

Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et reconfiguration des sites universitaires, IGAENR¹, mars 2010.

Les premiers PRES ont été créés en 2007, leur principale ambition était de développer le rayonnement international des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, de rapprocher universités, grandes écoles et organismes de recherche. Le rapport dresse un premier bilan des activités des PRES. Ensuite, l'Inspection générale fait des propositions pour leur donner un second souffle, leur assigner une fonction « plus clairement structurante du paysage universitaire français », dans le contexte de l'emprunt national. Dans cette perspective, le PRES procède toujours de l'initiative commune des établissements, mais aussi « de la responsabilité organisatrice de l'Etat ». Le PRES doit à l'avenir « assumer de véritables compétences stratégiques, politiques et opérationnelles dans une dynamique fédérale visant à construire les universités de l'avenir ».

Un premier bilan des PRES : L'IGAENR a mené une enquête auprès des 15 PRES créés entre 2007 et 2009, sous forme d'EPCS². Elle a également étudié le seul cas de fusion, celui de l'université de Strasbourg³. Enfin, elle appuie ses recommandations sur les enseignements tirés de l'histoire de l'intercommunalité en France, « autre forme de mutualisation » et de structuration d'un territoire⁴.

De manière générale, l'IGAENR dresse un bilan « globalement décevant » des PRES, trois ans après leur création : les « réalisations sont intéressantes mais avec un engagement trop limité des établissements fondateurs⁵ ». Les actions ne sont pas à la hauteur des ambitions initiales. La mission déplore l'absence d'un véritable transfert de compétences des établissements vers les PRES. Surtout, la région parisienne se structure avec de grandes difficultés⁶.

« La place des écoles d'ingénieurs est forte et seul le PRES « pré-fusionnel » d'Aix-Marseille, constitué autour d'autres objectifs, ne les a pas intégrées »⁷.

La mission reconnaît quelques limites institutionnelles au développement des PRES : les incertitudes quant à l'avenir des financements d'amorçage de l'Etat⁸, l'absence de procédure de contractualisation des PRES avec l'Etat, l'ambiguïté sur la capacité des PRES à délivrer des diplômes, l'absence totale de référence aux PRES dans tous les textes parus depuis la

¹ Rapport (n°2010-014) à madame la ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche, de Pascal Aimé, Thierry Berthé, Jean-Pierre Korolitsky, Inspecteurs généraux de l'administration de l'Education nationale et de la Recherche.

² Etablissement public de coopération scientifique.

³ La mission reconnaît que la « cohérence du partage historique des disciplines à Strasbourg a facilité la fusion ». Il faut « tenir compte de l'histoire des établissements, des réalités géographiques, démographiques et économiques des territoires, ce qui plaide pour un ensemble de solutions plutôt que pour un modèle unique d'organisation ». Elle retire de cette expérience l'importance de la volonté politique pour les promoteurs du projet et le soutien, financier et politique, du MESR.

⁴ Les leçons tirées de cette expérience sont : le rôle incitatif et structurant de l'Etat. « Le système à créer doit être dynamique et susciter l'adhésion ». Les compétences du PRES doivent pouvoir être facilement accrues, un dispositif de « cliquet anti-retour » pour lui conférer une grande stabilité est à prévoir, « de même, l'objectif d'une fusion obligatoire à terme des établissements membres est à manier avec précaution ». Enfin, il convient de veiller au fonctionnement « démocratique » du PRES « pour éviter toute frustration chez les membres « non dominants » ».

⁵ Du fait des réticences des établissements à renoncer à l'exercice en propre de leurs compétences centrales.

⁶ Trois PRES ont été créés à ce jour.

⁷ Les PRES accueillent plus rarement comme membre associé une école de commerce (sauf HEC, Audencia et l'ESC Lille), voir en annexe I le tableau récapitulatif des membres des PRES.

⁸ On constate « un manque préoccupant de visibilité sur les ressources de certains PRES qui ont recruté des personnels ».

rentrée 2008. Les moyens (budgétaires, humains, ...) délégués aux PRES sont très variables⁹. Par conséquent, ils constituent davantage des « cadres de coopération qu'un organe de mutualisation investi de compétences déléguées ». De même, la mise en place de la loi LRU et l'accèsion des établissements aux responsabilités et aux compétences élargies a retardé le développement des PRES¹⁰.

