

Ordonnance regroupements : le détail des mesures pour « ouvrir les possibilités », l'éclairage du Mesri

Paris - Publié le mardi 11 septembre 2018 à 19 h 38 - Actualité n° 128422

Créer des « établissements expérimentaux » et des « établissements composantes » en leur sein, définir les règles d'approbation des recrutements ou de validation du budget, disposer de statuts dérogatoires à ceux existants pour les universités, modifier les modalités de la coordination territoriale telle qu'elle existe depuis la loi Fioraso de 2013, définir les conditions de sortie des expérimentations et ouvrir la possibilité d'accéder au statut de grand établissement : c'est ce que prévoit l'avant-projet d'ordonnance élaboré par le [Mesri](#) et dont News Tank a obtenu copie, le 11/09/2018.

Ce texte est élaboré après le vote de la loi [Essoc](#) (pour un Etat au service d'une société de confiance), dont l'article 52 doit permettre de nouvelles formes de gouvernance pour les regroupements.

« Tout l'enjeu est d'ouvrir les possibilités plutôt que de les fermer. C'est une sorte de menu d'options que les établissements peuvent cocher ou non en fonction de leurs spécificités », déclare le cabinet de [Frédérique Vidal](#) à News Tank. Le Mesri estime en effet que la diversité des situations des sites empêche de prévoir « deux ou trois cas-types ». « Cette diversité justifie la méthode. Nous ne créons pas d'obligation légale, ces modalités ne sont pas une fin en soi, nous apportons juste des modalités d'organisation nouvelles. La question est donc : que vont en faire les établissements ? »

Une première version, transmise à la [CPU](#), la [Cdefi](#) et la [CGE](#) et que News Tank a également consultée date du 27/07/2018. Plusieurs sites concernés ont également été consultés cet été, en particulier Université [PSL](#), Paris Saclay, la future Université de Paris ou l'Université de Lyon. Ces quatre initiatives d'excellence doivent encore convaincre le jury international de leur niveau d'intégration des universités et écoles membres.

La [Dgesip](#) entame une série de consultations auprès des sites universitaires, comme l'indique sa directrice, [Brigitte Plateau](#) dans un courrier du 03/09/2018 dont News Tank a obtenu copie.

Une présentation aux recteurs est également prévue le 13/09/2018.

Le Cneser et le Conseil d'État doivent examiner le projet à la mi-octobre. L'ordonnance sera ensuite présentée en Conseil des ministres et un projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement, afin que celle-ci ne soit pas caduque.

Quels établissements seront concernés ? Pas seulement les initiatives d'excellence, assure le Mesri, qui entend avec ce texte simplifier la gouvernance de Comue et permettre à des regroupements nouveaux de voir le jour, par exemple en Centre Val-de-Loire.

« La porte est largement ouverte, tout projet qui satisfait aux exigences légales est éligible à l'expérimentation. Ce ne sera pas un concours de beauté. »

Pour un président d'université interrogé par News Tank, « les syndicats vont être vent debout », en raison des règles de gouvernance dérogatoires prévues par le texte.

Une perspective à laquelle se prépare le Mesri, jugeant un avis négatif du Cneser probable.

Ce que prévoit l'avant-projet d'ordonnance

News Tank reproduit en intégralité l'avant-projet de texte du 11/09/2018 et le compare quand cela est nécessaire avec la version du 27/07/2018.

Chapitre 1 : Nouveaux modes d'organisation et d'intégration

Article 1^{er} : nouvelle organisation

À titre expérimental, jusqu'au terme de la période [expérimentale de dix ans, définie par la loi Essoc] un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel peut regrouper ou fusionner des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, dont des organismes de recherche, publics et privés.

Cet établissement expérimente de nouveaux modes d'organisation et de fonctionnement dans les conditions fixées au présent chapitre.

Lorsqu'ils conservent leur personnalité morale, les établissements regroupés deviennent des établissements composantes de l'établissement expérimental.

● *À noter : dans une première version du texte datant du 27/07/2018, cet article indiquait également : « cet établissement expérimental peut porter le nom d'université ». Une référence qui a disparu de la version du 11/09/2018.*

Article 2 : établissement public expérimental

L'établissement public expérimental mentionné à l'article 1^{er} est créé par décret, dans les conditions fixées au I de l'article L. 711-4 (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGI-TEXT000006071191&idArticle=LEGIARTI000006525325>) du code de l'éducation.

