

Recommandations

Recommandation n° 1 : Élargir à l'ensemble des universités les possibilités d'organisation interne offertes aux seuls établissements expérimentaux en s'inspirant des dispositions de l'ordonnance de décembre 2018.

Recommandation n° 2 : Supprimer le chapitre IV de la partie réglementaire du code de l'éducation relatif aux services communs des établissements publics scientifiques, culturels et professionnels.

Recommandation n° 3 : Uniformiser la durée de l'ensemble des mandats électifs sur cinq ans (à l'exception de ceux des étudiants), renouvelables une fois ; harmoniser les calendriers électoraux et leur alignement sur la période de contractualisation.

Recommandation n° 4 : Remplacer le conseil des directeurs de composantes par une instance exécutive de l'établissement placée sous l'autorité du conseil d'administration, composée du président et des vice-présidents statutaires, du directeur général des services et des responsables de composantes.

Recommandation n° 5 : Transférer les attributs des vice-présidents fonctionnels ou délégués et des chargés de mission aux directeurs de composantes et aux directeurs des services agissant dans le cadre d'un mandat du conseil exécutif.

Recommandation n° 6 : Définir dans les statuts et dans le règlement intérieur du conseil exécutif le rôle des directeurs de composantes, l'étendue de leurs prérogatives et les modalités d'exercice de leurs fonctions.

Recommandation n° 7 : Faire évoluer les modalités du dialogue interne avec les composantes en organisant le processus de discussion à partir des attentes de l'établissement et en distinguant ce qui relève de la discussion contractuelle et de l'obligation légale et réglementaire.

Recommandation n° 8 : Formaliser les engagements de l'administration à l'égard des différentes catégories de bénéficiaires (gouvernance, composantes de formation et de recherche, étudiants) en s'appuyant sur un recensement des prestations fournies et sur des engagements de qualité et de délais.

Recommandation n° 9 : Renforcer la cohérence de la structuration interne des composantes avec leurs missions actuelles qui seront explicitées dans les statuts.

Synthèse

Inscrite au programme annuel de travail 2023-2024 de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR), l'étude de « *la place des composantes et des niveaux intermédiaires dans l'université. Liens entre organisation, mises en œuvre du principe de subsidiarité et stratégie* » conduit à réinterroger une organisation universitaire héritière d'une longue histoire, et profondément renouvelée sous l'effet des politiques publiques menées depuis les années 2000.

La mission rappelle dans un premier temps que la notion de « composante », introduite dans le code de l'éducation par la loi Savary de 1984, est **le reflet de l'histoire singulière de l'université française** qui, loin d'être l'institution première à partir de laquelle se sont organisées les fonctions enseignement et recherche, s'est progressivement construite, à partir de la loi Liard de 1896, par assemblage de structures d'origine, de nature juridique et de finalités diverses. Les facultés, les instituts et les écoles constituent ainsi autant de composantes, issues d'initiatives aussi bien locales que nationales, qui s'agglomèrent progressivement, avec leur histoire et leur légitimité propres, pour former l'université moderne issue des lois Faure et Savary. Plus récemment, la volonté des pouvoirs publics de renforcer la place de l'université dans le paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche a logiquement développé des tensions internes entre les composantes – suspectées parfois de nostalgies « facultaires » ou de volonté autonomiste exacerbée –, les exécutifs présidentiels – accusés par certains de vouloir affaiblir la collégialité, principe constitutif du monde universitaire – et l'administration – dénoncée ici ou là comme « vecteur de soumission du monde académique à la rationalité managériale » ou « comptable ».

Le code de l'éducation, dans ses articles L. 713-1 à L. 713-9, est le reflet de cette histoire singulière et des compromis fréquents passés entre les acteurs universitaires et l'État, qui se traduisent par l'importance des régimes dérogatoires accordés aux unités de formation et de recherche de santé, aux écoles et aux instituts. Il dessine le portrait d'**une organisation universitaire de plus en plus complexe**, qui s'alimente à deux dynamiques :

- la première résulte de la distinction, ancienne, entre, d'une part, des composantes elles-mêmes hétérogènes (UFR *versus* instituts et écoles) et au statut incertain (la place des unités de recherche) et, d'autre part, des services à la qualification variable (communs, généraux, centraux, universitaires) dont l'organisation mobilise plus d'une centaine d'articles du code de l'éducation dans sa partie réglementaire ;
- la seconde dynamique, plus récente, est celle portée par les appels à projets du programme des investissements d'avenir qui ont incité nombre d'établissements à redéfinir leur projet stratégique et à modifier, sur cette base, leur périmètre (avec les dynamiques de fusion ou de regroupement) et leur structuration interne (place de la recherche, organisation de la fonction Enseignement).

