
Premier bilan des fusions d'universités réalisées entre 2009 et 2017

TOME 1

RAPPORT N° 2018-121
Mars 2019

Rapport à madame la ministre de l'enseignement supérieur,
de la recherche et de l'innovation



igaenr
Inspection générale
de l'administration
de l'Éducation nationale
et de la Recherche

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE

**MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR,
DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION**

*Inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Premier bilan des fusions d'universités réalisées entre 2009 et 2017

Mars 2019

**Philippe BÉZAGU, coordonnateur
Guillaume BORDRY
Jean-Luc ROSSIGNOL**

avec la collaboration de Philippe PERREY

*Inspecteurs généraux de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

SOMMAIRE

Synthèse	1
Introduction	7
1. La fusion, un processus long et difficile, étayé par un projet collectif, incarné par des leaderships forts et accompagné de garanties	9
1.1. Une mise en œuvre du projet dans la durée, avec trois premières années difficiles	10
1.1.1. Une période, plus ou moins longue, de « pré-fusion » dictée le plus souvent par l’agenda politique	10
1.1.2. Dix à quinze années pour atteindre une forme de stabilisation.....	10
1.1.3. Des difficultés sur les deux voire trois premières années du processus de fusion	11
1.2. Un dessein partagé et un cadre stratégique fixé par un projet initial détaillé	11
1.2.1. Un projet mûri politiquement, dans un moment particulier de l’histoire des établissements, marqué par une ambition partagée des équipes dirigeantes des établissements	11
1.2.2. Un cadre stratégique étayé.....	12
1.3. Des facteurs favorables à la fusion.....	13
1.4. Le leadership essentiel du binôme président – directeur général des services.....	13
1.4.1. Des présidents au leadership fort incarnent la nouvelle université.....	13
1.4.2. Un leadership qui s’exprime également dans le domaine administratif avec les directeurs généraux des services	14
1.5. Une bonne articulation entre administration et politique et la désignation précoce du DGS, deux atouts dans le chemin critique vers la fusion	15
1.6. L’accompagnement du processus de fusion : de nouvelles compétences acquises en interne, mais un bilan en demi-teinte de l’accompagnement externalisé.....	15
1.7. Un engagement assorti de garanties essentiellement en interne et aussi en externe, considérées indispensables à la réussite du projet.....	16
2. La fusion, un processus sans réel impact sur les activités elles-mêmes mais qui fonde sa dynamique sur la recherche	17
2.1. La formation, un écart entre l’ambition du projet et les réalisations.....	17
2.1.1. Une offre unifiée	18
2.1.2. La fusion est l’occasion d’harmoniser les services aux étudiants.....	18
2.1.3. La fusion est l’occasion d’afficher une volonté de transformation pédagogique et de réussite étudiante	19
2.2. L’activité de recherche, le vrai moteur de la fusion, avec des impacts réels mais davantage liés aux PIA.....	19
2.2.1. La fusion et le volet recherche des PIA : un lien extrêmement étroit.....	19
2.2.2. La fusion renouvelle et amplifie les relations avec les organismes de recherche.....	20
2.2.3. La fusion présente un impact réel mais limité sur l’activité de recherche du nouvel établissement..	20
2.2.4. Une place significative accordée aux SHS, qui reste à développer.....	22
2.3. Un impact encore limité sur le développement de l’interdisciplinarité, qui reste inégale en formation et en recherche	23

3. La fusion aboutit à la création d'une véritable université où la structuration et la subsidiarité sont encore à stabiliser mais où le gain en professionnalisme de l'administration centrale est substantiel	23
3.1. La fusion aboutit à la création de véritables universités	23
3.2. Un objectif principal commun de meilleures visibilité et lisibilité, aux niveaux local, national et international, d'ores et déjà atteint.....	24
3.3. Un changement d'échelle qui s'accompagne le plus souvent d'une réorganisation des composantes et de l'introduction de structures de niveau intermédiaire	25
3.3.1. <i>Certaines fusions préservent un modèle universitaire à deux niveaux, qui maintient le rôle des composantes mais peut faire évoluer leur périmètre</i>	<i>26</i>
3.3.2. <i>Certaines universités fusionnées introduisent une structure intermédiaire, qui peut maintenir le périmètre des composantes de formation et peut en faire évoluer le rôle</i>	<i>27</i>
3.4. La fusion a pour conséquences une profonde transformation et une performance accrue de l'organisation et du fonctionnement de l'administration centrale.....	28
3.4.1. <i>La fusion conduit à la construction d'une administration centrale performante.....</i>	<i>28</i>
3.4.2. <i>La fusion se traduit par une période de fonctionnement en mode dégradé.....</i>	<i>31</i>
3.4.3. <i>Le changement d'échelle crée un écart entre le centre et les composantes, mal réglé par la création de structures administratives de proximité.....</i>	<i>31</i>
3.5. Des chantiers de subsidiarité et de simplification toujours en cours pour l'organisation institutionnelle et administrative et le pilotage des universités fusionnées	34
3.5.1. <i>Perpétuer ou réinventer l'université ? Le rôle toujours en construction des structures de niveau intermédiaire.....</i>	<i>34</i>
3.5.2. <i>Sur le plan administratif : vers une nouvelle étape de simplification des processus ?.....</i>	<i>35</i>
Conclusion	36
Liste des annexes	38
Annexe 1 : Présentation liminaire des établissements	39
Annexe 2 : La fusion, un long fleuve agité.....	43
Annexe 3 : La fusion, un changement d'échelle qui s'accompagne le plus souvent d'une réorganisation des composantes et de l'introduction de structures de niveau intermédiaire.....	64
Annexe 4 : La fusion, un processus structurant qui affecte peu les activités de l'établissement	80
Annexe 5 : la fusion, un processus politique qui affecte bien plus fortement l'organisation administrative de l'établissement	105
Annexe 6 : Liste des personnes rencontrées	129
Annexe 7 : Questionnaire	139
Annexe 8 : Évolution des composantes à Aix-Marseille Université.....	147
Annexe 9 : Extrait du rapport IGF-IGAENR n° 2017-036.....	149
Table des graphiques.....	151

Table des tableaux	151
Table des encadrés	151
Table des figures	152

SYNTHÈSE

La présente mission de l'IGAENR vise à réaliser un premier bilan des fusions d'universités réalisées entre 2009 et 2017, soit les sept universités suivantes : université de Strasbourg (1^{er} janvier 2009), Aix-Marseille université (1^{er} janvier 2012), université de Lorraine (1^{er} janvier 2012), université de Bordeaux (1^{er} janvier 2014), université de Montpellier (1^{er} janvier 2015), université Grenoble-Alpes (1^{er} janvier 2016) et université de Clermont-Auvergne (1^{er} janvier 2017).

Au total, en huit années, dix-neuf universités et un institut national polytechnique auront fusionné, soit plus de 20 % des universités existantes en 2008. Cette vague de fusions universitaires engagée en 2009 aura réduit, en huit ans, le nombre d'universités françaises de onze établissements.

Aujourd'hui, le recul dont on dispose sur la réalisation de ces fusions est encore insuffisant pour la majorité des universités concernées, notamment celles qui ont eu lieu en 2016 et 2017. C'est pourquoi les ambitions de la mission se limitent à faire un premier bilan, nécessairement partiel de ces fusions et non pas à réaliser un audit de chacun des établissements fusionnés.

Les créations par fusion de ces sept universités interviennent dans une période marquée par l'importance des financements incitatifs provenant des programmes d'investissements d'avenir successifs (PIA), à travers en particulier les initiatives d'excellence (Idex) et les initiatives science innovation territoires économie (I-Site). Ces labellisations obtenues par les sept établissements constituent de véritables leviers facilitateurs du projet de fusion : d'abord comme objectifs, ensuite comme catalyseur des dynamiques de réflexion et de transformation et aussi comme ressources pour son déploiement.

La fusion, un long fleuve agité : dix à quinze années pour atteindre une forme de stabilisation

La fusion est un processus long qui se poursuit au-delà de la mise en place d'une nouvelle gouvernance, de nouvelles structures et de nouvelles procédures administratives et techniques. Les sept nouvelles universités sont engagées dans un processus et une dynamique durable de conduite du changement, y compris de culture professionnelle, de rupture (même si elle se veut douce et progressive) pour faire évoluer des organisations installées depuis une cinquantaine d'années.

Toutes les fusions observées s'inscrivent dans un cadre stratégique solidement étayé¹, dépeint dans un texte fondateur qui peut être ou devenir le projet d'établissement et sous-tend la contractualisation avec l'État, témoignant d'une véritable volonté d'intégration et d'un projet partagé. Le projet stratégique et le dessein d'une université unique sont, le plus souvent, le fruit de liens tissés en amont entre des présidents d'établissement qui ont l'habitude de travailler ensemble et de construire une culture commune et de confiance dans le contexte des politiques incitatives de contractualisation et de restructuration de l'enseignement supérieur. De plus, l'élaboration des projets et leur maturation ont été favorisées par le développement ces dernières décennies d'une culture de l'évaluation, par l'anticipation stratégique et la prise en compte d'avis externes mais aussi par un dialogue interne nourri par la prégnance d'une culture démocratique.

Ce projet fondateur, premier jalon du processus d'intégration, intervient plus ou moins en amont de la date effective de fusion (un à quatre ans). Au rythme très soutenu d'avant la fusion afin d'assurer le basculement dans la nouvelle organisation dans des conditions optimales sur la base de vastes chantiers de préparation, succèdent des périodes plus étalées de deux à six années, afin d'assurer la construction des nouvelles organisations en particulier administratives, la convergence et la mise en place de procédures, etc.

La mission n'a observé aucune corrélation entre la durée de la phase de préparation en amont et celle de mise en œuvre. Ce sont davantage des choix politiques de conduite du projet de fusion qui ont prévalu dans le rythme finalement adopté. Même si certains des présidents concernés considèrent le processus de fusion comme aujourd'hui abouti, il ressort avec évidence qu'une autre phase souvent appelée phase de

¹ Beaucoup des textes fondateurs sont assortis d'un volet « organisation administrative et du pilotage » associant totalement le déploiement et la réussite du projet politique à l'efficacité voire l'efficience des fonctions de soutien aux missions de l'université, des fonctions de gestion et au développement de celles dédiées au pilotage. La plupart des projets stratégiques comporte une dimension très opérationnelle avec une méthodologie rigoureuse en matière de conduite de projet.

« simplification », s'impose dans les sept universités. Ce temps de consolidation peut nécessiter, selon les observations de la mission, jusqu'à quatre à cinq ans et est inhérent au processus de fusion. D'ailleurs, les sept universités, à travers une démarche responsable d'autoévaluation, s'interrogent encore sur le réel fonctionnement, l'efficacité, les marges ou non d'évolution des structures institutionnelles, en particulier les structures intermédiaires qu'elles ont mises en place. L'obtention d'une École universitaire de recherche (EUR) ou la réorganisation liée à l'obtention d'un nouveau cursus à l'université (NCU) les conduisent à repenser leur structuration.

Malgré un portage politique et administratif très fort, une préparation du passage à la fusion la plupart du temps intense et professionnelle, toutes les universités ont été confrontées à une phase délicate lors de la mise en œuvre du projet. Cette phase critique de deux à trois ans après fusion concerne essentiellement l'administration avec la mise en place de la nouvelle organisation et de nouvelles procédures de travail ; elle n'a que peu de réelles répercussions sur les activités des établissements.

L'ensemble de ces phases constitue un processus long avant d'atteindre une forme de stabilisation, qui s'écoule sur cinq à dix années après la fusion, voire sur dix à quinze années en intégrant la phase de préparation. Cette durée n'a rien de surprenante et se retrouve dans d'autres mouvements de fusion, comme dans les hôpitaux.

Un projet souvent incarné par un *leadership* fort, reposant sur une bonne articulation entre administration et politique et sur la désignation précoce de préfigureurs

Les présidents, « entrepreneurs institutionnels »² ont joué un rôle déterminant dans le processus politique de création des nouveaux établissements. Les fusions observées se caractérisent par un portage politique et une gouvernance extrêmement forts et un *leadership* des présidents qui incarnent la nouvelle université. Ce *leadership* n'est pas seulement politique, il est aussi administratif avec des directeurs généraux des services (DGS) très fortement impliqués dans les projets de fusion et dans leur réalisation. Le portage à deux, président et DGS, accentue le rapprochement entre les responsabilités managériales et académiques opéré depuis le passage des établissements aux responsabilités et compétences élargies ; il installe véritablement, dans ces établissements, le DGS dans le gouvernement des universités, directement auprès du président.

La recherche d'un mode de fonctionnement optimum a pu s'avérer délicate notamment dans la période préalable à la fusion, l'administration ne devant être ni en avance ni en retrait sur le politique. L'indispensable coordination entre les deux dimensions s'avère essentielle dès lors qu'il s'agit de décider du mode (sur les seuls critères de compétences) et du moment de désignation des responsables de la nouvelle entité, le DGS en tout premier lieu. Dans les établissements observés, la désignation précoce de préfigureurs a eu le mérite de faciliter la finalisation des organisations et la diffusion de la nouvelle ligne managériale.

L'accompagnement du processus de fusion : de nouvelles compétences acquises en interne, mais un bilan en demi-teinte de l'accompagnement externalisé

Un tel changement, aussi profond et impliquant, se doit d'être accompagné. Cet accompagnement passe par la mise à disposition de ressources dédiées susceptibles de répondre aux interrogations et difficultés d'organisation du travail, en lien permanent avec les organisations syndicales. Il convient en effet, d'assurer une communication interne adaptée, pour assurer la circulation de l'information institutionnelle de manière à construire l'esprit d'appartenance à la nouvelle université et contribuer à la création de la marque universitaire. Certains établissements ont fait le choix d'organiser en interne cet accompagnement (université de Bordeaux), d'autres ont également souhaité bénéficier d'un accompagnement externe (université de Strasbourg). La mission a pu constater que la mobilisation de ressources internes permettait plus facilement l'appropriation et le maintien des compétences acquises.