Cependant, les PRES sont désormais considérés comme un lieu de dialogue privilégié entre établissements¹¹, ce qui représente un premier acquis important. Ils sont de plus en plus reconnus par les partenaires tels que l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de recherche, qui sont tous à la recherche d'un interlocuteur qui puisse parler au nom de la communauté des établissements d'enseignement supérieur.

Les formations doctorales constituent un domaine privilégié d'expression de la valeur ajoutée des PRES. **C'est dans le champ doctoral qu'une mobilisation commune a pu aboutir**¹². L'intervention des PRES dans le domaine des masters est beaucoup plus modeste¹³; la licence les mobilise peu. L'intervention des PRES en matière de recherche est, malgré les ambitions affichées, très limitée¹⁴.

La mise en place d'une nouvelle politique des PRES : Celle-ci sera fortement structurée par les orientations et les priorités retenues pour **l'emprunt national**¹⁵ : car les « objectifs de structuration et d'ambition internationale qui ont présidé à la création des PRES recoupent ceux qui sont aujourd'hui poursuivis par l'emprunt national ». **Les PRES sont appelés à devenir des instances fédérales avec de nombreuses délégations de compétence**. L'urgence est de « mieux organiser un dispositif territorial d'enseignement supérieur trop éclaté. Face à la dispersion actuelle, le besoin de visibilité internationale, la nécessité d'accroître l'attractivité des sites d'enseignement supérieur français et la recherche de l'efficacité poussent à l'organisation des forces et à **rapprocher universités et grandes écoles** ».

A terme, ce « noyau dur » pourra s'associer à d'autres partenaires, notamment **les organismes de recherche**. Même si ceux-ci, pour le moment, ne le souhaitent pas, ils pourraient « y trouver une valorisation nouvelle au niveau doctoral ». **Ainsi les PRES « pourront-ils contribuer à réduire la double dualité historique, spécifique à notre pays : universités/grandes écoles, établissement d'enseignement supérieur/organismes de recherche »**.

Face à des situations géographiques et institutionnelles diverses, des réponses différentes seront apportées¹⁶. La fusion des établissements n'est pas un passage obligé dans les nouveaux PRES. Il s'agit davantage de viser « la construction d'un écosystème

⁹ « Les budgets des PRES varient entre 800 000 euros pour un PRES de coordination à plus de 14 000 000 euros (Bretagne, Bordeaux) ». C'est principalement le portage d'un plan campus qui explique l'importance relative de certains budgets. Voir annexe II.

¹⁰ La loi a provoqué un « retour » des établissements sur eux-mêmes. Des présidents ont évoqué une volonté moindre d'aller vers la mutualisation au moment où leur établissement accédait à une plus grande autonomie (notamment par la perception négative du coût des activités du PRES, en période de gestion autonome de la masse salariale).

¹¹ Sur la rationalisation de l'offre de formation, par exemple.

¹² Réduction du nombre des écoles doctorales, labellisation commune du doctorat, délivrance directe du doctorat par le PRES, portail de thèses en ligne, prix de thèse et bourses du PRES, insertion professionnelle des doctorants, valorisation du doctorat auprès des entreprises par le PRES, ...

¹³ Or, ces diplômés sont, avec le doctorat, « constitutifs de l'attractivité internationale d'un site ».

¹⁴ Par exemple, plus de la moitié des PRES ne mène pas ou peu d'activités de valorisation.

¹⁵ « La mission estime indispensable de rechercher la meilleure synergie possible entre politique des PRES et mise en œuvre des mesures financées par l'emprunt national ».

¹⁶ Ainsi, en région parisienne, « l'approche territoriale doit se combiner avec d'autres dimensions historique, culturelle, logistique ».

d'enseignement supérieur dans lequel **politique scientifique et politique de formation sont coordonnées et portées collectivement dans le cadre d'une gouvernance renforcée** ». Le ministère doit encourager et soutenir financièrement les PRES « dès lors que le processus de rapprochement s'appuie sur un véritable projet stratégique plaçant offre de formation et recherche au cœur du dispositif ». Il faut sortir de l'impasse qui consiste à considérer que « ce qui renforce le PRES affaiblit les établissements ». L'exercice en commun des compétences apporte une « plus-value ».

« **Sans compétences stratégiques, un PRES n'est pas un PRES** ». Il ne doit pas se limiter à des services communs. **Ses missions doivent porter « sur le cœur de métier** ». Cela implique un schéma de développement, des priorités, des atouts à renforcer, des points faibles sur lesquels s'interroger. Le PRES doit avoir « des compétences, des instruments de pilotage, de gouvernance et d'action, ainsi que des moyens mis en commun ».