Cette complexification rend l'organisation universitaire actuelle hétérogène, peu lisible, favorise les conflits internes et complique l'élaboration de stratégies coopératives entre les trois sphères qui composent l'université : la gouvernance, les composantes et l'administration. Une telle situation ne conduit pas, en outre, à **orienter pleinement l'organisation vers ses usagers**, notion qui peine à s'imposer tant l'étudiant est d'abord, et principalement, vu au mieux comme un apprenant et non comme un bénéficiaire de services publics et un acteur de leur organisation. Il en résulte pour les universités une difficulté, non pas à prendre en compte les priorités des pouvoirs publics en matière de vie et de réussite étudiante, mais à les traduire de manière visible dans leur structure organisationnelle.

Les universités mettent en œuvre, pourtant, d'importants mouvements de réorganisations internes que la mission analyse dans un deuxième temps du rapport. Certaines réorganisations résultent des dynamiques scientifiques : les composantes de recherche et de formation se recomposent ainsi depuis longtemps en fonction de l'apparition de nouveaux domaines de savoir, mais aussi, plus récemment, selon les étapes du cursus universitaire. La fonction enseignement des universités peut ainsi passer d'une organisation structurée par la discipline enseignée (UFR) et la finalité des formations (écoles et instituts) à un modèle davantage organisé en fonction des trois cycles de formation. D'autres réorganisations combinent motivations académiques et recherche d'une amélioration du pilotage de l'établissement, soit en conduisant un travail de regroupement des composantes, soit en introduisant un niveau intermédiaire entre les

composantes et le centre. Quelques cas enfin, peu nombreux, débouchent sur une réorganisation plus ambitieuse mettant en avant une organisation renouvelant les missions et la structurations interne des composantes.

Ces différentes modalités de réorganisation témoignent des mouvements permanents qui affectent la structure organisationnelle des universités, à rebours de l'image d'une organisation figée dans son héritage. La mission considère qu'il n'y a pas lieu d'opposer un cadre réglementaire forgé il y a près d'un demi-siècle à ces dynamiques de réorganisations, et propose au contraire **d'octroyer à l'ensemble des universités les facilités organisationnelles qu'apportent aux seuls établissements expérimentaux les dispositions de l'ordonnance de décembre 2018 (recommandation n° 1)**. Cette liberté suppose la levée des rigidités réglementaires pesant sur les établissements, qui passe par un toilettage de la partie réglementaire du code de l'éducation relatives aux services communs (recommandation n° 2) et doit viser une organisation globale plus performante : c'est pourquoi la mission préconise d'aligner l'ensemble des mandats (à l'exception de celui des représentants étudiants) sur une durée de cinq ans, de manière à donner à l'université un cadre temporel plus cohérent (par la synchronisation des calendriers électoraux que rend possible l'harmonisation de la durée des mandats) et une cohésion politique renforcée de l'ensemble des acteurs chargés de déployer le projet de l'établissement (recommandation n° 3).

Ces éléments de diagnostic amènent la mission à formuler, dans une dernière partie, trois propositions. La première consiste à rappeler qu'il ne peut y avoir d'université puissante sans appui sur des composantes pleinement intégrées à son fonctionnement général, associées à l'élaboration de son projet stratégique et maîtres d'œuvre de son déploiement opérationnel. Pour faire des composantes des vecteurs à part entière du projet d'établissement, la mission propose de **remplacer le conseil des directeurs de composantes (CDC) par un « conseil exécutif » regroupant le président et ses vice-présidents, le directeur général des services et les responsables de composantes (recommandation n° 4)**. Ce conseil exécutif aurait pour mission de prendre l'ensemble des décisions nécessaires au déploiement de la stratégie de l'établissement adoptée par les instances. Une telle évolution accorderait alors un rôle pivot au binôme constitué du président (assisté des seuls vice-présidents statutaires) et du directeur général des services, seul responsable d'une administration dont l'unité doit être réaffirmée. Une telle évolution, qui invite les responsables de composantes à assumer une triple identité d'élu universitaire de proximité, de représentant de leurs communautés au conseil exécutif et de relais dans l'établissement du déploiement du projet stratégique, pourrait s'accompagner :