² Comme les décrivent Musselin et Dif-Pradalier : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-sociologie-2014-2-page-285.htm>

Le projet se traduit par un engagement assorti de garanties principalement en interne et aussi en externe, indispensables à sa réussite

Sur le plan politique, ces garanties portent essentiellement sur la représentation équilibrée au sein des conseils des différentes universités fondatrices, tant du point de vue des disciplines que des différents corps composant la communauté universitaire. Sur le plan de la gestion des ressources humaines, les garanties visent prioritairement les personnels BIATSS et portent notamment sur l'absence de mobilité géographique obligatoire ainsi que sur un alignement, très souvent sur la base la plus favorable, de la politique indemnitaire et sociale.

Dans ce cadre, la situation singulière de l'université de Lorraine doit être soulignée. Outre des garanties visant un objectif d'équilibres territoriaux entre Nancy et Metz, le projet intègre un « verrouillage » des statuts par décret en Conseil d'État, qui garantit une forte stabilité au modèle, et assure une forme d'autonomie et de lisibilité aux écoles d'ingénieurs de l'ex Institut national polytechnique de Lorraine (INPL) à travers notamment la création d'un collegium spécifique.

La formation, un écart entre l'ambition du projet et les réalisations

Les projets de fusion mettent en valeur la formation. Ils sont l'occasion de progresser sur une présentation unifiée des formations : quand les recoupements disciplinaires étaient faibles, par la juxtaposition des offres de formation des anciens établissements ; en cas de doublons, par des simplifications (les sciences de la vie à Clermont, les sciences à Marseille et la gestion à Montpellier). Les contraintes géographiques peuvent également être prises en compte à travers la volonté de maintenir un accès à l'enseignement supérieur de proximité ou de spécialiser les différents sites en second cycle (Lorraine). Des structures centralisées et des outils de pilotage sont mis en place, avec l'ambition d'harmoniser les pratiques.

Cependant, la mission observe une disjonction entre la construction de l'offre de formation, qui reste traditionnelle, et qui ne révèle pas nettement une politique d'établissement, et le discours qui accompagne sa diffusion, très « transformant ». En matière de réussite étudiante et de transformation pédagogique, la volonté politique est affichée : elle est confirmée par la création de services spécifiques, mais elle n'est pas pour autant propre aux établissements fusionnés. Chez ces derniers, le PIA en permet néanmoins le financement. La mission n'a pas été en mesure de distinguer un impact significatif de la fusion sur la réussite étudiante notamment en licence. Ce constat constitue un enjeu important pour ces universités.

La fusion produit d'autres effets. En matière de vie étudiante, elle doit traiter la question des campus et des sites délocalisés souvent plus nombreux. Elle a pour conséquence de renforcer les services centraux dédiés, notamment autour des relations internationales (développement de partenariats, amélioration de l'attractivité, appui à l'internationalisation des cursus), avec des stratégies plus ambitieuses qui s'appuient sur une visibilité nouvelle.

Des projets de formation mettent en valeur la pluridisciplinarité, l'internationalisation, le décloisonnement : s'agit-il de pépites, ou bien d'une dynamique d'établissement véritablement transformante ? La formation pose ainsi la question de l'élaboration et de la diffusion de la politique d'établissement, face à une culture de la reconduction. À ce jour, les résultats des dispositifs mis en place sont peu probants ou difficilement mesurables, même si le cumul des ressources des différents établissements permet indéniablement de développer des projets. Par ailleurs, il est difficile d'isoler les effets des évolutions nationales récentes (démarche d'accréditation...), des financements spécifiques et des effets du processus de fusion. Pour autant, les universités fusionnées croient aux marges de manœuvre possibles et au succès, à moyen terme, des dispositifs mis en place.

L'activité de recherche, le véritable moteur de la fusion, avec des impacts réels, mais davantage liés aux PIA

La fusion et le volet recherche des PIA : un lien extrêmement étroit

Apprécier l'impact de la fusion sur l'activité de recherche des établissements n'est pas aisé, au regard en particulier de la qualité de la recherche préexistante sur le site et de l'ensemble des dispositifs nationaux mis en place depuis une dizaine d'années, et notamment des PIA successifs. Ces derniers ont créé par eux-mêmes une dynamique globale supplémentaire et déterminante car assortie de financements

significatifs. Faire la part des choses entre les effets produits par la fusion et les financements extrabudgétaires relève par conséquent d'un exercice complexe.

La fusion renouvelle et amplifie les relations avec les organismes de recherche

La recherche a été observée, dans chaque établissement fusionné, comme un moteur déterminant de la réorganisation globale. « La locomotive recherche » propulse la dynamique de fusion de façon très positive. Cela s'explique par un travail en commun et des liens tissés depuis longtemps (plus qu'en formation) à travers des unités de recherche mixtes inter-établissements mais aussi une volonté pleinement partagée de faire davantage dans un contexte de concurrence internationale exacerbée. La fusion facilite aussi les relations avec les organismes de recherche, avec une université fusionnée devenue l'interlocuteur recherche majeur par sa taille et les réussites successives aux différents appels à projets, obtenus d'ailleurs conjointement. Parallèlement, les organismes s'impliquent beaucoup plus fortement dans la vie scientifique du site et dans sa gouvernance. Le renforcement est notable, visible et productif, avec des relations fortes et confiantes. La collaboration était déjà étroite avant la fusion, elle est dorénavant amplifiée et formalisée via des conventions de partenariat renforcé, qui s'inscrivent progressivement dans la continuité.

La fusion présente un impact réel mais limité sur l'activité de recherche du nouvel établissement

Si la quasi-totalité des universités concernées considère que la fusion a un impact sur le potentiel de publication et de citation, il s'agit moins d'une augmentation du nombre de publications que d'une plus grande visibilité de l'activité de l'établissement fusionné, grâce à une signature commune, particulièrement sensible pour les classements internationaux. Si l'impact n'est pas aussi marqué sur le nombre de soutenances de thèse ou d'habilitation à diriger des recherches, la mission constate, dans certains établissements et dans certains secteurs, une évolution significative sur l'internationalisation des activités et, plus généralement, sur les appels à projets ANR (Agence nationale de la recherche) et européens. La taille critique atteinte a permis d'optimiser l'organisation support, avec la création ou le développement de services internes d'appui performants.

La place des sciences humaines et sociales (SHS) a résolument évolué dans les établissements fusionnés, au-delà du discours attendu par le jury international IDEX / I-Site, discours qui, systématiquement, leur accorde une place de choix. Mais si l'intérêt porté aux SHS se fait globalement sentir grâce à des financements accrus et un appui soutenu, il reste encore matière à les développer.

Les projets de fusion d'universités mettaient en avant le développement de l'interdisciplinarité et la possibilité de reconsidérer les frontières disciplinaires. Pourtant, cette volonté semble la plus complexe à mettre en œuvre, confrontée à une logique de reconduction et de reconstitution, d'une manière ou d'une autre, de frontières disciplinaires. La fusion crée les conditions du développement de l'interdisciplinarité, beaucoup plus visible pour l'instant dans le domaine de la recherche que dans le domaine de la formation, et le PIA en procure surtout généralement les moyens. Chaque établissement aurait intérêt à établir une réelle politique d'interdisciplinarité, qui mérite plus que la juxtaposition de dispositifs, certes nécessaires, au regard de la taille et de la couverture liées à la fusion.

La fusion aboutit à la création d'une véritable université et offre déjà une meilleure visibilité et lisibilité

La fusion a permis la création de nouvelles universités où la plupart des anciens établissements ne subsistent pas en tant que composantes. Ces nouveaux ensembles constituent de réelles universités intégrées et ont réussi à préserver la lisibilité et la visibilité de leurs composantes ; démontrant ainsi qu'il est possible de conserver la « marque » d'une composante au sein d'un établissement fusionné.

Deux objectifs principaux structurent les projets stratégiques des établissements qui ont fusionné : se donner une identité plus claire pour de meilleures visibilité et lisibilité, une ambition sans conteste d'ores et déjà atteinte notamment à l'international et reconstruire une université complète pluridisciplinaire. Sans doute faut-il ajouter à ces deux objectifs, un troisième, rarement affiché pour toutes les universités qui se sont regroupées à partir de 2010 : obtenir une IDEX ou une I-Site. Enfin, dans aucun des établissements la fusion ne se justifie par la primauté d'un objectif économique.

La fusion s'accompagne d'une réorganisation des composantes et de l'introduction de structures de niveau intermédiaire

Fusionner, c'est définir la place des composantes d'enseignement et de recherche et leurs relations avec la gouvernance (présidence, direction générale des services) et le niveau central de l'établissement. Chacune des universités fusionnées a mis en place une organisation différente, mais qu'il est possible d'identifier selon deux scénarios :

- une gouvernance à deux niveaux, reprenant le modèle classique des universités ; c'est le choix, spécialement pour la formation, des universités de Montpellier, de Grenoble-Alpes et d'Aix-Marseille. Ces composantes peuvent être de tailles très différentes³. Cette organisation peut être porteuse de fusions de composantes proches, pour supprimer des doublons, atteindre une « taille critique » (fusion des IUT à Bordeaux et à Marseille). Elle passe aussi par une homogénéisation, en termes de subsidiarité, des missions confiées aux composantes. Elle a pour conséquence le maintien d'un fonctionnement facultaire : les mécanismes de fusion s'arrêtent alors « aux portes des composantes » ;
- un système à trois niveaux, avec l'introduction de structures de niveau intermédiaire entre la gouvernance et les composantes. Les composantes peuvent alors être maintenues en l'état, mais leur rôle et leur fonctionnement évoluent. Ces structures intermédiaires peuvent regrouper formation et recherche (Strasbourg, Clermont-Ferrand) ou bien les distinguer (Lorraine, Bordeaux). Dans certains cas, elles n'existent qu'en recherche. Elles peuvent fonctionner comme des structures « de convergence » entre cultures universitaires différentes, animant, comme à Strasbourg, la réflexion de composantes regroupées sur un certain nombre de sujets communs (interdisciplinarité, projets partagés...). D'autres sont véritablement transformantes, constituées en niveau de subsidiarité, répartissant les moyens et dotations dans leur périmètre, comme en Lorraine.

Le rôle toujours en construction des structures de niveau intermédiaire

Aucune structure intermédiaire, dans les universités fusionnées, ne semble aujourd'hui absolument installée ni pleinement reconnue dans un rôle stabilisé, que le collegium soit léger (Strasbourg), ou fort (Lorraine et Bordeaux). Toutes disposent d'une structure administrative très légère et ne se saisissent pas forcément de leurs prérogatives statutaires, parfois faute de moyens. Certaines sont sans grande valeur ajoutée, ou peuvent être contournées par la recréation d'un lien direct présidence - composante. Dans certains de ces établissements, on évoque de plus les limites d'une disjonction entre les systèmes intermédiaires formation et recherche.

Cette interrogation sur la pertinence du choix de structures intermédiaires pose la question de savoir à quel niveau est-il le plus utile à l'université de maintenir ou de développer une animation politique ; elle témoigne également d'une hésitation entre deux propensions opposées :

- « perpétuer » l'université, conforme à un modèle éprouvé, avec des universités omnidisciplinaires aux facultés fortes, qui peut se traduire par une forme de gouvernance très facultaire, et par conséquent éclatée, tant sur le plan stratégique qu'organisationnel ;
- « réinventer » l'université, par la mise en place d'un nouveau modèle capable de répondre aux enjeux actuels mais dont la répartition pertinente et efficiente des responsabilités entre les trois niveaux est difficile à trouver.

La fusion a pour conséquences une profonde transformation et une performance accrue de l'organisation et du fonctionnement de l'administration centrale

L'impact observé est majeur principalement pour l'administration centrale. Dans ce contexte, un projet administratif de fusion, en déclinaison du projet politique, est indispensable pour assurer la meilleure convergence possible, entre des cultures administrative et politico-administrative et des modes d'organisation différents à l'œuvre dans les anciens établissements.

³ Avec un nombre d'étudiants pouvant varier de 40 à 8 000.

Aucun modèle ne semble émerger dans l'architecture organisationnelle des établissements fusionnés qui est parfois réfléchi préalablement à la fusion ou bien seulement après. Une tendance, sans que cela ne soit un modèle, semble cependant poindre avec un duo voire un trio de directeurs généraux des services adjoints (DGSA) en charge, respectivement et globalement, des fonctions d'appui, supports et transverses pour fluidifier l'information au niveau central, entre le central et les composantes, associer davantage leurs responsables administratifs à la réflexion et à la décision politiques et animer les réseaux métier internes. Pour répondre aux enjeux de taille et d'expertise, deux établissements (UB et UGA) ont retenu une organisation administrative inspirée de celle des collectivités territoriales, qui mérite une attention particulière au regard de sa robustesse.

Cette réorganisation n'est pas sans conséquence. La tension reste en effet palpable au sein des services administratifs, parfois plusieurs années après la fusion, surtout lorsqu'il s'est agi de ne faire de la fusion qu'un exercice administratif du niveau central, avec un partage volontairement limité des enjeux, pour éviter l'extension des difficultés, faciliter l'évolution sur le plan politique et, surtout peut-être, assurer la stabilité et la continuité de l'activité de formation et de recherche. Dans ces conditions, un fonctionnement en mode dégradé n'a pu être évité dans les premiers temps, compliqué parfois par une perte de compétences liée à des départs, à un fort *turn-over* dans certaines directions et à une réelle difficulté en interne à reconnaître les nécessaires sécurisation et professionnalisation des procédures comme premier objectif à atteindre.

Cette « bureaucratisation » dénoncée, plus ou moins fortement, a conduit à la réflexion voire à la mise en place de projets de simplification pour des raisons d'efficacité et aussi de nécessité politique, afin de regagner une agilité momentanément perdue. Dans cette même recherche de simplification, la mise en place de structures administratives intermédiaires ou de proximité reste globalement à interroger au regard des missions confiées, celles provenant du central comme celles des composantes, dans un souci d'efficacité globale.

Dans les universités fusionnées les plus anciennes, la mission observe néanmoins une évolution positive évidente, preuve s'il en est de la robustesse du modèle et de la dynamique d'ensemble créées. La fusion est en cela révélatrice d'un nouveau monde administratif, grâce à une culture projet, une plus grande maturité administrative d'analyse et de décision et un DGS, véritable chef d'orchestre de l'organisation administrative globale. À terme, le gain en professionnalisme profite aussi à l'utilisateur, grâce à une expertise en appui développée.