Il doit s'appuyer sur son conseil d'administration¹⁷ mais également sur un conseil d'orientation stratégique (COS) composé de membres extérieurs¹⁸ aux établissements pour éclairer son action ». Dans un site choisi pour porter un campus d'excellence, les décisions du CA doivent pouvoir être prises sur avis conforme du COS « ou selon tout schéma analogue garantissant une grande qualité de dialogue stratégique ».

Le PRES doit être le porteur de la **démarche partenariale** avec les principaux acteurs (Etat, région et organismes de recherche), mais aussi avec les grands acteurs économiques (RTRA/CTRS, pôles de compétitivité, instituts Carnot, ...). La formule du **contrat Etat-PRES** peut se substituer, « au moins en partie », aux divers contrats d'établissement¹⁹. Le PRES n'est pas simplement une « marque » donnant une visibilité nationale et internationale : « il a une capacité de négociation et de contractualisation au nom de l'ensemble des établissements membres ».

Un PRES ne doit pas tout faire, mais « rien ne lui est par principe interdit ». **Il doit pouvoir être investi de tous les types de compétences aujourd'hui exercées par les établissements, par exemple : « inscrire des étudiants, délivrer des formations et des diplômes, organiser et porter des écoles doctorales, gérer et se voir rattacher des unités de recherche, etc. »**.

La visibilité internationale (objectif initial prioritaire) impose de « s'attacher plus particulièrement à la haute valeur ajoutée » : **aux formations de niveau « post-graduate », aux formations et écoles doctorales, au portage de la politique de recherche et de valorisation du site dans une identité renforcée. La délivrance du doctorat, la signature unique des publications, la conclusion des conventions avec les organismes de recherche », le portage du plan campus apparaissent comme « des mesures a minima indispensables** ». Le rapport esquisse ainsi les « **compétences obligatoires des PRES** », du moins celles qui ouvriront droit au soutien de l'Etat. Le PRES doit jouer un rôle fédérateur dans la définition de la politique de recherche, dans le portage d'une structure commune de valorisation, d'un incubateur, d'un institut Carnot, la représentation au sein des pôles de compétitivité, ...

¹⁷ « Resserré et largement ouvert aux personnalités extérieures ». Plus le CA sera ouvert à des personnalités extérieures, moins il y aura besoin d'un COS distinct. Les règles de majorité peuvent varier (majorité simple, qualifiée, double majorité, subsidiarité, ...), la palette des compétences également (exclusives, de proposition, etc.).

¹⁸ « Un COS très largement, voire intégralement, ouvert sur l'extérieur ». Les collectivités territoriales sont pleinement parties prenantes du COS. Actuellement, « l'exercice simultané de la présidence d'un établissement membre et de la présidence du PRES ne permet pas d'envisager un développement rapide du PRES », de même que la pratique de la présidence tournante.

¹⁹ « L'évolution logique du dispositif plaide en faveur d'un contrat global de site ».

Le PRES doit susciter l'adhésion des personnels (universitaires et autres) en créant des lieux de concertation, de débat, de préparation de la décision²⁰. Il doit animer une véritable vie académique mobilisatrice²¹, mieux associer les étudiants (dans le domaine de la vie étudiante, des activités culturelles et sportives), mais aussi mener une politique ambitieuse de développement des évaluations des formations et des enseignements (associant « comme souvent à l'étranger » les étudiants)²². Plus la gouvernance fédérale est forte, plus l'adhésion de la « base » doit être recherchée. Il convient de « rechercher une organisation par grands départements thématiques rassemblant les disciplines concernées et vivifiant les échanges scientifiques ».

La recherche de la meilleure gouvernance et « du meilleur équilibre » doit favoriser les regroupements de type « collégiums »²³. « Doivent également être prévues d'éventuelles évolutions et recompositions des périmètres des établissements membres, pour constituer de nouveaux pôles thématiques plus puissants. Les formes juridiques telles que le GIP voire la FCS demeurent des formes trop faibles de structuration », « **la formule de l'EPCS présente de nombreux atouts** : dévolution aisée de missions de service public, adhésion accrue des acteurs, ... ». **L'EPCS doit cependant être rendu plus flexible et, le cas échéant, articulé avec un dispositif de fondation pour maximiser les capacités d'action.** Il ne s'agit pas seulement de préserver et de renforcer la gouvernance mais de mettre en œuvre des « modèles complètement novateurs dont l'efficacité peut sans difficulté se comparer aux meilleurs dispositifs mondiaux ».