Le décret portant création d'un établissement expérimental en approuve les statuts, qui ont été adoptés par chacun des établissements le constituant dans les conditions fixées à l'article L. 711-7 du même code.

Ce décret désigne l'autorité de tutelle de l'établissement qui exerce les compétences définies aux articles L. 711-8, L. 719-4, L. 719-5, L. 719-7, L. 719-8, L. 719-9, L. 719-13, L. 762-1 et L. 953-2 du même code et par les textes réglementaires pris pour leur application.

Les statuts sont modifiés par délibération du conseil d'administration de l'établissement ou de l'organe en tenant lieu. Ils peuvent prévoir que cette délibération est prise après avis ou approbation des établissements composantes. Ces modifications sont approuvées par décret.

Article 3 : dérogations de l'établissement expérimental

L'établissement expérimental mentionné à l'article premier est soumis aux dispositions du code de l'éducation communes à l'ensemble des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et aux articles des codes auxquels elles renvoient, ainsi qu'aux dispositions du code de la recherche communes à l'ensemble des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

Lui sont en outre applicables le 6° de l'article L. 712-2, L. 721-1 à L. 721-3 et L. 722-1 à L. 722-17 du code de l'éducation.

Les statuts de cet établissement peuvent étendre, par dérogation à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 711-1 (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006071191&idArticle=LEGIARTI000006525320&dateTexte=&categorieLien=cid>) du code de l'éducation, le périmètre des activités pour lesquelles il peut exercer des prestations de service, prendre des participations, créer des services d'activités industrielles et commerciales, participer à des groupements et créer des filiales.

Ils peuvent déroger à la règle de majorité prévue à l'article L. 711-7 [délibération statutaire : majorité absolue des membres en exercice], à la limite d'âge fixée à l'article L. 711-10 [68 ans], aux articles L. 713-4 à L. 713-9, aux articles L. 719-1 à L. 719-3 [modalités électorales et personnalités extérieures] du même code et aux textes réglementaires pris pour leur application dans le respect des principes fixés par le deuxième alinéa du II de l'article L. 711-4.

Ils précisent, le cas échéant, l'organe au sein duquel est constituée la section disciplinaire compétente en premier ressort prévue aux articles L. 712-6-2, L. 811-5 et L. 952-7 [conseil académique] du code de l'éducation et les instances au sein desquelles sont élus les membres la composant.

Article 4 : établissements composantes

Les statuts de l'établissement expérimental définissent ses règles particulières d'organisation et de fonctionnement dans les conditions prévues aux articles 5 à 11.

Ils fixent la liste de ses établissements composantes.

Les statuts prévoient les modalités selon lesquelles il peut être mis fin, en cours d'expérimentation, à la participation d'un établissement composante à l'établissement expérimental et celles selon lesquelles un établissement peut intégrer l'établissement expérimental.

- *À noter : L'ordonnance permet la coexistence de deux niveaux d'établissements publics : l'établissement expérimental et l'établissement composante. Une solution imaginée pour permettre des rapprochements entre universités et écoles sur de nombreux sites universitaires, en particulier celui de Saclay.*
- *Cette possibilité ouverte, alternative à la fusion, risque-t-elle de conduire à des alliances de façade, chacun conservant ses prérogatives ? Interrogé par News Tank, le Mesri estime que l'existence de deux établissements publics « implique de la substance dans les deux niveaux, c'est ce qui sera regardé avant la publication des décrets statutaires ». Par ailleurs, pour les initiatives d'excellence, « le jury Idex sera le juge de paix ».*

Article 5 : relations entre les deux établissements publics

Les statuts de l'établissement expérimental définissent ses missions particulières, ses compétences propres et, le cas échéant, les compétences qu'il coordonne ou partage avec ses établissements composantes.

L'établissement expérimental bénéficie de l'accréditation à délivrer des diplômes dans les conditions fixées aux articles L. 613-1 et L. 642-1 du code de l'éducation.

Les statuts définissent les conditions dans lesquelles ses composantes, dotées ou non de la personnalité morale, peuvent bénéficier de l'accréditation à délivrer des diplômes.