La professionnalisation constatée est d'ailleurs aussi bien individuelle que collective, avec la création de nouveaux services ou de nouvelles directions qui complètent l'organisation centrale, grâce à une optimisation du potentiel. Le développement de l'audit interne est significatif de cette professionnalisation. La fusion permet également une réorganisation, voire une transformation, de fonctions plus traditionnelles. Il en ressort une administration centrale plus efficace, plus rigoureuse, mieux positionnée, davantage en accompagnement, grâce à une expertise croisée en connaissances et compétences. La maturité administrative se révèle d'une façon aiguë au travers de projets d'administration formalisés et la passation de contrats de service avec les composantes.

Introduction

La ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation a inscrit au programme annuel de travail 2017-2018 de l'IGAENR une mission portant sur « le premier bilan des fusions d'universités réalisées ».

Au 1^{er} janvier 2017, sept fusions d'universités étaient réalisées. Au total, en huit années, dix-neuf universités et un institut national polytechnique auront fusionné, soit plus de 20 % des universités existant en 2008. Cette vague de fusions universitaires engagée en 2009 aura réduit sur la période le nombre d'universités de onze établissements. Elle se poursuit avec les fusions des trois universités de Lille, d'une part, et des universités de Paris-Sorbonne et de Pierre et Marie Curie, d'autre part, mais également avec les perspectives de fusion d'autres établissements comme Paris-Descartes, Paris-Diderot et de l'Institut de physique du globe de Paris et des dynamiques de rapprochement à Lyon et à Rennes.

Le rapport⁴ de l'Association européenne des universités (EUA) de 2015 consacré aux fusions d'établissements d'enseignement supérieur en Europe depuis 2000, plaçait la France au premier rang des pays par le nombre de fusions réalisées sur la période 2000-2015.

Les sept universités⁵ fusionnées qui relèvent du périmètre de la mission sont les universités de Strasbourg (1^{er} janvier 2009 ; Unistra), d'Aix-Marseille (1^{er} janvier 2012 ; AMU), de Lorraine (1^{er} janvier 2012 ; UL), de Bordeaux (1^{er} janvier 2014 ; UB), de Montpellier (1^{er} janvier 2015 ; UM), de Grenoble-Alpes (1^{er} janvier 2016 ; UGA) et de Clermont-Auvergne (1^{er} janvier 2017 ; UCA).

Ces sept fusions réalisées et celles qui vont suivre ou sont en projet concernent toutes des grandes villes universitaires françaises où coexistaient deux, trois, voire quatre universités, issues des reconfigurations et scissions engendrées par la loi Edgar Faure de 1968.

Ce mouvement s'inscrit dans un contexte de politiques nationales qui, depuis une vingtaine d'années, visent globalement à défragmenter l'organisation de l'enseignement supérieur et à rapprocher et mieux coordonner, aux niveaux national et territorial, les universités, les écoles et les organismes de recherche : les pôles universitaires européens au début des années 90, les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) créés par la loi de programme pour la recherche d'avril 2006⁶, les appels à projets de l'opération campus de 2008 et, enfin, la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche de juillet 2013. Cette dernière loi reconnaît la fusion comme l'une des trois modalités possibles de coordination territoriale destinée à améliorer la régulation territoriale de l'enseignement supérieur et de la recherche d'une part, la visibilité au plan international d'autre part.

Pour autant, les fusions ne relèvent pas *stricto sensu* d'une politique nationale ; si l'État peut les accompagner et apporter un financement, elles se réalisent à l'initiative des établissements⁷, traduisant l'autonomisation croissante des universités et l'évolution continue de leurs rapports avec la tutelle. Il convient pour autant de ne pas omettre que, à partir de 2010, la politique d'incitation pour une restructuration de l'enseignement supérieur conduite par le ministère en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche est concomitante avec celle de promotion de l'excellence du programme d'investissements d'avenir (PIA) menée par le Commissariat général à l'investissement⁸. Cette dernière va s'avérer déterminante dans le choix de fusionner pour des établissements souhaitant faire valoir la construction d'une gouvernance forte attendue par le jury international.

Les sept universités fusionnées ont obtenu le label Idex ou I-Site et sont lauréates de nombreuses autres actions du PIA. Ce constat constitue pour la mission une difficulté : comment distinguer les impacts de la fusion de ceux des actions du PIA ? Comment éviter de dresser, plutôt qu'un bilan des fusions, un bilan du PIA ?

⁴ Rapport de l'EUA, *University Autonomy in Europe III Country Profiles*, avril 2017.

⁵ Dans l'ordre chronologique de leur fusion et avec la date effective de celle-ci et le sigle ou l'acronyme entre parenthèses.

⁶ Loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche.

⁷ La première fusion, celle des universités strasbourgeoises, s'est même réalisée dans un premier temps alors que le ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur n'y était pas favorable.

⁸ Devenu le secrétariat général pour l'investissement (SGPI).

Aussi, tout au long de ses travaux, la mission n'a-t-elle pas cherché à marquer cette distinction. Elle est donc partie du postulat que, sans fusion, les établissements n'auraient peut-être pas tous obtenu les labels IDEX ou I-Site et que concomitamment la fusion leur a permis de s'organiser pour répondre efficacement aux appels à projets (AAP) nationaux et internationaux et à leurs exigences en termes de gouvernance. Ce point est révélateur de la complexité et de la difficulté à traiter du bilan des fusions d'universités.

D'autres difficultés rendent l'exercice complexe. La première d'entre elles concerne le peu de temps qui s'est écoulé depuis la première fusion. La mise en œuvre des stratégies élaborées à l'occasion des fusions, leurs résultats effectifs sur la performance des établissements en particulier sur leurs missions principales, formation et recherche, les réorganisations structurelles, administratives ou techniques, impliquent des durées longues et l'atteinte d'une relative stabilité. Force est de constater que ce premier bilan s'inscrit dans un pas de temps trop court, même pour les premières fusions. S'il est de neuf années pour l'université de Strasbourg et de six années pour celles d'Aix-Marseille et de la Lorraine il n'est que de quatre ans pour Bordeaux, trois pour Montpellier, deux années pour Grenoble-Alpes et une seule année pour Clermont-Auvergne.

La mission a pu constater un état de mouvement permanent, d'évolutions encore en cours ou de remise en question, par exemple de la structuration mise en place lors des fusions à l'UGA ou l'UCA, pour citer les plus récentes, mais aussi à l'Unistra, la plus ancienne, ce que relève le dernier rapport du HCERES consacré à cet établissement en 2018 dans sa conclusion : « *Il faut constater que, suite à la fusion relativement récente, l'université n'a pas totalement achevé sa structuration, ce qui complexifie sa gouvernance* ». Peut-on alors parler de fusion achevée ou simplement d'étapes dans le processus ?

C'est pourquoi la mission attire l'attention du lecteur sur la prudence avec laquelle il faut considérer les premiers éléments de bilan et les premiers enseignements qu'elle tire de la comparaison parfois délicate entre la situation avant et après fusion.

Une deuxième difficulté tient à la qualification de la fusion en l'absence de références solides quant à la situation pré-fusionnelle et dans la mesure où les universités fusionnées n'ont que très rarement déterminé *a priori* des indicateurs de résultats qu'elles escomptaient de l'exercice et n'ont donc pas assuré un suivi spécifique exploitable.

Parmi ces indicateurs de suivi manquants, dans la plupart des sept universités, la mission constate la carence de données sur les coûts de la fusion et, avec les informations disponibles, elle s'est donc limitée à illustrer quelques dispositifs du processus de fusion⁹. Avec l'appui des établissements, la mission a essayé de réunir quelques données et indicateurs permettant d'apprécier les évolutions.

Un troisième obstacle dans cet exercice de bilan tient au fait que beaucoup des changements constatés ne sont pas spécifiques aux universités fusionnées. Ils s'opèrent dans un contexte général d'évolution des missions et des organisations universitaires et auraient sans doute pu être obtenus avec d'autres choix que la fusion. En l'absence de contrefactuels, il sera alors délicat d'évaluer « la valeur ajoutée » de la fusion et appelle une nouvelle fois à la prudence sur son évaluation en termes de qualité ou d'efficacité.

Compte tenu de ces éléments, les travaux de la mission ne visaient pas à réaliser un audit de chaque établissement fusionné, mais à analyser les différentes situations selon trois axes :

- les activités formation et recherche dans l'université fusionnée ;
- la nouvelle gouvernance, la structuration et l'organisation institutionnelles ;
- la structuration et l'organisation administratives.

Ainsi, la mission ne traite pas de l'histoire et de la conduite de la fusion dans chacun des établissements en analysant leurs mécanismes et leurs stratégies ; elle se borne à essayer de déceler, en lien avec les trois axes définis *supra*, ce qui a constitué les facteurs clés du « chemin critique » de ces projets, d'en dégager quelques points communs ou bien discriminants et de cerner leur impact sur l'atteinte des objectifs.

⁹ Seule l'UB a remis à la mission un document qu'elle avait établi en mars 2015 dressant la liste des coûts de l'opération, en les déclinant par domaine : RH, finances, SI, conduite et accompagnement du changement, communication du nouvel établissement et immobilier. Le coût global estimé pour l'année 2014 est de 3 934 K€.

Par ailleurs, considérant que le sujet est déjà en partie traité dans d'autres rapports¹⁰ de l'IGAENR et que cela constitue un objet d'étude en soi, la mission n'aborde pas la question de l'impact des établissements fusionnés sur la structuration nationale et territoriale de l'enseignement supérieur et de la recherche, ni sur leurs relations avec les acteurs locaux (préfet, recteur, collectivités territoriales, etc.), sur les relations avec les filiales / fondations / SATT et, d'une manière générale, sur les relations avec le milieu socioéconomique, socioculturel et institutionnel local et régional.

La mission, composée de Philippe Bézagu, Guillaume Bordry et Jean-Luc Rossignol et renforcée par Philippe Perrey pour la visite sur le site de l'université de Strasbourg, s'est attachée à rassembler et à analyser la documentation et les données disponibles sur les fusions. Elle a conçu une grille d'enquête comprenant un questionnaire¹¹ électronique (cf. annexe 7) et une table d'indicateurs permettant d'interroger les sept établissements sur les différents marqueurs choisis pour caractériser la fusion autour des trois axes définis *supra*.

Sur cette base, la mission s'est rendue dans les sept établissements au cours de la période de mars à juillet 2018. Elle a rencontré les présidents et leur équipe de direction, un grand nombre d'acteurs de l'université, certains recteurs, chanceliers de l'académie quand cela a été possible, et des délégués régionaux d'organismes de recherche. La mission a pu ainsi conduire des entretiens avec 30 à 70 personnes sur chacun des sites, soit au total près de 350 entretiens. Elle a également rencontré la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI), la conférence des présidents d'université (CPU) et l'observatoire¹² des sciences et techniques (OST) (cf. annexe 6).

Le présent rapport s'ordonne autour de trois parties : le projet stratégique qui a sous-tendu la fusion et sa mise en œuvre ; les activités de formation et de recherche dans l'université fusionnée ; la structuration et le fonctionnement des nouvelles organisations institutionnelles et administratives.

La mission a fait le choix d'un rapport synthèse court dont chacune des trois parties est ensuite reprise et détaillée dans les annexes 2 à 5. Le lecteur trouvera également en annexes une rapide caractérisation des sept universités fusionnées (cf. annexe 1) et un ensemble de documents de référence utilisés par les établissements dans la conduite de leur projet de fusion (cf. tome 2, annexe 10).

1. La fusion, un processus long et difficile, étayé par un projet collectif, incarné par des *leaderships* forts et accompagné de garanties

Selon les éléments mis en évidence par la mission (cf. annexe 2), la fusion est un processus long qui se poursuit au-delà de la mise en place d'une nouvelle gouvernance, de nouvelles structures, de nouvelles procédures administratives et techniques. Dans toutes les universités concernées, elle s'inscrit dans un processus et une dynamique de conduite du changement, y compris de culture professionnelle, de rupture (même si celle-ci se veut douce et progressive) pour des organisations installées depuis une cinquantaine d'années.

Ces processus nécessitent du temps d'adaptation, d'évaluation mais aussi d'acculturation. Cette construction progressive est revendiquée par un grand nombre des présidents d'université rencontrés.

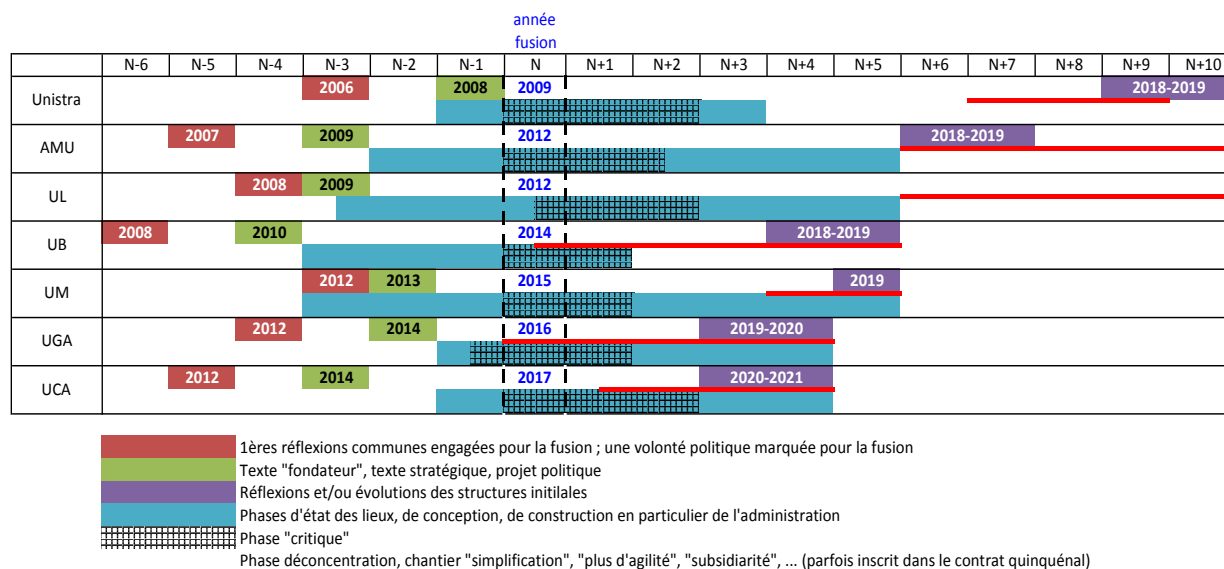
La mission a schématisé les grandes étapes de ces sept fusions sous la forme d'une frise chronologique très simplifiée (cf. figure 1).