La démarche préconisée : l'Etat doit développer une action incitative forte, pour créer une nouvelle dynamique. La liste des compétences déléguées au PRES doit pouvoir évoluer sur simples délibérations concordantes des établissements membres, sans nécessiter de modification de décret. Les règles stipulent que l'adhésion à un PRES est quasi-définitive, il ne doit pas y avoir de possibilité de retour en arrière pour les compétences déléguées²⁴.

Les établissements sont libres d'aller plus ou moins loin dans la coordination mais, dans le cadre de la SNRI, l'Etat affiche ses objectifs territoriaux « et soutient ce qui concourt à leur accomplissement en mettant les pôles « sous pression » » (par la définition de compétences obligatoires, la démarche contractuelle, un soutien financier conditionné à l'intensité de la dynamique engagée). Il appartient également à l'Etat de veiller à ce que ces nouveaux PRES se réalisent dans des délais raisonnables. Cela nécessite un engagement politique fort de l'Etat²⁵. Les PRES doivent élaborer un schéma directeur pluriannuel, clarifiant la nature et les enjeux de l'ambition commune (précisant les cibles, les jalons et les étapes). L'Etat ne doit aider que les PRES qui peuvent démontrer leur volonté « structurante et transformatrice » (réalisations, progrès, etc.). Cette nouvelle politique doit s'engager rapidement pour correspondre aux mesures de l'emprunt national. « La mission recommande d'écarter toute politique par trop graduelle favorisant le *statu quo* ». Cinq chantiers, reprenant les objectifs cités précédemment, doivent permettre d'aboutir à la nouvelle génération des PRES :

Chantier 1) L'Etat doit formaliser et annoncer clairement une politique de structuration territoriale qui s'appuie principalement, et en lien avec la création des campus d'excellence, sur une deuxième phase de développement des PRES :

²⁰ Politique de formation des personnels BIATOSS, mise en place d'un comité technique paritaire de PRES, pour concourir à un dialogue social de qualité.

²¹ Elle doit permettre l'intérêt et la participation des scientifiques via une instance de type « Assemblée académique ».

²² Chaque fois que possible, le CROUS devra être membre associé du PRES.

²³ Tels que proposés dans le rapport Chabbal, de juin 2008.

²⁴ Ou un tel retour doit être rendu difficile.

²⁵ Désormais, « toute nouvelle mesure ministérielle doit se demander : y a-t-il lieu d'impliquer les PRES ? ».

L'Etat affiche une politique ambitieuse et souhaite « une fédération organisée des forces scientifiques et pédagogiques ». Il ne privilégie pas un modèle unique (fusion si les acteurs le souhaitent, PRES s'il est réellement structurant en termes de politique de formation et de recherche, ce qui implique de satisfaire à des conditions qui devront être désormais plus exigeantes pour bénéficier du soutien de l'Etat). Le PRES doit exercer des compétences « fédérales » substantielles. Ces compétences déléguées et exercées en commun au sein du PRES doivent bénéficier d'une autonomie financière et de ressources (contribution des membres, mobilisation de ressources extérieures, soutien amplifié de l'Etat).

C'est au niveau du PRES que se définissent les grandes lignes stratégiques qui recouvrent les missions fondamentales : formation (initiale, continue, à distance), recherche et valorisation, politique internationale, communication. Le PRES est investi de fonctions de négociation et de contractualisation avec les grands partenaires.

L'Etat encourage la préparation par le PRES des projets à présenter dans le cadre de l'emprunt national. Les PRES ont la responsabilité de « la politique d'excellence du site ». Leur gouvernance resserrée ne peut s'accommoder ni de présidence tournante, ni d'un droit de veto. L'Etat s'engage à soutenir fortement ces évolutions. Un PRES qui ne viserait qu'à instituer de simples coopérations entre établissements pourrait toujours exister, ou constituer une étape vers un « PRES phase 2 », mais il bénéficierait moins du soutien de l'Etat.