Lorsque l'établissement expérimental comprend des établissements composantes, les statuts définissent :

- 1° les conditions dans lesquelles ces établissements composantes peuvent lui déléguer ou lui transférer des compétences ;
- 2° les conditions dans lesquelles il peut déléguer à un ou plusieurs de ces établissements composantes l'exercice d'une ou plusieurs de ses compétences ;
- 3° les conditions dans lesquelles l'établissement expérimental peut :
 - a) être représenté au sein du conseil d'administration de ces établissements composantes ou de l'organe en tenant lieu ;
 - b) demander communication de certains de leurs actes et de leurs délibérations pour les soumettre à son avis ou à son approbation afin de vérifier qu'ils respectent sa stratégie, ses orientations et ses délibérations ;
 - c) demander communication de leurs documents, actes et délibérations budgétaires pour les soumettre à son avis ou à son approbation afin de vérifier qu'ils respectent sa stratégie, ses orientations et ses délibérations ;
 - d) émettre un avis sur les candidatures recevables aux fonctions de dirigeant de chaque établissement composante ;
 - e) soumettre à l'avis ou à l'approbation d'une de ses instances collégiales tout ou partie des recru-

tements des établissements composantes afin de s'assurer du respect de sa stratégie en matière de ressources humaines.

- *À noter : cet article entend répondre aux exigences du jury international chargé d'évaluer les initiatives d'excellence de Paris-Saclay et de PSL. Il leur demandait, en mars 2018, « l'adoption de règles de gouvernance qui prévoient, au titre des pouvoirs du président de l'université : le droit d'auditer et d'amender le projet de budget prévisionnel de toutes les institutions fondatrices ; un droit de veto aux propositions de recrutement des enseignants-chercheurs, enseignants et chercheurs des institutions fondatrices ; la signature de tous les diplômés, sans exception ».*
- *Interrogé par News Tank, le cabinet de Frédérique Vidal déclare que les établissements concernés « auront une plus grande liberté » : « Il s'agit de rendre possible, ils peuvent décider de s'en emparer ou non. »*

Article 6 : chef d'établissement

Les statuts de l'établissement expérimental définissent le titre, les modalités de désignation et les compétences de la personne qui exerce la fonction de chef d'établissement.

Ils fixent la durée du mandat, qui ne peut excéder cinq ans, les conditions de son éventuel renouvellement ainsi que la liste des fonctions avec lesquelles la fonction de chef d'établissement est incompatible.

Ils fixent la liste des personnes auxquelles le chef d'établissement peut déléguer sa signature et l'exercice de ses compétences.

- *À noter : la durée du mandat des présidents d'université et de Comue est actuellement de quatre ans.*

Article 7 : conseil d'administration

Les statuts fixent la composition du conseil d'administration, ou de l'organe en tenant lieu, et des autres organes décisionnels de l'établissement expérimental, les modalités de désignation de leurs membres et de leur président, ainsi que la durée de leurs mandats, qui ne peut excéder cinq ans, et les conditions de leur éventuel renouvellement.

Le conseil d'administration de l'établissement expérimental ou l'organe en tenant lieu, comprend au moins un tiers de représentants des personnels et des usagers, ainsi que des personnalités extérieures. Il peut comprendre d'autres catégories de membres. L'écart entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes parmi les personnalités extérieures ne peut être supérieur à un.

Les statuts définissent les compétences de ces organes et celles qui peuvent être déléguées au chef d'établissement, à un autre organe décisionnel ou à l'un des organes décisionnels d'un établissement composante ou d'une composante non dotée de la personnalité morale.

L'approbation du contrat d'établissement, le vote du budget et l'approbation des comptes ainsi que l'adoption du règlement intérieur de l'établissement ne peuvent pas être délégués.

- *À noter : la première version du document indiquait, en juillet, que le CA ne l'établissement expéri-*

mental ne pouvait comporter plus de 20 membres.

Article 8 : agents

Les établissements composantes d'un établissement expérimental peuvent déroger aux dispositions du livre VII du code de l'éducation qui leur sont applicables et bénéficier des dérogations prévues à l'article 3, dans la mesure nécessaire à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement expérimental qui les regroupe.

Les modifications apportées aux statuts des établissements composantes en application du présent article sont approuvées par décret.

Dans les conditions fixées par les statuts de l'établissement expérimental, les agents d'un établissement composante peuvent exercer tout ou partie de leurs fonctions au sein de l'établissement expérimental ainsi qu'au sein des autres établissements composantes.

Lorsqu'ils exercent leur activité au sein de l'établissement expérimental ou d'un autre établissement composante, ils sont placés sous l'autorité du chef de cet établissement.

Les agents de l'établissement expérimental peuvent, dans les mêmes conditions, exercer tout ou partie de leurs fonctions au sein d'un ou plusieurs établissements composantes.