¹⁰ Pour ne citer que les plus récents : rapport n° 2016-075, *Petites et moyennes universités*, octobre 2016 ; rapport n° 2016-072 *Simplification des instruments de coordination territoriale et articulation avec les initiatives d'excellence*, novembre 2016 ; rapport n° 2017-036, *La prise en compte des classements internationaux dans les politiques de site*, mai 2017 ; rapport n° 2017-006, *L'implication des organismes nationaux de recherche dans la politique de sites*, juillet 2017.

¹¹ L'enquête a été bâtie avec l'outil *Limesurvey* afin de faciliter la correspondance avec les responsables des universités, leur organisation interne pour compléter et valider le questionnaire et son exploitation ensuite par la mission.

¹² Département du haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES).

Figure 1 : Schéma simplifié du processus de fusion des sept universités



Source : données des établissements / présentation IGAENR

1.1. Une mise en œuvre du projet dans la durée, avec trois premières années difficiles

1.1.1. Une période, plus ou moins longue, de « pré-fusion » dictée le plus souvent par l'agenda politique

Les équipes dirigeantes se sont généralement préservées de toute précipitation dans la mise en œuvre de leur projet de fusion. Au rythme très soutenu d'avant la fusion afin d'assurer le basculement dans la nouvelle organisation dans des conditions optimales sur la base de vastes chantiers de préparation, succèdent des périodes plus étalées de deux à six années (cf. figure 1), afin d'assurer la construction des nouvelles organisations en particulier administratives, la mise en place des procédures, etc.

Il n'existe d'ailleurs aucune corrélation entre la durée de la phase de préparation en amont et celle de mise en œuvre. Les universités ayant disposé d'une seule année de préparation administrative (Unistra, UGA, UCA) ont connu un temps de mise en œuvre de quatre à cinq années. Dans les quatre autres universités qui ont consacré de deux (AMU) à trois années (UL, UB, UM) pour se préparer, le temps de mise en œuvre varie de deux ans (UB) à six ans (AMU, UL, UM). **Un temps plus long de préparation en amont ne garantit pas une mise en œuvre plus rapide du projet de fusion.** Ce sont davantage des choix politiques de conduite du projet de fusion qui ont prévalu dans le rythme adopté.

1.1.2. Dix à quinze années pour atteindre une forme de stabilisation...

Si l'on peut considérer, comme le font certains des présidents des universités fusionnées rencontrés, qu'à ce stade le processus de fusion est abouti, il ressort avec évidence que d'autres phases que nous pourrions qualifier de consolidation, s'imposent dans les sept universités.

Il est frappant de constater que toutes ouvrent un chantier désigné sous les termes de « simplification » ou « subsidiarité » ou encore « plus d'agilité » (cf. annexe 5). Pour beaucoup, cet objectif de simplification était inscrit dans le projet fondateur voire dans certaines professions de foi des candidats à la présidence des établissements. Du discours, il devient réalité, avec une mise en œuvre soit parallèle à la phase de construction comme à Bordeaux et Grenoble mais nécessitant d'être poursuivie au-delà, soit intervenant dans un deuxième temps, postérieur à la construction comme à Strasbourg, Aix-Marseille ou en Lorraine. Ces chantiers peuvent nécessiter jusqu'à quatre à cinq ans et sont inhérents au processus de fusion :

- d'abord la construction du nouvel établissement offre « une fenêtre » idéale à la réflexion et à la conduite du changement nécessaire pour accompagner un chantier de simplification ;
- ensuite, cette phase de construction est révélatrice de dysfonctionnements et de lourdeurs, qui ne sont d'ailleurs pas tous liés à la fusion ;

- enfin, la taille acquise par ces universités nécessite de modifier certaines organisations ou procédures pour passer d'une phase assez centralisatrice à une autre plus distribuée.

Sans l'inclure dans cette période « de consolidation », la mission a aussi constaté que les sept universités, dans une démarche responsable d'autoévaluation, s'interrogent sur le fonctionnement, l'efficacité, les marges ou non d'évolution des structures institutionnelles, en particulier des structures intermédiaires, mises en place. Pour les universités de Grenoble et de Clermont-Auvergne, ces structures installées lors de la fusion sont explicitement annoncées comme des étapes vers l'organisation cible qui conditionnent l'éventuelle pérennisation des IDEX et I-Site. Enfin, dans le cadre des appels à projets (AAP) du PIA, l'obtention d'une École universitaire de recherche (EUR) ou la réorganisation liée à l'obtention d'un nouveau cursus à l'université (NCU) conduisent les équipes dirigeantes à repenser l'ensemble de leur structuration, y compris les structures nouvellement créées.

De manière schématique, cette période de réflexion et d'éventuels changements structurels est ouverte dans les sept établissements fusionnés. Elle devrait permettre de finaliser le processus de fusion à Grenoble et à Clermont-Ferrand respectivement en 2020 et 2021 et elle a, ou elle aura, pour conséquence de prolonger ce même processus pour les autres universités *a minima* sur 2019.

Il ressort de ces éléments d'analyse que les processus de fusion d'universités s'inscrivent dans le temps long avant d'atteindre une forme de stabilisation, représentant de cinq à dix années après la date effective de fusion, et de dix à quinze années au total en tenant compte des étapes de pré-fusion. Ces délais n'ont rien de surprenant. Ils ont été observés dans d'autres mouvements de fusions, comme ceux d'hôpitaux¹³.

1.1.3. Des difficultés sur les deux voire trois premières années du processus de fusion

Le processus de fusion s'inscrit dans la durée et la mission a pu observer que, malgré un portage politique et administratif très fort, une préparation du passage à la fusion intense et très professionnelle, malgré les facteurs facilitateurs existants sur chaque site, toutes les universités ont été confrontées à une phase délicate lors de la mise en œuvre de leur projet. Cette phase critique dure de deux à trois ans, intervient généralement dès l'année de la fusion, concerne essentiellement l'administration (cf. partie 3.4.2) avec la mise en place de la nouvelle organisation et de nouvelles procédures de travail. Elle n'a que peu de réelles répercussions sur les activités des établissements. Cette période de difficultés observée systématiquement semble incontournable, inhérente à l'ampleur des transformations liées à la fusion. Elle milite en faveur d'une démarche d'anticipation pour les établissements qui souhaiteraient fusionner dans le futur, à travers, par exemple, l'élaboration en amont d'une cartographie des risques encourus.

1.2. Un dessein partagé et un cadre stratégique fixé par un projet initial détaillé

1.2.1. Un projet mûri politiquement, dans un moment particulier de l'histoire des établissements, marqué par une ambition partagée des équipes dirigeantes des établissements

Le projet fondateur, validé plus ou moins facilement et plus ou moins rapidement par la communauté universitaire des établissements concernés, premier jalon du processus d'intégration, intervient en amont de la date effective de fusion : une seule année pour l'université de Strasbourg et jusqu'à quatre ans pour l'université de Bordeaux (cf. figure 1). Cette durée a des conséquences sur le déroulé du processus politique et bien évidemment sur la durée de la phase de préparation de la réorganisation administrative et technique. Son ampleur est révélatrice du rythme que souhaitent imprimer les équipes politiques porteuses du projet, soit profitant d'une fenêtre favorable pour avancer dans le processus, soit au contraire ralentissant pour tenir compte des résistances.

Mais, si cette durée de pré-fusion semble courte, le projet s'est forgé le plus souvent des années plus tôt. Même si le propos de ce rapport n'est pas de retracer l'histoire des sept universités et de leur fusion, il ne faut surtout pas négliger l'ancrage des projets dans le temps. Sans revenir sur la fragmentation des universités françaises issue de la loi n° 68-978, dite « Edgar Faure », du 12 novembre 1968 mais sur une période beaucoup plus récente (de trois ans avant la fusion pour Strasbourg et Montpellier à six ans pour

¹³ Cf. rapport RM2012-020P de mai 2012 de l'inspection générale des affaires sociales, *Fusions et regroupements hospitaliers : quel bilan pour les 15 dernières années ?*

Bordeaux, cf. figure 1), des réflexions pour la fusion s'engagent entre les décideurs politiques des établissements marquant une réelle volonté politique partagée.

La plupart de ces projets naît dans un contexte favorable où la question de la structuration de l'enseignement supérieur et de la recherche se pose pour le site et pour les établissements. En 2006 à Strasbourg, le rejet de constitution d'un pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) comme étape vers la fusion par les trois présidents, contre l'avis de la direction générale de l'enseignement supérieur, cimenter l'émergence¹⁴ et l'intention de création d'une université unique. En 2008, le projet déposé à Bordeaux « pour un nouveau modèle d'université » dans le cadre de l'opération campus est déterminant pour tous les projets de structuration du site qui vont suivre, à commencer par le projet de création de l'établissement unique. Un dernier exemple est celui de l'université Clermont-Auvergne, pour lequel les premières réflexions partagées sur la structuration du site naissent¹⁵ en 2012 et vont s'intensifier dans le cadre créé par la loi du 23 juillet 2013 dite « loi Fioraso », le choix de la fusion s'imposant sur celui de l'association ou de la COMUE.

1.2.2. Un cadre stratégique étayé

Les établissements fondateurs des sept universités fusionnées ont inscrit leur démarche dans un cadre stratégique solidement étayé, sans doute insuffisant pour garantir à lui seul la réussite d'un projet de fusion mais absolument indispensable pour entraîner la communauté universitaire et conduire le changement inhérent à ce processus. L'ensemble est assorti d'un volet opérationnel. Pour certaines universités, ce texte fondateur est ou devient le projet d'établissement qui sous-tend la contractualisation avec l'État.

Tous ces textes témoignent d'une véritable volonté d'intégration, de la recherche d'une plus grande visibilité (cf. partie 3.2) et d'un projet partagé. Ils font tous l'objet d'un vote dans les conseils d'administration des différents protagonistes et ils peuvent faire l'objet de temps de concertation comme lors de la phase préliminaire de réflexion et d'appropriation, en sollicitant la participation la plus large possible de la communauté universitaire.

L'architecture de ces textes est quasiment identique dans les sept cas. Leur tonalité est marquée à la fois par l'espoir et la dynamique propre à tout projet d'une construction ambitieuse et historique. Les valeurs fondatrices de la nouvelle université – en réalité les valeurs de l'université en général – sont reprises dans un contexte où le besoin de réaffirmation semble s'imposer. Un autre point commun à ces textes fondateurs est la volonté de progressivité et de continuité dans le processus de fusion.

Ils affichent explicitement les grandes lignes retenues de l'organisation institutionnelle et administrative du futur établissement, en particulier si les projets prévoient l'introduction de nouvelles structures intermédiaires et/ou d'une éventuelle nouvelle gouvernance. C'est, par exemple, le cas avec la création de collegiums à l'Unistra, de collegiums et de pôles scientifiques à l'UL ou encore de collèges et de départements à l'université de Bordeaux. Ces structures originales feront l'objet d'un développement spécifique dans le rapport (cf. partie 3).

Beaucoup des textes fondateurs de ces universités sont assortis d'un volet « organisation administrative et du pilotage » et parfois lui consacrent une large place, associant totalement le déploiement et la réussite du projet politique à l'efficacité, voire à l'efficience, des fonctions de soutien aux missions de l'université, des fonctions de gestion et au développement de celles dédiées au pilotage.

La mission reviendra dans la partie 3 du rapport¹⁶ sur ce volet « gestion » dans le processus de fusion. À ce stade, il faut noter la dimension très opérationnelle de la plupart de ces projets stratégiques, avec une méthodologie rigoureuse en matière de conduite de projet, parfois décrite dans le texte fondateur lui-même ou dans un dossier opérationnel complétant la démarche après une première phase d'adhésion au regroupement des établissements ; c'est particulièrement vrai pour la réorganisation administrative et technique.

¹⁴ À noter que, dès 2001, le président de l'université Louis Pasteur, Jean-Yves Mérimol, évoque la fusion des trois universités strasbourgeoises lors de la cérémonie de célébration des dix ans du pôle universitaire européen.

¹⁵ Le sujet de la fusion est abordé depuis plus de vingt ans sur le site clermontois, notamment à cause de recoupements disciplinaires anciens (cf. différents rapports de l'IGAENR au début des années 2000).

¹⁶ Ce volet « gestion » est également développé dans l'annexe 5.

Ce processus de création s'accompagne d'une comitologie dense permettant d'associer le plus grand nombre, élus et responsables des composantes et des unités de recherche, à la réflexion, à la conception et à la mise en œuvre du projet stratégique et administratif (cf. annexe 10).

1.3. Des facteurs favorables à la fusion

Le déploiement des projets de fusion présente des singularités propres à chaque site. Néanmoins, la mission a repéré l'existence dans les universités observées de plusieurs facteurs, parfois communs à plusieurs d'entre-elles, l'ayant facilité. Ces facteurs préexistent à la fusion et constituent un terreau propice à la démarche.

Le projet stratégique et le dessein d'une université unique sont, le plus souvent, le fruit de liens tissés en amont entre des présidents d'établissement qui ont pris l'habitude de travailler ensemble et de construire une culture commune et de confiance. Le rôle des différents acteurs universitaires est à chaque fois déterminant, pour porter une dynamique de fusion décidée localement sans injonction ministérielle et un projet vu comme un outil pour avancer et non comme un objectif en soi. C'est particulièrement notable dans le cas de la fusion des universités strasbourgeoises ou d'Aix-Marseille.

Pour les sept universités fusionnées, les politiques incitatives, cette fois ministérielles, de contractualisation avec les établissements d'enseignement supérieur, de restructuration de l'enseignement supérieur visant à faire émerger des pôles universitaires d'excellence de niveau international, et les objets qui les portent, le contrat quadriennal (ou désormais quinquennal), le plan Campus¹⁷, le PRES puis les regroupements initiés par la loi de 2013 comme la COMUE, vont également jouer un rôle essentiel dans la naissance des projets de fusion et dans leur construction. Ils vont servir de cadre au développement de projets interuniversitaires importants.