Chantier 2) L'Etat doit veiller à accompagner la politique de développement des PRES par les évolutions nécessaires du cadre juridique :

La mission considère que la formule juridique du grand établissement présente un intérêt particulier pour identifier des ensembles à qui seraient conférées des marges de compétences autonomes. Il serait utile pour favoriser la fusion d'établissements (universités et écoles) dont certains souhaitent conserver une identité spécifique. D'une façon générale, il convient de n'écarter aucune formule permettant la constitution de sous-ensembles structurés. Les PRES nouvelle génération pourront intervenir dans le domaine de la gestion des ressources humaines et bénéficier des responsabilités et des compétences élargies : ouverture de recrutements, affectations d'emplois et gestion de la masse salariale.

Chantier 3 : Les PRES volontaires doivent élaborer un schéma de développement ambitieux : de trois à cinq ans. Il comprendrait au moins cinq volets : stratégie et missions, déploiement territorial, politique d'excellence, gouvernance, négociation et partenariats.

Chantier 4 : Construire de nouveaux liens organiques en matière de recherche : pour poursuivre la clarification du paysage et inventer de nouvelles formes de liaison entre les forces scientifiques.

Chantier 5 : L'Etat s'engage à la mesure de l'engagement des PRES et des établissements : l'Etat développe de fortes incitations financières.

Quatre scénarios pour l'avenir :

- 1) L'université** : dans le cas de fusion des établissements. Dans ce modèle, les grandes écoles auraient pour solution le rattachement ou l'EPCS²⁶.
- 2) Le grand établissement** : quand les établissements décidés à fusionner souhaitent s'affranchir du modèle universitaire *stricto sensu*, pour expérimenter de nouvelles formes de gouvernance. La mission rappelle que la promotion de cette forme d'organisation est de nature à susciter des réactions tant de la part des partenaires sociaux que des étudiants car elle est associée à la sélection des étudiants et à la libre fixation des droits d'inscription. Ces débats doivent être anticipés.
- 3) L'EPCS de 2^{ème} génération** : quand les partenaires importants ne souhaitent pas ou ne peuvent pas fusionner (notamment en raison de leur nombre). Un EPCS doté de

²⁶ Cela constitue « une bonne solution » quand les écoles souhaitent conserver leur personnalité morale tout en participant au mouvement général de regroupement, sous une bannière porteuse au plan international.

compétences substantielles est la solution pertinente. Il correspond au modèle « d'université confédérale » ou « PRES 2 », il combine fusion partielle et EPCS. Des rattachements doivent pouvoir être envisagés à l'avenir.

4) L'EPCS de coopération actuel : (signalé pour mémoire).

Nadia HILAL

ANNEXES :

ANNEXE I : les membres des PRES

PRES	Membres fondateurs			Membres associés				
	universités	Ecoles/INP	autres	universités	écoles	CROUS	CHU	autres
Aix-Marseille	3							
Bordeaux	4	3		1	4	1	1	1
Bretagne	5	4	1	1 ¹	7		2	4
Clermont-Ferrand	2	2	1		7	1	1	15
Grenoble	3	1	1	1				
Lille Nord France	6	2			8	1	1	7
Limousin Poitou Charentes	3	2						
Lyon	4	4			6			4
Montpellier	3			2	3	1	1	5
Paris-	2	2	1		4			4 ²
ParisTech		12						
Nancy/Lorraine	3	1			1	1	1	2
Toulouse	3	2	1		8			2
UNAM-Nantes	3	4	4		11			5
UniverSud Paris	3	3			9			6

Source : enquête mission 2010

ANNEXE II : Les budgets des PRES

PRES	Budget primitif en €	Année de référence	Observations
UniverSud / Paris	aucun service rattaché / animation et coordination		
Aix-Marseille	4 896 600	2010	y compris plan campus
Bordeaux	14 824 672	2010	y compris plan campus
Bretagne	14 232 000	2010	
Clermont-Ferrand	3 142 000	2010	hors services inter universitaires transférés en 2010
Montpellier	6 169 400	2010	
Grenoble	12 064 894	2010	y compris plan campus
Lille	4 024 948	2010	budget consolidé
Limousin Poitou Charentes	830 000	2010	
Lorraine	8 332 383	2010	y compris plan campus
Lyon	11 193 421	2010	y compris plan campus
Nantes Angers Le Mans	4 845 000	2010	
Paris Est	5 967 500	2010	
ParisTech	3 300 388	2010	
Toulouse	9 568 979	2010	y compris plan campus et SICD
UniverSud Paris	5 333 010	2009	

Source : enquête mission IGAENR 2010