Article 9 : comité technique et commission paritaire

L'établissement expérimental peut comprendre un comité technique commun à l'établissement et aux établissements publics composantes ne présentant pas un caractère industriel et commercial et relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche dans les conditions fixées par l'article 15 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ainsi que par l'article L. 951-1-1 du code de l'éducation et les textes réglementaires pris pour leur application.

L'établissement expérimental peut comprendre une commission paritaire d'établissement commune à l'établissement et aux établissements publics d'enseignement supérieur composantes relevant des titres I, II et IV du livre VII du code de l'éducation, dans les conditions fixées par l'article L. 953-6 du code de l'éducation et les textes réglementaires pris pour son application.

Article 10 : création et organisations

Les statuts de l'établissement expérimental définissent les modalités de création et d'organisation de ses composantes non dotées de la personnalité morale.

Ils peuvent confier à ces composantes les prérogatives mentionnées aux troisième et quatrième alinéas de l'article L. 713-9 (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006071191&idArticle=LEGIARTI000006525373&dateTexte=&categorieLien=cid>) du code de l'éducation [sur les pouvoirs du directeur d'institut ou d'école et l'autonomie financière].

Article 11 : affectation directe de crédits et d'emplois

Les statuts définissent les conditions dans lesquelles l'établissement expérimental et ses établissements composantes peuvent demander à l'autorité de tutelle compétente d'affecter directement des crédits et des emplois à l'établissement expérimental ou à ses établissements composantes.

Article 12 : autonomie

Lorsque l'établissement expérimental est substitué à un établissement bénéficiant des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines prévues aux articles L. 712-9, L. 712-10 et L. 954-1 à L. 954-3 du code de l'éducation, l'établissement expérimental bénéficie de ces mêmes responsabilités et compétences dès l'entrée en vigueur du décret portant approbation de ses statuts.

Lorsque la majorité des établissements qu'il regroupe ou fusionne bénéficie des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines prévues aux articles L. 712-9, L. 712-10 et L. 954-1 à L. 954-3 du code de l'éducation et après avis conforme du ministre chargé du budget, l'établissement expérimental bénéficie de ces mêmes responsabilités et compétences dès l'entrée en vigueur du décret portant approbation de ses statuts.

Lorsqu'un établissement expérimental et l'un de ses établissements composantes sont créés simultanément, à partir d'un établissement bénéficiant des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines prévues aux articles L. 712-9, L. 712-10 et L. 954-1 à L. 954-3 du code de l'éducation, ces nouveaux établissements bénéficient de ces mêmes responsabilités et compétences dès l'entrée en vigueur du décret portant approbation des statuts de l'établissement expérimental.

Chapitre II - Coordination territoriale

Article 13 : convention

Les articles L. 718-2 à L. 718-5 du code de l'éducation [sur les dispositions communes aux coopérations et regroupements] sont applicables aux établissements qui participent à un rapprochement ou à un regroupement prévu par la présente ordonnance.

Le contrat défini à l'article L. 718-5 peut être adapté, à la demande des établissements, à la forme du rapprochement ou du regroupement.

Par dérogation au premier alinéa de l'article L. 718-2, au dernier alinéa de l'article L. 718-3 et à l'article L. 718-4 du code de l'éducation, chaque rapprochement ou regroupement prévu au présent article détermine le territoire pour lequel il assure la coordination territoriale.

Outre les cas prévus au dernier alinéa de l'article L. 718-3 du même code, une coordination territoriale peut être assurée par un établissement expérimental ou conjointement par des établissements liés par une convention.

Cette convention de coordination territoriale caractérise un rapprochement qui doit comprendre au moins un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel. La convention détermine les compétences assurées en commun par les établissements participant au rapprochement, leurs modalités d'exercice et, le cas échéant, en fixe la dénomination.

La convention est approuvée par délibération statutaire de chacun des établissements.

- *À noter : ces dispositions mettent fin à l'obligation de coordination sur le périmètre académique ou interacadémique née de la loi Fioraso de 2013, celle-ci devant être assurée par un regroupement d'établissements (l'une des 22 Comue ou l'une des quatre associations).*
- *Une remise en cause que Pascal Olivard, président de la Comue Université Bretagne Loire, dénonçait en septembre dernier dans un entretien à News Tank. « Nous y trompons pas, l'essentiel de la loi de 2013 réside dans l'article L718-3 qui, justement, oblige à la coordination territoriale, à l'échelle académique ou interacadémique. C'est cet article, donc la loi, qui permet la régulation. Qui régulera demain si cette obligation devait disparaître ? »*
- *Gilles Roussel, président de la CPU, défendait au contraire cette évolution, dans un entretien à News Tank : « Si tout le monde s'est concentré sur ce que le texte pourrait apporter aux Idex et I-site concernés par des rapprochements d'établissement, il ne faut pas oublier que certaines Comue demandent aussi à avoir un statut dérogatoire, notamment pour simplifier les règles en matière de gouvernance. Or cela n'a pas forcément été autant étudié, alors qu'il y a pas mal d'attentes. »*