Dans tous les établissements visités, la mission a constaté combien la construction du projet, sa maturation ont été favorisées par le développement, ces dernières décennies, d'une culture d'évaluation, par l'anticipation stratégique et la prise en compte d'avis externes. Dans ce cadre, la culture démocratique des établissements constitue un atout, favorisant un dialogue approfondi et permanent nécessaire à l'adhésion de la communauté. Même si la mission considère que ce dernier argument doit être tempéré car il a pu également constituer un handicap en ralentissant les processus de fusion et en aboutissant à des compromis, parfois appelés « garanties », pas toujours efficaces et encore moins efficaces¹⁸.

1.4. Le *leadership* essentiel du binôme président - directeur général des services

1.4.1. Des présidents au *leadership* fort incarnent la nouvelle université

Si la mission avait eu l'ambition de retracer l'histoire de ces rapprochements pour une université unique, il aurait fallu associer à cette étude tous les présidents des universités fondatrices, « les entrepreneurs institutionnels » comme les décrivent¹⁹ Christine Musselin et Maël Dif-Pradalier. Parmi « ces pionniers » (cf. annexe 2) qui vont porter ou adhérer au projet et avoir un rôle moteur d'entraînement de leur communauté, se trouve très souvent le futur président²⁰ de l'université fusionnée qui, d'une phase de conception, va prendre en charge la mise en œuvre du projet.

Cette situation explique que les fusions observées se caractérisent par un portage politique et une gouvernance extrêmement forts et un *leadership* des présidents qui incarnent cette nouvelle université créée. Tous les acteurs rencontrés ont souligné le *leadership* exercé par leur président, y compris les plus critiques sur la fusion, et sa légitimité acquise sur le territoire.

¹⁷ L'opération campus (appelée aussi « plan campus ») est un plan de grande ampleur en faveur de l'immobilier universitaire représentant un investissement de plus de cinq milliards d'euros. Il s'agit de faire émerger des campus d'excellence (douze sites retenus) qui seront la vitrine de la France et renforceront l'attractivité et le rayonnement de l'université française (source : site du MESRI).

¹⁸ L'UB, la seule université à avoir fourni des données à la mission, estime le coût RH global pour l'année 2014 à 986 K€.

¹⁹ <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-sociologie-2014-2-page-285.htm>

²⁰ Dans six cas sur sept, les premiers présidents ont joué un rôle déterminant dans le processus politique de création de leur établissement en étant président d'un des établissements fondateurs. Dans le dernier cas, le président était fortement impliqué en tant que vice-président d'un établissement fondateur dans le processus de fusion.

À l'évidence, les présidents ont su fédérer, établir des relations de confiance, conduire leur établissement vers les objectifs fixés (cf. partie 3.2), à commencer par la visibilité et la reconnaissance tant aux niveaux local, national qu'international assorties de succès (ou considérés comme tels par une grande majorité des communautés universitaires) comme l'obtention d'un label IDEX ou I-Site ou la progression dans les classements internationaux.

Ils ont créé et maintenu une dynamique où le sentiment d'appartenance, voire de fierté d'appartenir à la nouvelle entité, a été rapidement acquis, alors même que certains établissements fondateurs disposaient eux-mêmes d'une identité très marquée.

D'une certaine manière, cette adhésion s'est nettement exprimée dans la réélection de quatre de ces présidents après une campagne électorale où la fusion n'apparaissait plus comme un enjeu. Une lecture identique peut être faite à Strasbourg avec l'élection²¹ du président Michel Deneken qui incarne la continuité par rapport à l'équipe qui a réalisé la fusion (dont il fut le premier vice-président pendant huit ans).

Cette incarnation de leur université fusionnée par ces présidents est si forte qu'elle met en évidence le fait que ces universités doivent encore franchir une étape cruciale qui verra un président n'ayant pas participé au processus de fusion, les diriger. Si pour la mission, il n'y a pas véritablement de risque de retour aux anciens périmètres, celui d'une déconstruction n'est pas à écarter sous la forme d'un délitement du portage politique et de sa dynamique, d'un affaiblissement de l'équilibre fragile trouvé entre le niveau central et les composantes, notamment les unités de formation et les écoles, au profit d'une logique purement facultaire qui pourrait s'en trouver renforcée.

1.4.2. Un *leadership* qui s'exprime également dans le domaine administratif avec les directeurs généraux des services

La mission a observé dans la plupart de ces universités que ce *leadership* n'est pas seulement politique, il est aussi administratif avec des directeurs généraux des services (DGS) très fortement impliqués dans les projets de fusion et dans leur réalisation (cf. annexe 5). Un portage à deux, président et DGS, qui accentue le découplage²² entre les responsabilités managériales et les responsabilités académiques engagé grâce à la dynamique générée par le passage aux responsabilités et compétences élargies, installe véritablement ces DGS dans le gouvernement des universités directement auprès du président. Le processus de fusion les conforte à la fois dans leur rôle plus traditionnel de professionnel « de la gestion » mais également d'expert en accompagnement à la conduite de changement et de conseiller stratégique du président. Ce sont eux donc qui vont conduire leurs équipes dans le vaste chantier de réorganisation de l'administration et de refonte des procédures de la nouvelle université.

Comme pour les présidents, il faut noter que les DGS qui vont conduire les opérations de fusion étaient tous secrétaire général ou directeur général des services dans l'une des universités qui vont fusionner. Dans certains cas, le binôme président - DGS précédemment en place dans une des universités qui fusionnent, se reconstitue même. C'est le cas à Strasbourg, Aix-Marseille et Montpellier (indirectement l'UGA).

Cependant, la mission relève que, contrairement aux présidents, la plupart des premiers directeurs généraux des services des universités fusionnées ne sont plus en fonction aujourd'hui et ont évolué vers d'autres responsabilités (ou sont partis en retraite).

²¹ De la première vague de présidents, seuls deux ont cessé leurs fonctions : Alain Beretz à Strasbourg en 2016 quand il est nommé directeur général de la recherche et de l'innovation au MESRI et Lise Dumasy à Grenoble, qui selon un scénario original (et très révélateur du souci de garantir l'équilibre de représentation entre les disciplines) va assurer avec Patrick Lévy alors président de la COMUE Grenoble-Alpes, une permutation de leurs responsabilités.

²² Un constat qui rejoint une des principales conclusions d'une étude de comparaison internationale portant sur la gouvernance dans l'enseignement supérieur en Finlande, aux Pays-Bas, en Norvège, au Royaume-Uni (Angleterre) et en Suède, produite par le NIFU (Institut nordique d'études en innovation, recherche et éducation) et publiée le 24 février 2017 par le ministère danois de l'enseignement supérieur et des sciences.

1.5. Une bonne articulation entre administration et politique et la désignation précoce du DGS, deux atouts dans le chemin critique vers la fusion

Une telle démarche de changement repose la problématique de l'articulation entre le politique et l'administratif sur les différentes phases du processus de fusion. Sur la période préalable à la fusion, l'administration ne doit en particulier être ni en avance ni en retrait sur le politique. La recherche d'un mode de fonctionnement optimum a pu même s'avérer délicate, notamment avec des vice-présidents et chargés de mission parfois très nombreux (jusqu'à 28 dans l'un des établissements fusionnés), couvrant toutes les directions administratives, voire s'y substituant, sans suffisamment de coordination, avec un risque d'émiettement et d'incohérence de la décision, lié à une forte politisation de l'ensemble des champs (métier, soutien, support).

L'indispensable coordination entre les deux dimensions n'est pas évidente surtout en ce qui concerne le mode et le moment de désignation des responsables de la nouvelle entité, le DGS en tout premier lieu. La mission a pu constater une désignation plus ou moins tardive de préfigureurs, avec des organigrammes affichés cachant le maintien des organisations passées faute de pouvoir déjà les modifier ou volontairement pour pouvoir le faire dans un autre temps du processus de fusion.

Au vu des différents projets, la mission considère qu'il convient en fait de désigner le plus tôt possible des responsables préfigureurs, sur les seuls critères de compétences, et non pas d'équilibre entre établissements ou d'affinités, sources certaines de difficultés à venir, par manque de légitimité professionnelle. Cette désignation précoce apparaît indispensable pour assurer la continuité du service administratif sur une période charnière, afin de pouvoir finaliser les organisations pour de vrais nouveaux services correctement positionnés et surtout opérationnels et réfléchir à la diffusion de la nouvelle ligne managériale. Il s'agit du scénario le plus productif d'un chemin critique idéalement parcouru.

1.6. L'accompagnement du processus de fusion : de nouvelles compétences acquises en interne, mais un bilan en demi-teinte de l'accompagnement externalisé

Un changement aussi profond doit aussi être accompagné. Tel est le cas systématiquement dans le secteur privé pour une opération de même nature. Dans le secteur public et, au cas d'espèce, celui de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'accompagnement des équipes n'apparaît pas si évidente, au regard du calendrier du processus de fusion, qui fait primer le plus souvent le politique sur l'administratif, mais aussi faute, peut-être, de personnes suffisamment compétentes pour le faire de façons reconnue et pertinente. Cet accompagnement passe par la mise à disposition de ressources internes ou/et externes dédiées susceptibles de répondre aux interrogations et difficultés d'organisation collective (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Les diverses formes d'accompagnement relevées par la mission

La mission a pu constater²³ :

- pour l'université de Strasbourg, à la fois l'intervention appréciée d'un cabinet extérieur de mars 2008 à avril 2009, sur recommandation du ministère (organigrammes, campagne de recrutement, conduite du changement et aide au pilotage), de l'*European university association* (EUA) sur mai-juin 2008, d'une ancienne IGAENR et d'une cellule interne de coordination, reprise ensuite dans un service de prospective et de développement en 2009 (service supprimé en 2013, « faute de maturité ») ;
- l'existence d'un chargé de mission fusion interne à l'université de Lorraine, qui a bénéficié de l'intervention de plusieurs consultants extérieurs (sans pouvoir se souvenir de la valeur ajoutée de tous si ce n'est dans l'accompagnement individuel de responsables), de l'IGAENR et d'une assistance de la MGEN ;
- le choix fait par l'UB de mettre en place une structure interne d'accompagnement du chantier de fusion, portée initialement par le PRES, pour permettre le transfert de compétences dans un souci de continuité ; cette structure de neuf personnes, dont une directrice et son assistante (quatre sur la consultance et la conduite de projet, trois sur la communication en appui du changement) a été créée au second semestre 2011, pour une fusion au 1^{er} janvier 2014 ; l'université a également bénéficié de l'expertise de Pascal Aimé, IGAENR, lors de la phase de préparation ;
- la mise en place en interne d'une direction fusion en janvier 2015, année de la fusion, à l'UM, composée de six personnes (un directeur, un secrétariat, trois chefs de projet : implantation, accompagnement RH, suivi des projets fusion et un conseiller en parcours professionnel), avec l'intervention d'une consultante extérieure pour un accompagnement spécifique des directeurs de septembre 2014 à fin 2015 ;
- la mise en place d'une même direction à l'UGA composée de trois personnes (une directrice, un chargé de communication et une assistante projet), avec recrutement d'une logicienne pour les actions de relocalisation des services et directions ;
- l'intervention à l'UCA du cabinet Grant Thornton sur les procédures, de la caisse des dépôts et consignations pour le premier budget, en complément du groupement interdisciplinaire d'accompagnement à la fusion (GIAF) interne, devenu ensuite GIAC (création), avec trois réunions encore en 2017, année de la fusion.

Source : universités

Pour la mission, la mobilisation de ressources internes permet, sans conteste, plus facilement l'appropriation et le maintien des compétences acquises. Elle constitue un autre élément d'un scénario optimal.

1.7. Un engagement assorti de garanties essentiellement en interne et aussi en externe, considérées indispensables à la réussite du projet

Dans les sept universités visitées, les équipes dirigeantes ont insisté sur les conditions de réussite du projet de fusion et, en particulier, sur les garanties indispensables à apporter à la communauté universitaire, au-delà des principes adoptés dans les textes fondateurs.

Sur le plan politique, les principales garanties portent essentiellement sur la représentation au sein des conseils des différentes universités fondatrices, tant du point de vue des disciplines que des différents corps composant la communauté universitaire.

Sur le plan de la gestion des ressources humaines, dans le cadre d'un dialogue social intense, les garanties sont plurielles et visent prioritairement les personnels BIATSS²⁴.

Les principaux engagements des équipes de direction qui conditionnent l'adhésion au projet concernent la réorganisation administrative et l'absence de mobilité géographique forcée. Ils portent également sur la politique sociale (le temps de travail, les congés annuels, les régimes indemnitaires et le règlement de gestion des personnels contractuels), reposant sur le principe que la fusion s'effectuera sans aucune situation individuelle régressive et avec un alignement, très souvent, sur les dispositions déjà en vigueur les

²³ L'AMU a indiqué à la mission n'avoir bénéficié d'aucun accompagnement extérieur ; elle n'a pas davantage créé de structure interne. La mise en œuvre de la nouvelle organisation administrative a été pilotée par la DGSA désignée en fin d'année 2011.

²⁴ Personnels de bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé.

plus favorables. Dans plusieurs universités, à ces principaux engagements s'ajoute la sanctuarisation des emplois sur des durées que la mission considère comme peu explicites.

Parmi l'ensemble des engagements considérés comme indispensables par les universités pour « sécuriser » leur projet de fusion, la mission a relevé la situation singulière de l'université de Lorraine. Outre la prise en compte de la dimension territoriale spécifique de ce projet dans les modalités de constitution des listes des élus des conseils centraux pour respecter la diversité géographique (en particulier en garantissant la représentation messine), d'autres garanties ont été données, avec le même objectif, en acceptant une répartition des implantations des services de la présidence et de la direction générale des services, des directions de pôles et de collegiums entre Nancy et Metz, des doublons de formations entre les deux sites et la création d'une première année commune aux études de santé (PACES) à Metz.

