demandées). Le fait que l'Etat octroie des emplois temps plein travaillés (ETPT) et non des ETP pose d'ailleurs problème.

Amine AMAR

Les possibilités de déploiement ont créé des marges de manœuvre, mais il reste des obstacles politiques. En outre, les moyens à disposition sont bien limités.

Un intervenant

Concernant les fondations, l'intégration des chefs d'entreprise change-t-elle la façon dont s'exerce la gouvernance au sein de l'université ?

Yves LARMET

Cela ne change rien. Notre fondation se trouve d'ailleurs séparée du conseil d'administration et elle ne fait qu'apporter des financements supplémentaires.

Amine AMAR

Au sein de mon université, la participation des entreprises privées au conseil d'administration est marginale. Les représentants du monde économique s'ennuient et souhaiteraient que les instances adoptent une vision plus stratégique.

Yves LARMET

En Alsace, nous utilisons la notion de « point non soumis à discussion en conseil d'administration ». Ce dernier ne rediscute pas les décisions prises en CS.

Un intervenant

La représentation des entreprises ne modifie guère la situation antérieure. Les fondations qui peuvent financer des chaires notamment, elles, me semblent mériter une attention particulière (des diplômes peuvent être fléchés).

Yves LARMET

Les entreprises ne peuvent souvent définir leurs besoins à trois ans et elles financent des formations générales (elles ne veulent pas de « diplômes Veolia »). Si certains diplômes sont bien fléchés, les grands groupes financent plutôt les grandes écoles.

Un intervenant

La présence des élus est importante, mais il faut aussi imaginer des instances plus stratégiques, afin de partager une vision sur le long terme.

Bernard MOREL

En PACA, j'ai été désigné représentant de la région au conseil d'administration dans toutes les universités afin de pouvoir disposer d'une vision d'ensemble.

Une intervenante

Comment peut-on envisager la place des villes moyennes dans les négociations entre filières d'excellence et démocratisation de l'enseignement ?

Yves LARMET

La démocratisation ne passe pas forcément par la présence des universités pluridisciplinaires sur tout le territoire. L'Etat a plus intérêt à octroyer des bourses importantes qu'à créer de nouvelles universités. Les collectivités interviennent en tant qu'aménageur régional.

Bernard MOREL

En effet, mais l'expérience incite ici à la prudence : la région PACA a accordé la gratuité des TER aux étudiants, mais cette mesure a créé un déséquilibre entre la SNCF et la régie territoriale du transport. Or, le TER fonctionne moins bien que le bus.

Dans les universités de taille limitée, les choix stratégiques en matière de formation s'avèrent cruciaux.

Un intervenant

Les collectivités semblent jalousement garder pour elles la réalité des interventions. Les conventions existantes sont publiques mais il n'est pas simple d'effectuer un benchmark.

Bernard MOREL

En effet, même si toutes les délibérations sont accessibles en ligne.

Conclusion

Jean-Marc LEGRAND
Directeur général adjoint du CNFPT – Directeur de l'INET

J'ai retiendrai essentiellement trois points des échanges de la journée :

- la loi LRU apparaît comme l'équivalent de la loi Defferre pour les collectivités territoriales, même si d'autres dates sont importantes, notamment la loi d'autonomie de 1968 et celle de 1984. Cette évolution permet un dialogue plus égal entre les présidents d'université et les collectivités territoriales.

- les collaborations se sont étoffées. Au-delà des investissements des collectivités dans l'immobilier universitaire, nous sommes passés à un autre enjeu : la recherche d'une synergie véritable entre l'université, la recherche et le tissu économique local. L'autonomie des universités permet de renforcer cette coopération et de lui ouvrir de nouveaux champs, plus habituels pour les collectivités territoriales (notamment la desserte urbaine des universités, les politiques de développement durable, l'insertion des étudiants dans la ville, la professionnalisation des enseignements dans l'université). Les champs de collaboration sont extrêmement nombreux aujourd'hui et il s'avère nécessaire de mieux identifier les personnes en charge des relations avec les universités au sein des collectivités territoriales.

- la troisième piste de travail concerne le déficit d'expertise au sein des universités, dans des domaines tels que la finance et la gestion des ressources humaines. Une coopération étroite est une véritable nécessité.

Christian MESTRE

Dans le cadre de l'université, nous nous trouvons actuellement en situation de surchauffe, avec un nombre important de textes de loi récents. Parallèlement, notre réflexion s'inscrit dans une période financière et budgétaire difficile, période dans laquelle il s'avère difficile de donner toute sa mesure à la coopération devant exister entre les universités et les collectivités territoriales.

Le terme d'acculturation a été employé avec beaucoup de pertinence. En effet, les cultures des acteurs sont très différentes. L'université apparaît à la fois comme un monde ouvert (sur la ville, la citoyenneté…) et un monde fermé dans son mode de fonctionnement et dans la vision des relations qu'elle pourrait entretenir avec les collectivités. Dans les conseils d'administration des universités, les représentants du monde économique et social sont représentés, mais ne s'y expriment pas.

La situation semble asymétrique entre les acteurs : les collectivités apportent aujourd'hui davantage de soutien aux universités que les universités aux collectivités. Un équilibre reste à trouver. Les universités abordent les collectivités territoriales quelque peu en retrait et elles continuent souvent à craindre que les collectivités territoriales veuillent définir des contenus universitaires. Cela n'a jamais été le cas et les universités doivent cesser de considérer les collectivités territoriales uniquement comme des bailleurs de fonds.

Les relations à privilégier sont celles qui se construisent de manière interpersonnelle. De même, toutes les procédures possibles ne remplaceront jamais une équipe universitaire capable de définir un projet dans lequel se retrouvent les collectivités territoriales.

Jean-Marc LEGRAND

Je remercie encore une fois les différents intervenants et vous donne rendez-vous, le 22 juin, pour le prochain *Mercredi de l'INET à Paris*, consacré à la discrimination territoriale.

Document rédigé par la société Ubiqus – Tél. 01.44.14.15.16 – http://www.ubiqus.fr – infofrance@ubiqus.com

Découvrez les dates et les prochains thèmes :
www.inet.cnfpt.fr

Une journée,
à Paris,
une fois par mois,
un thème de l'actualité territoriale...