- du transfert des attributions des vice-présidents fonctionnels ou délégués vers les directeurs de composantes ou vers les directeurs de service (recommandation n° 5) ;
- de l'élaboration d'un véritable statut des responsables élus de composantes (recommandation n° 6) qui, soulagés de leurs tâches administratives, assumeraient alors pleinement les responsabilités de « doyens », à l'instar de l'appellation qui prévaut dans les universités étrangères.

L'instauration du « conseil exécutif » permet de mieux structurer la gouvernance universitaire en distinguant :

- le niveau stratégique et les compétences associées (vision, définition du projet à moyen terme à partir d'une analyse SWOT¹) incombant aux instances décisionnelles et au président ;
- le niveau du pilotage et de la coordination, *i.e.* de la mise en œuvre opérationnelle du projet, mobilisant d'autre savoir-faire (définir une trajectoire et des jalons, allouer les ressources en cohérence, construire un dispositif de suivi), dévolu au conseil exécutif.

La deuxième proposition invite à faire évoluer les relations entre le centre et les composantes. Les dialogues de gestion interne se réduisent trop souvent à l'énoncé de demandes de financement de projets issus du terrain, alors qu'ils devraient porter prioritairement, aux yeux de la mission, sur l'examen de la contribution des composantes au projet de l'établissement. Le dialogue interne devrait comprendre, en outre, une partie non contractuelle déclinant les priorités des pouvoirs publics, priorités qui relèvent de l'obligation légale et réglementaire s'imposant à un opérateur public. Il paraît ainsi nécessaire de **faire évoluer la philosophie et**

¹ La matrice *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats* (SWOT) est utilisée dans le cadre de la démarche d'évaluation.

de cadrer le périmètre du dialogue centre / composantes ([recommandation n° 7](#)), en s'inspirant des évolutions portées, sur le plan national, par les contrats objectifs moyens performance (COMP). Cette évolution de l'esprit du dialogue interne devrait s'accompagner d'un positionnement affirmé de **l'administration comme fournisseur de services de qualité** à destination de la gouvernance, des composantes et des usagers ([recommandation n° 8](#)).

La troisième proposition consiste à **préciser les missions spécifiques des composantes, en lien avec leur structuration interne**. L'organisation des composantes, surtout si elles sont amenées à se regrouper en de plus grands ensembles pluridisciplinaires, doit inciter les établissements à conduire conjointement un double travail de clarification : le premier porte sur les missions effectivement prises en charge par les composantes, et qui devraient être mentionnées dans les statuts. La mission considérée à cet égard que devraient figurer explicitement au titre des missions des composantes :

- l'accompagnement des étudiants dans des parcours de réussite et d'insertion professionnelle ;
- l'adossement des formations de masters et doctorat aux laboratoires de recherche ;
- l'animation scientifique du lien formation / recherche.

Cette explicitation doit s'articuler, second travail, avec un effort de structuration interne en s'appuyant sur une organisation distinguant, au sein de la composante, des départements de formation et des instituts de recherche, selon une recommandation ancienne de l'académie des sciences. Les départements de formation devraient distinguer un niveau dédié au premier cycle, en charge de l'accueil et de l'orientation des étudiants dans des parcours de réussites et d'insertion, et un niveau concernant le master et le doctorat. Le regroupement des unités de recherche entrant dans le périmètre de la composante élargi sous la forme d'instituts de recherche pourrait favoriser les dynamiques scientifiques (recherche aux interfaces, interdisciplinarité) et nourrir l'offre de formation proposée par la composante ([recommandation n° 9](#)).