Mais le plus original est le verrouillage des statuts de cette université créée sous le statut de grand établissement par décret en Conseil d'État²⁵, ce qui garantit, à la fois la possibilité de déroger aux dispositions communes prévues par la loi et de conférer une forte stabilité au modèle. Cette « règle du jeu » acceptée par la communauté universitaire assure notamment une forme d'autonomie et de lisibilité aux écoles d'ingénieurs de l'ex Institut national polytechnique de Lorraine (INPL), avec la création d'un collegium spécifique. Ce choix d'un grand établissement a réuni une opposition parfois plus grande que le projet de fusion lui-même, mais il s'avère en définitive protecteur des garanties consenties. Cette stabilité pourrait cependant devenir à l'avenir une contrainte s'il fallait faire de nouveau évoluer l'organisation de l'établissement. À ce jour, il constitue finalement une anticipation au dispositif qui sera autorisé quelques années plus tard en 2018 par ordonnance, laquelle autorise la création d'établissements expérimentaux au sein desquels certaines composantes peuvent conserver la personnalité morale pour répondre à une situation que les promoteurs du projet de l'université de Lorraine ont rencontrée.

Comme l'ont souligné les équipes dirigeantes, la mission constate que l'ensemble des garanties et des dispositifs liés mis en œuvre a permis de réaliser les opérations induites par la fusion sans blocage majeur et de manière fluide. Cela s'est également traduit par la nécessité, sur la plupart des sites, d'un travail approfondi avec les organisations syndicales et le plus souvent par un investissement très important du président de l'université lui-même.

2. La fusion, un processus sans réel impact sur les activités elles-mêmes mais qui fonde sa dynamique sur la recherche

2.1. La formation, un écart entre l'ambition du projet et les réalisations

Les projets de fusion s'intègrent au calendrier classique des universités, dans lequel la formation est régulièrement interrogée, au fil des contrats, de l'accréditation, des évaluations du HCERES. Les évolutions nationales (changements de nomenclature des diplômes, etc.) jouent un rôle dans les mutations de l'offre de formation des établissements tout comme les appels à projets du PIA dans le domaine numérique. Il est donc difficile d'isoler les effets du processus de fusion parmi l'ensemble de ces paramètres.

Pour autant, la formation est fortement mise en valeur dans les projets de fusion, notamment pour contrecarrer un discours qui ferait de la recherche la seule bénéficiaire des conséquences positives de cette transformation (signature unique, remontée dans les classements internationaux). Pourtant, les éléments qui relèveraient d'une logique de fusion n'ont pas (encore) produit de résultats probants ou ne sont pas mesurables (pilotage, rationalisation, logique de reconduction...). Les évolutions positives constatées par la mission sont difficiles à rattacher à la fusion (politique pour attirer les étudiants internationaux, mise en place de services d'appui à la pédagogie...), même si le cumul des ressources des différents établissements permet indéniablement de développer des projets.

²⁵ Qui est la conséquence du statut de Grand établissement retenu.

2.1.1. Une offre unifiée

Certes, les fusions sont l'occasion de progresser sur une présentation unifiée des formations. La mission a mis en évidence quatre manières, non exclusives l'une de l'autre, de considérer et de traiter l'offre de formation dans la fusion (cf. annexe 4) :

- la « simple » juxtaposition des différentes offres de formation des anciens établissements, lors de la fusion d'universités complémentaires, sans recoupements disciplinaires préexistants ;
- la simplification, dans le cas des doublons, d'éventuels recoupements et chevauchements entre les anciennes universités, déjà identifiés de longue date et parfois traités par les vice-présidents en charge de la formation en amont de la fusion : les sciences de la vie réparties sur les deux universités clermontoises, les sciences à Marseille et la gestion à Montpellier ;
- la territorialisation : l'université de Lorraine met en évidence la question des contraintes d'implantation géographique d'une université fusionnée, avec la volonté de permettre un large accès à l'enseignement supérieur en maintenant un accès de proximité, notamment en Moselle²⁶, tout en mettant en place, en second cycle, une dynamique de spécialisation de chacun des sites ;
- le pilotage : avec la fusion se mettent en place des structures centralisées, des outils pour piloter la réorganisation de l'offre de formation et l'harmonisation des pratiques (mise en place systématique des conseils de perfectionnement dans toutes les formations, de l'évaluation des enseignements et des formations...), avec un cadrage plus robuste des formations et un pilotage plus serré lors d'évolutions de diplômes (mise en place de procédures, harmonisation de pratiques, de référentiels, notamment dans le cadre du processus d'accréditation).

Mais ces évolutions positives trouvent assez rapidement leurs limites. En effet, la formation est soumise à la nécessité de trouver un grand nombre de compromis entre disciplines qui peuvent être tentées de rechercher prioritairement la stabilité. La mission observe une disjonction entre la construction de l'offre de formation, qui reste traditionnelle, et qui ne révèle pas nettement de politique d'établissement, et le discours qui accompagne sa diffusion. Ce n'est d'ailleurs pas un trait propre aux établissements fusionnés. Le projet mené par l'université de Bordeaux, à l'occasion de la réorganisation des mentions de diplômes et de leur nomenclature, s'est appuyé sur la création de nouveaux services dédiés en administration centrale. Pour autant, la mise en place d'un référentiel de l'offre de formation unique, des éléments de cadrage (progressivité, cohérence et lisibilité de l'offre...) et des objectifs communs (innovation pédagogique, *e-learning*, pluridisciplinarité...) ont engendré quelques petites évolutions, mais guère de révolution dans l'offre de formation, déjà globalement cohérente entre les établissements fusionnés.

Dans les différentes fusions, le discours sur les formations tourné vers l'intérieur (composantes...) est rassurant, parfois conservateur, parfois inexistant, tandis que le discours vers l'extérieur (jury, HCERES, ministère) est très allant et « transformant ». Si tous les projets de fusion insistent sur la formation et son évolution dans l'université future, le discours en interne, semble être au contraire de minimiser les incidences de la fusion sur la vie et le travail des équipes. Il s'agit d'une autre garantie, qui n'est naturellement pas formulée ainsi dans les projets, pour conduire à bien la fusion. La stabilité de l'offre de formation, tout comme celle de la place des composantes dans la gouvernance de l'université fusionnée, s'avère déterminante ; certains présidents la qualifieront de « prix de la fusion ».

2.1.2. La fusion est l'occasion d'harmoniser les services aux étudiants

En matière de vie étudiante, les universités fusionnées cherchent à renforcer les services centraux dédiés, et à améliorer les services : accueil, vie étudiante, handicap et événementiel. Elles doivent également traiter la question des campus, des sites délocalisés avec une offre de service comparable pour tous ses étudiants (Clermont-Auvergne), avec un renforcement des relations avec les collectivités partenaires (Bordeaux). En Lorraine, la distinction entre conseil de la formation et conseil de la vie étudiante, permet de donner une place importante à la vie universitaire. L'université entend développer le sentiment

²⁶ Le sujet reste sensible aujourd'hui : les élus de Metz Métropole ont rappelé « *les enjeux et exigences d'équilibre des territoires au sein du projet de l'université de Lorraine* », en votant une motion au conseil du 25 février 2019 (dépêche AEF n° 602318).

d'appartenance à un établissement unique et compte sur les étudiants pour aider aux décloisonnements des formations ou des facultés (UGA).

Les universités fusionnées insistent sur l'intérêt fort du regroupement des services administratifs en charge des relations internationales, que ce soit pour les étudiants inscrits (élargissement des possibilités de partenariat, de la visibilité de l'établissement, de la création de doubles diplômes), pour les étudiants étrangers « visés » (avec l'ambition d'améliorer l'attractivité de l'établissement) et pour les équipes enseignantes (professionnalisation de l'accompagnement aux montages de projets internationaux, appui à l'internationalisation des cursus). Il est évidemment impossible ici encore de dissocier les effets « fusion » des effets PIA. Mais ils s'inscrivent pour autant dans des politiques ou des stratégies à l'international plus ambitieuses et s'appuyant sur une visibilité nouvelle.

2.1.3. La fusion est l'occasion d'afficher une volonté de transformation pédagogique et de réussite étudiante

À nouveau sur ces sujets, la volonté politique des établissements est affichée et confirmée notamment par la création de services spécifiques ayant en charge le numérique pour la pédagogie et la formation des enseignants à la pédagogie. Le travail est de longue haleine, et il est trop tôt pour en voir les résultats à grande échelle. Ces outils ne sont pas propres aux établissements fusionnés : le PIA en permet néanmoins le financement. Comme dans toute université, le risque persiste que ces services ne concernant durablement, dans leurs actions, qu'un petit nombre de formations, d'étudiants et de personnels enseignants.

Sur ce sujet, comme pour tout ce qui touche aux questions de la formation, chaque université fusionnée aura des projets à mettre en valeur. Elle pourra utiliser les mots clés attendus par les différents jurys ou aux différentes étapes d'évaluation ou d'accréditation de leur offre de formation – pluridisciplinarité, internationalisation, décloisonnement – sans pour autant que l'on puisse y voir systématiquement une dynamique d'établissement qui aille au-delà de ces pépites, ni un degré de transformation supérieur à ce qui se passe dans une université de plus petite taille fortement mobilisée sur la formation et la réussite de ses étudiants. La formation pose ainsi la question de l'élaboration et de la diffusion de la politique d'établissement, face à une culture de la reconduction qui est, aussi, un moyen de garantir aux équipes une continuité dans le changement.

En termes de réussite en licence, quelle que soit la méthode de calcul choisie, les universités fusionnées se retrouvent, pour la plupart, en seconde partie du classement établi sur la base de l'indice de valeur ajoutée pour la réussite en licence des néo-bacheliers, parfois même parmi les vingt dernières universités. À ce jour, la mission ne note pas d'actions spécifiques aux universités fusionnées dans ce domaine²⁷. On trouvera, dans des universités non fusionnées, des expérimentations comparables et tout aussi intéressantes. Pour autant, les universités fusionnées croient aux marges de manœuvre possibles, grâce à la fusion, pour améliorer les chiffres, et au succès, à moyen terme, de dispositifs mis en place. Il est clair qu'elles ont encore à relever ce défi.

2.2. L'activité de recherche, le vrai moteur de la fusion, avec des impacts réels mais davantage liés aux PIA²⁸

2.2.1. La fusion et le volet recherche des PIA : un lien extrêmement étroit

Apprécier l'impact de la fusion sur l'activité de recherche des établissements n'est pas aisé, au regard en particulier de la qualité de la recherche préexistante sur les sites et de l'ensemble des dispositifs nationaux mis en place depuis une dizaine d'années. Ces dispositifs ont créé par eux-mêmes une dynamique globale supplémentaire et déterminante. Les sept sites en ont profité, avec des financements qui ont permis, sans conteste, d'accroître cette activité, dont il n'est pas ici question d'apprécier la qualité. Ces universités sont lauréates de quatre IDEX et trois I-Site et, s'il ne convient pas davantage de faire ici un bilan de ces

²⁷ La diffusion du « Oui si » dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la loi « orientation et réussite des étudiants » en est un exemple. Certaines universités fusionnées l'ont déployé largement (Aix-Marseille), tout comme des universités non fusionnées (Valenciennes par exemple), tandis que d'autres y ont renoncé parmi les universités fusionnées (université de Lorraine par exemple).

²⁸ Pour plus de précisions, voir annexe 4.

initiatives d'excellence, ces dernières n'en restent pas moins de formidables leviers qui « tirent vers le haut » toute la communauté.

L'ensemble des acteurs rencontrés reconnaît que la fusion a permis ou facilité l'obtention du label et que les crédits associés ont permis / permettent de mener à bien le projet de fusion, en l'alimentant en ressources supplémentaires, en lui donnant d'une certaine manière les moyens de son ambition, conformément à la stratégie retenue et validée par le jury. Le financement IDEX / I-Site constitue, à chaque fois, un levier déterminant et structurant de la stratégie et de la gouvernance des établissements, de leur stratégie recherche en premier lieu (mais pas seulement). Si la gestion de ces fonds se fait dans une gouvernance qui peut parfois apparaître à part, ces derniers irriguent l'ensemble de la communauté, via des appels à projets ouverts généralement très largement, ce qui facilite / a facilité l'acceptation et la consolidation de la fusion.

Il s'agit d'un formidable accélérateur de la dynamique de chacun des établissements, au service de la politique de site. Fusion et PIA constituent ainsi des propulseurs qui facilitent la restructuration (regroupements d'unités pour atteindre une masse critique de qualité suffisante) et contribuent à l'émergence d'une organisation recherche solide (politiquement comme administrativement). La recherche apparaît, dans chaque établissement fusionné, moteur dans la réorganisation globale. « La locomotive recherche » propulse la dynamique de fusion de façon très positive sans doute en raison d'habitudes de travail en commun, de liens tissés depuis longtemps (plus qu'en formation), voire formalisés avec des unités de recherche mixtes inter-établissements, et une volonté pleinement partagée de faire davantage, y compris avec les EPST.

Cette situation est finalement assez logique dans la mesure où la stratégie d'un établissement d'enseignement supérieur se définit d'abord à partir de sa stratégie scientifique.

2.2.2. La fusion renouvelle et amplifie les relations avec les organismes de recherche

La fusion facilite d'ailleurs clairement les relations avec les organismes de recherche, ne serait-ce que par l'émergence de fait d'une seule tutelle universitaire pour les unités mixtes. La fusion a profondément modifié ces relations, avec un poids universitaire sans commune mesure, devenu incontournable : l'université fusionnée est devenue l'interlocuteur recherche majeur du site, par sa taille et ses réussites successives aux différents appels à projets, obtenus d'ailleurs conjointement.

Parallèlement, les organismes s'impliquent beaucoup plus fortement dans la vie scientifique du site et aussi dans sa gouvernance. Le renforcement est notable, visible et productif, avec des relations fortes et confiantes, conduisant même à une réflexion sur l'intérêt de faire évoluer le statut des chercheurs des organismes impliqués dans l'activité de formation au sein d'une université pour davantage de reconnaissance. La signature de conventions de partenariat renforcé, voulu par le précédent président du CNRS, illustre parfaitement cette évolution majeure propre quasiment aux universités fusionnées.