Article 14 : expérimentations par les Comue

À titre expérimental et jusqu'au terme de la période définie au II de l'article 52 de la loi du 10 août 2018 susvisée, les communautés d'universités et établissements peuvent expérimenter de nouveaux modes d'organisation et de fonctionnement.

Les dérogations peuvent porter sur les articles L. 718-7 et L. 718-9 à L. 718-13 de ce code dans les limites fixées aux articles 6 et 7 de la présente ordonnance.

- *À noter : Le cabinet de Frédérique Vidal souligne que l'ordonnance « n'est pas un texte cousu main pour les Idex et I-site », il doit permettre à des Comue qui le souhaitent « d'alléger leur structure ».*

Chapitre III - Évaluation et sortie de l'expérimentation

Article 15 : Hcéres

Les statuts des établissements expérimentaux créés ou modifiés en application de la présente ordonnance ne peuvent être pérennisés qu'après avis du Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur mentionné à l'article L. 114-3-1 du code de la recherche.

Cette évaluation est réalisée au plus tard un an avant le terme de la période définie au II de l'article 52 de la loi du 10 août 2018 susvisée.

Article 16 : Grand établissement

1° A compter de l'issue de la deuxième année suivant l'entrée en vigueur de ses statuts pris en application de la présente ordonnance, un établissement expérimental peut demander au ministre chargé de l'enseignement supérieur qu'il soit procédé à son évaluation afin de sortir du régime expérimental avant le terme de la période mentionnée à l'article 1^{er}.

La demande est formulée par l'autorité exécutive de l'établissement, après délibération adoptée à la majorité absolue des membres composant son conseil d'administration ou l'organe en tenant lieu. Elle précise si l'établissement entend accéder à la qualification de grand établissement définie à l'article L. 717-1 du code de l'éducation.

Lorsqu'il est fait droit à la demande mentionnée au premier alinéa, le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur rend son évaluation dans un délai de six mois à compter de la demande formulée par l'autorité exécutive de l'établissement.

2° Au vu de cette évaluation, l'établissement peut demander soit la pérennisation de ses statuts, soit la poursuite de l'expérimentation jusqu'au terme de la période mentionnée au premier alinéa, soit qu'il y soit mis fin par décret.

3° Par dérogation aux conditions fixées au premier alinéa de l'article L. 717-1 du code de l'éducation, l'établissement expérimental qui a fait l'objet d'une évaluation par le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur dans les conditions définies au premier alinéa du 1° et qui a fait part de sa volonté d'obtenir la qualification de grand établissement dans les conditions prévues au deuxième alinéa du 1° peut obtenir cette qualification, y compris lorsqu'il comprend des établissements composantes.

Les statuts conférant à l'établissement la qualification de grand établissement sont approuvés par décret. Ses établissements composantes peuvent conserver leur personnalité morale.

● *À noter : « Il ne s'agit pas de libéraliser l'accès au statut de grand établissement », indique le Mesri. « Nous ouvrons une nouvelle voie d'accès qui suppose le passage par l'expérimentation et une évaluation positive par le Hcéres. Ceux qui rempliront les conditions législatives et seront évalués positivement pourront basculer. »*

Chapitre IV - Dispositions relatives à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie

Article 17

Les universités de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie qui se regroupent, se rapprochent ou fusionnent avec un organisme d'enseignement supérieur ou de recherche local ou avec une antenne d'un établissement public d'enseignement supérieur ou de recherche de France métropolitaine, peuvent expérimenter de nouveaux modes d'organisation et de fonctionnement dans les conditions fixées aux chapitres Ier et II.

Ces établissements sont évalués et leurs statuts pérennisés dans les conditions fixées au chapitre III.

© News Tank 2018 - Code de la propriété intellectuelle : « La contrefaçon (...) est punie de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende. Est (...) un délit de contrefaçon toute reproduction, représentation ou diffusion, par quelque moyen que ce soit, d'une oeuvre de l'esprit en violation des droits de l'auteur. »