La collaboration était déjà étroite avant fusion, elle est dorénavant amplifiée et formalisée, dans la continuité, avec un phénomène plus fort d'« umrisation », y compris d'anciennes unités propres de recherche (UPR), comme à Strasbourg et à Bordeaux. La mission a également retrouvé ce phénomène à Clermont-Auvergne pour plus de cohérence et de visibilité à la fois sur le site et dans la grande région, et cela dès l'année de fusion²⁹. Le renforcement de la collaboration prend aussi forme via la mutualisation croissante d'outils de gestion pour faciliter l'activité et le travail du chercheur ; tel est le cas dans les domaines SI, financier, RH, même si les outils butent encore sur les problématiques d'interopérabilité. **Cette coordination pourrait être encore plus forte, en interrogeant, notamment, le maintien de structures de gestion propres à chacun** (université et délégation régionale) et en consolidant davantage une politique de recrutement coordonnée et pertinente au niveau du site.

2.2.3. La fusion présente un impact réel mais limité sur l'activité de recherche du nouvel établissement

L'ensemble des établissements fusionnés considère que la fusion a eu, ou a, un impact sur leur performance en recherche / innovation / valorisation. Pour autant, plusieurs dispositifs mis en place trouvent leur origine davantage dans les financements IDEX / I-Site comme les postes environnés pour

²⁹ Passage de 45 % d'UMR à 66 %, seize UMR CNRS, première UMR IRSTEA avec une université au niveau national.

attirer des enseignants-chercheurs ou chercheurs internationaux de haut niveau (avec des dispositifs de primes adaptés) ou bien les chaires qui visent à recruter des chercheurs à fort potentiel en contrat à durée déterminée avec l'objectif de développer des projets scientifiques de haut niveau au sein des laboratoires de l'université.

2.2.3.1 L'impact sur le potentiel de publication et de citation

De même, la quasi-totalité des universités fusionnées considère que la fusion présente un impact sur le potentiel de publication et de citation. L'impact est réel avec une évolution quantitative, liée aussi à l'évolution du nombre de chercheurs, qui s'accompagne d'une évolution qualitative avec, dans chaque établissement, une hausse en parallèle des citations à deux ans, avec une part régionale et française mais aussi, et surtout, une part européenne et mondiale en progression constante. La part des publications en co-publications européenne et internationale évolue dans le même sens de façon systématique dans chacun des établissements ; elle est révélatrice d'une attractivité et d'une reconnaissance recherche accrue. Le secteur des sciences humaines et sociales, qui s'est interrogé sur sa place dans les établissements fusionnés, profite de cette évolution (cf. *infra*).

Pour autant, il s'agit moins d'une augmentation du nombre de publications même si elle est réelle, que d'une plus grande visibilité de l'activité de l'établissement fusionné, grâce à la mise en œuvre d'une signature commune, avec, par exemple, une augmentation de 86 % des publications sous signature unique sur la période 2015-2018 à l'UGA. Une analyse des publications issues du site de Strasbourg post-fusion, sur la période 2009-2015, révèle également que, grâce à une politique d'homogénéisation de la signature avec l'ensemble des acteurs, 80 % des publications sont signées « université de Strasbourg » en première position (CNRS ou Inserm en deuxième), sept années après la fusion. Sur ce site, 20 % des publications restent cependant non visibles. L'UB estime également cette perte nette de visibilité à 30 % de ses publications ; selon sa vice-présidente en charge de la stratégie et du développement, « *il existe plus de 500 variantes de signatures dans les bases, avec des références à des services du CHU, des noms d'UMR, ou encore en 2017 des publications signées au nom de l'université d'appartenance avant la fusion* ».

2.2.3.2 L'impact sur les classements internationaux

Les effets à la fois d'un meilleur travail de référencement et du volume d'excellence scientifique cumulée par la fusion sont en partie visibles sur les classements internationaux : les progressions sont nettes dans chacun des établissements fusionnés (Shanghai, Leiden, *Nanyang technological university*, *Center for World University Ranking*). Le rapport IGAENR - IGF relatif à la prise en compte des classements internationaux dans les politiques de site³⁰ montre que l'effet des structurations territoriales sur les résultats des classements internationaux n'est pour autant pas mécanique et que les fusions d'universités réalisées ont, à ce jour, des effets contrastés sur la place de ces établissements dans les classements :

« La fusion d'établissements peut améliorer le positionnement dans les classements internationaux si elle concerne des établissements plutôt homogènes, dont plusieurs étaient déjà classés préalablement à la fusion. Lorsque les établissements qui fusionnent sont moins homogènes, les résultats sont plus aléatoires. Il est cependant délicat de dire si c'est la fusion, la dynamique scientifique du site, la constitution de masses critiques disciplinaires, l'augmentation du nombre des établissements classés par les opérateurs ou, pour finir, l'évolution des méthodes de calcul adoptées par ces derniers, qui pèsent le plus sur l'évolution observée ».

La volatilité constatée dans le classement *Academic ranking of world universities* (ARWU) de Shanghai s'explique ainsi en particulier par l'extrême sensibilité du classement au rattachement institutionnel des chercheurs au travers de l'indicateur du nombre de chercheurs les plus cités (les « *highly cited researchers* »), qui compte pour 20 % de la note globale, et d'un changement méthodologique opéré en 2016 visant à ne retenir que le premier niveau d'affiliation de ceux-ci (et non plus les deux premiers) reposant la question de la signature. La perte de places de 2017 de l'université de Strasbourg trouve ainsi son origine dans le seul « départ » de deux chercheurs qui ont changé d'affiliation au profit du CNRS en n° 1 avec Unistra en n° 2, perte que n'a pas compensé un nouveau prix Nobel en 2016. Il en est de même à l'UB avec la perte d'un chercheur dans la liste par rapport à celle de l'année précédente pour cette seule raison.

³⁰ (2017-036).

Ce changement d'affiliation s'est fait à la demande du même organisme de recherche qui, depuis 2017, impose à ses chercheurs de faire privilégier l'employeur à l'établissement de référence dans le cadre de la politique de signature de site.

C'est la raison pour laquelle la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation a demandé aux présidents des organismes de recherche que leurs chercheurs hautement cités portent désormais en première affiliation l'université de rattachement de leur UMR et l'organisme en seconde affiliation (courrier du 22 février 2019). Il est probable que cette décision aura, sur les classements, un impact aussi important que la fusion elle-même.

2.2.3.3 *L'impact sur l'activité doctorale*

L'impact sur le nombre de soutenances de thèse ou d'habilitations à diriger des recherches apparaît aussi limité et propre à certaines disciplines. L'AMU considère d'ailleurs que la fusion n'a pas eu d'impact sur ce nombre, attribué davantage encore aux financements de l'Idex. Plus significatif en matière d'attractivité internationale, il est constaté, dans certains établissements et dans certains secteurs, une évolution sensible du nombre de doctorants en cotutelles, de bourses de mobilité, de contrats doctoraux internationaux, notamment à l'UM et à l'UL³¹ via l'école doctorale transfrontalière en sciences humaines et sociales LOGOS. Le nombre de doctorants provenant d'un pays de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE), véritable marqueur au regard de la qualité des systèmes d'enseignement supérieur et de recherche de ces pays, évolue ainsi fortement dans certains secteurs des établissements fusionnés.

2.2.3.4 *L'impact sur les financements sur appels à projet*

L'impact de la fusion semble plus fort sur les financements sur appels à projets de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et de l'Europe. À l'UB, l'évolution est même jugée « spectaculaire », particulièrement sur les financements ANR obtenus par les équipes. Le recensement réalisé par l'UL, à partir de 2014 sur l'appel à projets générique (dossiers passés en deuxième phase) laisse certes apparaître une relative stabilité dans les acceptations mais avec une augmentation très sensible des dépôts, preuve d'un plus fort dynamisme, qui peut, pour autant, être nuancé par de possibles modifications de répartition avec les organismes. L'effet fusion peut, quoi qu'il en soit, être là plus visible, dans la mesure où la taille critique atteinte a permis d'optimiser l'organisation, avec la création ou le développement de services d'appui en interne à l'université fusionnée, via les directions recherche valorisation et les cellules Europe (cf. partie 3.4.1).

2.2.4. **Une place significative accordée aux SHS, qui reste à développer**

La place des SHS a résolument évolué dans les établissements fusionnés, au-delà du discours attendu du jury international Idex / I-Site, discours qui, systématiquement, leur accorde une place de choix et alors même que les fusions incomplètes sur site concernent d'abord le secteur des sciences humaines et sociales (Bordeaux et Montpellier). Cette attention marquée a parfois créé un sentiment de dépendance vis-à-vis de l'Idex et des autres secteurs pour des SHS qui ont pu se retrouver désorientées au regard de l'évolution rapide, en recevant de nombreux appels à projets internes, sans grande expérience pour y répondre, avec la crainte de devenir une discipline simple prestataires de service.

À Strasbourg, le secteur des SHS représente 30 % des forces recherche de l'université. Une fusion sans les SHS « *aurait été un problème, voire un suicide* », selon le président, pour lequel « *il s'agit (même) de la plus grande plus-value de la fusion* ». Le secteur, méfiant à l'origine, a particulièrement bénéficié de l'intégration dans un ensemble plus vaste, en termes de dotations de base aux unités (doublement voire triplement des dotations), de crédits Idex alloués via des appels à projets internes largement ouverts et de financements supplémentaires pour organiser des colloques ouverts.

Il s'agit d'ailleurs d'une constatation générale, la fusion contribue à une convergence des modalités d'allocation de moyens de fonctionnement des laboratoires qui conduit à une revalorisation systématique des crédits attribués aux laboratoires de sciences humaines et sociales (de l'ordre de + 15 % à l'UB), sans compter les contrats doctoraux ; en cela, la fusion est un véritable propulseur de l'activité. À Grenoble, la symbolique est forte avec une première présidente d'une université fusionnée très majoritairement

³¹ 50 % des doctorants de l'UL sont internationaux.

scientifique venant des SHS ; une douzaine d'enseignants-chercheurs SHS se sont ainsi portés candidats à une ERC (*European research council*) depuis la fusion, ce qui n'était guère imaginable avant. Les réponses aux appels à projets progressent également, grâce à un appui spécifique et une familiarisation progressive, même si elles sont encore peu nombreuses.

La démarche reste encore globalement peu naturelle, avec des unités peu restructurées, de taille généralement toujours réduite (30 unités de recherche SHS à Strasbourg sur 72 et plusieurs à Aix-Marseille avec moins de dix chercheurs). Aucune université fusionnée n'est ainsi présente dans la sous-discipline sciences sociales du classement de Shanghai, ne serait-ce qu'en raison de la couverture de la base de données des publications utilisées (aucun établissement français d'ailleurs, si ce n'est la Toulouse *School of Economics* en 48^{ème} place). Si une évolution positive se fait globalement sentir, elle est le fruit de financements accrus, d'un appui développé et d'une attractivité de l'université fusionnée dans les recrutements notamment ; cette évolution reste encore pleinement à développer.

2.3. Un impact encore limité sur le développement de l'interdisciplinarité, qui reste inégale en formation et en recherche

L'interdisciplinarité, qui consiste à construire une formation ou une activité de recherche à partir d'équipes issues de diverses disciplines scientifiques, est un sujet complexe pour les universités, en ce qu'elle touche à leur organisation même et à ses frontières internes. Les fusions d'universités mettaient systématiquement en avant, dans leur projet, le développement de l'interdisciplinarité, et la possibilité de reconsidérer les frontières disciplinaires. Pourtant, cette volonté semble la plus complexe à mettre en œuvre, confrontée à une logique de reconduction à l'œuvre dans les établissements, et de reconstitution, d'une manière ou d'une autre, de frontières disciplinaires, légitimées par les instances extérieures à l'université.

Si chacune des universités fusionnées a des exemples de formations interdisciplinaires ou transdisciplinaires nouvellement créées à la suite d'appels à projet internes notamment, leur nombre reste limité et ne concerne que peu d'étudiants encore. Si l'impulsion politique est donnée, seul un frémissement semble être visible et plus spécifiquement grâce aux financements Idex ou I-Site qui sont utilisés pour provoquer ou accompagner ces différents projets, dans le cadre de la fusion.

L'ensemble des universités fusionnées considère que l'interdisciplinarité s'est développée davantage et de façon bien plus lisible depuis la fusion dans le domaine de la recherche que dans le domaine de la formation. La fusion crée les conditions de son développement, qui reste lié à la mise en place d'appels à projets interdisciplinaires, principalement Idex ou I-Site (cf. le programme de stimulation de l'interdisciplinarité dénommé PEPS Mirabelle avec le CNRS avec 61 projets depuis la fusion, pour plus de 1 000 K€, à l'UL). La fusion facilite aussi la création de nouvelles structures transversales : fédérations de recherche, pôles thématiques, structures d'animation scientifique, laboratoires, instituts interdisciplinaires ou d'études avancées comme à Bordeaux, Marseille et Strasbourg. À l'UCA, la fusion a permis la construction de nouveaux laboratoires regroupant des disciplines auparavant séparées et le développement de l'interdisciplinarité avec un continuum en géographie / économie / zootechniques et surtout en biologie fondamentale / recherche clinique-technologie / santé, qui constitue une priorité de l'université unifiée.

Chaque établissement aurait intérêt à établir une réelle politique d'interdisciplinarité, qui mérite plus que la juxtaposition de dispositifs, certes nécessaires, au regard de la taille et de la couverture liées à la fusion.

3. La fusion aboutit à la création d'une véritable université où la structuration et la subsidiarité sont encore à stabiliser mais où le gain en professionnalisme de l'administration centrale est substantiel

3.1. La fusion aboutit à la création de véritables universités

La fusion a permis, sur les sept sites observés, la création de véritables universités où la plupart des anciennes universités ne subsistent pas en tant que composantes. Et si certaines structures de niveau intermédiaire comme les collegiums / collèges en Lorraine ou à Bordeaux épousent les contours d'anciens

établissements universitaires ou regroupement d'écoles, cela ne se traduit aucunement par le maintien d'attributs lié à leur précédente personnalité morale sauf peut-être à travers l'octroi de prérogatives dérogoires au droit commun au sein de l'université ou du grand établissement pour l'UL.

La mission a constaté que les établissements ont adopté tous les marqueurs d'une réelle intégration³² : intégration budgétaire, gestion des ressources humaines (GRH) commune, diplomation, contrat unique, politique de formation et de recherche intégrées, administration centrale unique.

Ces nouvelles universités ont réussi à constituer une réelle université intégrée et à préserver la lisibilité et la visibilité de leurs composantes, démontrant ainsi qu'il est possible de conserver « une marque » d'une composante au sein d'un établissement fusionné qui lui-même acquiert rapidement une forte reconnaissance.

3.2. Un objectif principal commun de meilleures visibilité et lisibilité, aux niveaux local, national et international, d'ores et déjà atteint

La mission a proposé aux sept établissements une liste de cinq objectifs poursuivis dans le cadre de leur projet de fusion à classer (cf. annexe 2, partie 1.3), avec la possibilité d'en définir d'autres.

Deux objectifs principaux structurent les projets stratégiques des établissements qui ont fusionné :

- se donner une identité plus claire pour des meilleures visibilité et lisibilité notamment à l'international ;
- retrouver une université complète³³ ou pluridisciplinaire.

Sans doute faut-il ajouter à ces deux objectifs, un troisième, non affiché en tant que tel dans les textes fondateurs ou bien présenté comme une conséquence indirecte à la fusion et ce, pour toutes les universités qui se sont regroupées à partir de 2010 : obtenir une Idex ou une I-Site.

Il s'agit donc d'abord de rechercher la visibilité et la cohérence interne et, pour cela, d'atteindre une taille critique afin de rassembler ses forces sur un site, si possible dans une université complète proposant tout le panel disciplinaire, et d'être repérable et localisable en privilégiant aussi une identité du territoire (Lorraine) ou de la ville (Strasbourg, Aix-Marseille...) ou les deux (Grenoble-Alpes, Clermont-Auvergne) ayant vocation à devenir « une marque universitaire ».

Aucune des fusions ne se justifie, aux yeux de leurs promoteurs, par la primauté d'un objectif économique, alors que c'est souvent l'un des premiers motifs avancés pour les fusions d'entreprises ou d'autres organisations publiques comme les hôpitaux. Ce constat se vérifie à la lecture des projets stratégiques et administratifs, où les arguments économiques sont rares ; ils visent le plus souvent à la recherche d'efficacité dans les services rendus aux usagers.

Les objectifs évoqués par les établissements sont assez révélateurs de l'accentuation de la dimension territoriale pour le projet lorrain, de la nécessité de valoriser la dimension sociale de la démarche pour le projet grenoblois ou bien des enjeux pour ces nouvelles universités à s'assurer d'un développement harmonieux de la vie des vastes et nombreux campus dont elles auront la responsabilité.

Il serait hasardeux aujourd'hui d'évaluer avec certitude l'atteinte pleine et entière des différents objectifs que se sont fixés les sept universités. Néanmoins, la mission a pu d'ores et déjà observer des effets positifs des fusions sur la visibilité et la lisibilité, aux niveaux local, national et international de ces établissements développés dans les différentes parties du rapport consacrées aux missions fondamentales de formation et de recherche. D'une manière générale, tous les acteurs rencontrés y compris extérieurs aux établissements comme les recteurs ou les délégués régionaux d'organismes de recherche, s'accordent à souligner un changement radical d'image du nouvel établissement créé. Ces observations sont corroborées notamment par les évaluations du HCERES et l'évolution dans les classements internationaux.

³² Cf. rapport IGAENR n° 2016-72, *Simplification des instruments de coordination territoriale et articulation avec les initiatives d'excellence*, octobre 2016.

³³ Deux des opérations de fusion ne sont pas « complètes » : Bordeaux et Montpellier. Et aucune, hormis l'université de Lorraine, n'intègre, pour l'instant, les anciennes fédérations d'écoles d'ingénieur qui existaient (Grenoble, Bordeaux), les écoles indépendantes (École centrale à Marseille) et les IEP.

3.3. Un changement d'échelle qui s'accompagne le plus souvent d'une réorganisation des composantes et de l'introduction de structures de niveau intermédiaire³⁴

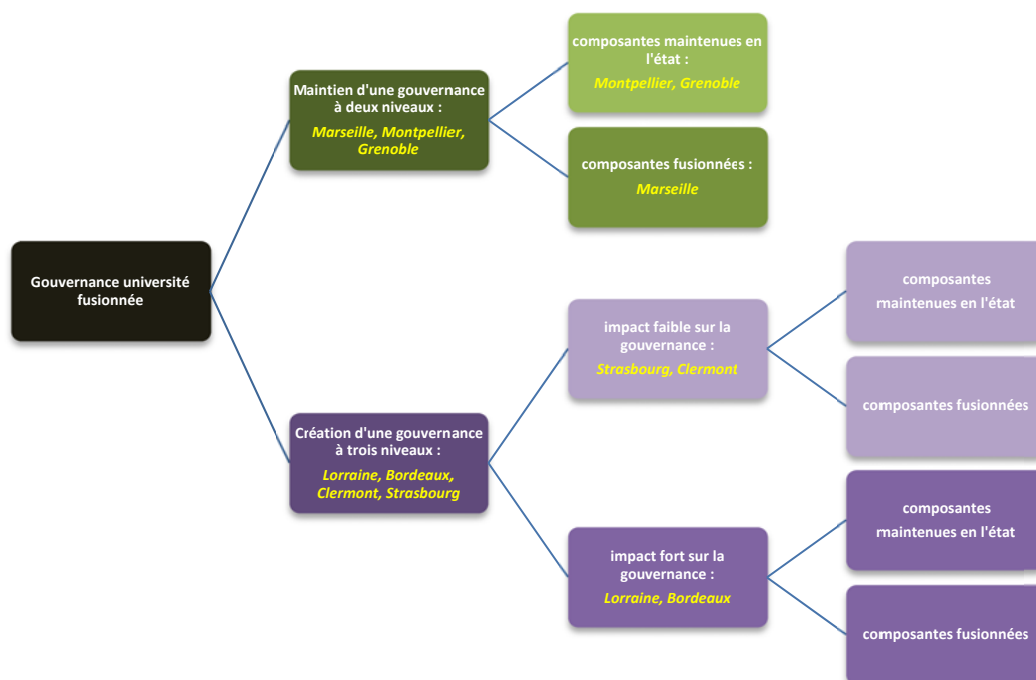
La fusion conduit à des choix de structuration qui doivent permettre le fonctionnement politique de l'ensemble de l'université. Plus précisément, la question principale qui se pose dans ce cadre est de définir la place des composantes d'enseignement et de recherche et leurs relations avec la gouvernance (présidence, direction générale des services).

Chacune des universités fusionnées a mis en place une organisation différente. Cependant, des échanges ont pu avoir lieu entre les établissements, et les fusions plus récentes ont profité des modèles plus anciens, sans pour autant que cela concoure à établir une norme : Les expériences antérieures ont permis d'identifier certains points forts ou points faibles des différents modèles de structuration.

Dans le processus nécessairement transformant qu'est une fusion, la stabilité des composantes peut être une forme de garantie donnée à la communauté universitaire, au même titre que les garanties en termes indemnitaires ou de mobilité. Le changement d'échelle impose néanmoins de choisir ce que l'on veut maintenir et ce qui doit évoluer, entre le rôle dans la gouvernance, la forme et le périmètre de ces composantes. Les fusions observées présentent deux scénarios distincts (cf. figure 2) :

- certaines ont maintenu une gouvernance à deux niveaux ; ce scénario préserve la place des composantes et leurs relations directes avec le niveau central. Il peut aller de pair avec le maintien en l'état du nombre de composantes, ou bien avec une forte restructuration ou réorganisation de celles-ci, que les composantes ont pu initier d'elles-mêmes ;
- certaines ont conçu un système à trois paliers, et établi des structures de niveau intermédiaire. Ce scénario peut avoir pour effet de maintenir les composantes d'enseignement en l'état, sous l'ombrelle de cette structure intermédiaire. Il peut également avoir des conséquences plus importantes sur le rôle des composantes et sur l'organisation de la gouvernance générale de l'établissement.

Figure 2 : Les scénarios d'évolution de la gouvernance et de l'organisation des composantes



Source : IGAENR

³⁴ Pour plus de précisions, voir annexe 3.

3.3.1. Certaines fusions préservent un modèle universitaire à deux niveaux, qui maintient le rôle des composantes mais peut faire évoluer leur périmètre

Maintenir les composantes au niveau 2 de la gouvernance de l'université reproduit le fonctionnement traditionnel des universités. La fusion touche alors assez peu la marche générale de l'établissement, et notamment la relation centre / composantes sauf au regard du plus grand nombre d'entités qui introduit de fait un élément de complexification supplémentaire. Cette problématique se retrouve dans des universités non fusionnées qui comptent aussi des effectifs importants d'étudiants et un nombre significatif de composantes comme à Nantes (37 000 étudiants et 20 composantes) ou Paris 1 (40 000 étudiants pour 18 composantes).

Ce mode de fonctionnement, commun à la majorité des universités, conduit à placer au même niveau 2 de la gouvernance des entités à la fois proches et dissemblables : des UFR, qui regroupent des problématiques d'enseignement et de recherche, même si cette dernière leur échappe de plus en plus ; des instituts et écoles au fonctionnement dérogatoire souvent centrés sur des questions de formation (IUT, écoles internes) et, côté recherche, des unités de recherche parfois soumises à plusieurs tutelles. C'est le choix, spécialement pour la formation, de l'université de Montpellier, de l'UGA et d'AMU. Ces composantes peuvent être de tailles très différentes (avec des écarts de 1 à 200 en nombre d'étudiants à AMU par exemple).

Ce choix structurel permet, au moins dans l'affichage, « de ne pas toucher aux composantes » du point de vue de leur rôle et de leur lien à la présidence, et de ne pas installer le filtre d'un niveau intermédiaire. Cependant, ce qui semble relever de la « stabilité » engendre malgré tout des réorganisations :

- des fusions de composantes, proches ou voisines du point de vue des champs disciplinaires, pour supprimer des doublons (cf. la partie consacrée à la formation) et constituer des entités plus importantes. Certaines composantes fusionnées souhaitent ainsi atteindre une « taille critique » pour peser au sein de la nouvelle université. Elles peuvent parfois atteindre la taille de certaines universités françaises³⁵. À Aix-Marseille université, le maintien d'un système à deux niveaux a conduit à d'importantes évolutions des composantes, avec une réduction de moitié de leur nombre, partie intégrante du projet. Les IUT des différentes universités ont également fusionné en un institut unique ;
- Grenoble n'a pas procédé à des fusions de composantes au moment de la fusion (certaines avaient fusionné dans les années qui ont précédé, comme à Grenoble III). Cependant, les missions comme l'international, la formation continue étaient, selon les cas, gérés par des services centraux ou bien par les composantes dans les différents établissements fondateurs. Ces différences imposent une homogénéisation, en termes de subsidiarité, des missions confiées aux composantes : certaines doivent en accepter davantage, sans expérience et parfois sans conviction, d'autres doivent en abandonner.

Ce scénario perpétue la relation présidence / composantes, ainsi que des fonctionnements pré-fusionnels à l'intérieur même de la composante : le directeur ou le doyen, le conseil de gestion, le conseil scientifique propre parfois (en sciences, à Grenoble par exemple), voire la section du Conseil national des universités (CNU), notamment en droit, jouent un rôle important (arbitrages sur l'offre de formation, campagnes d'emploi...). La mission a ainsi plusieurs fois entendu que les mécanismes de fusion s'arrêtaient « *aux portes des composantes* », qui maintiennent ainsi, sur certains champs, un fonctionnement facultaire au sein du nouvel établissement.

Cependant la mission constate, côté recherche, la mise en place systématique de fonctionnements nouveaux. Le pilotage de la recherche a, dans bien des cas, échappé au périmètre du directeur d'UFR, ce qui n'est, là encore, pas propre aux établissements fusionnés. Ce qui l'est davantage, c'est la mise en place systématique d'une structure intermédiaire recherche (cf. tableau 1), parfois légère, parfois plus conséquente.

³⁵ En 2018, la faculté des sciences d'Aix-Marseille Université compte environ 9 300 étudiants ; l'université de la Rochelle 8 900, l'université du Littoral 7 900.

3.3.2. Certaines universités fusionnées introduisent une structure intermédiaire, qui peut maintenir le périmètre des composantes de formation et peut en faire évoluer le rôle

La fusion, notamment parce qu'elle conduit au rassemblement d'un nombre important de composantes, peut susciter la création, entre le niveau central et les unités de terrain, d'entités intermédiaires (cf. tableau 1). Ce système est conservateur de la « forme » des composantes, qui peuvent être maintenues en l'état, et préserver leur organisation antérieure à la fusion. Il peut impliquer en revanche des évolutions de leurs missions et de leur fonctionnement :

- des structures de convergence : la structure intermédiaire est une importante instance de lissage de cultures universitaires différentes, permettant une meilleure connaissance mutuelle, lorsqu'elle rassemble des composantes issues de plusieurs anciennes universités (deux ou trois comme en Lorraine). Elle peut également animer la réflexion de composantes regroupées sur un certain nombre de sujets communs (interdisciplinarité, projets partagés...). Un positionnement non véritablement hiérarchique (Lorraine, Clermont-Auvergne, Strasbourg) en fait un espace de travail, d'information et d'échange où peuvent s'exprimer des préoccupations communes, ce qui a sans aucun doute contribué très fortement à consolider la fusion et la faire accepter : les collegiums rassemblent, dans différents cas, d'anciens concurrents. Dans un mouvement comparable, deux universités semblent avoir conçu leurs structures intermédiaires comme des « pierres d'attente », dans un processus de fusion toujours en cours. À Clermont-Ferrand, l'organisation s'inspire initialement de Strasbourg, pour glisser vers le modèle organisationnel de la Lorraine : les collegiums du projet initial, sont une étape vers un projet de structuration nouveau, reposant sur des instituts, avec l'intégration de toutes les écoles d'ingénieurs, dont Sigma, dans une structure proche du collegium INP lorrain. À Grenoble où le processus de fusion se poursuit, l'intégration à venir d'un certain nombre d'établissements du site (INP, école d'architecture) dans un futur établissement expérimental est anticipée par les structures intermédiaires de recherche, qui accueillent déjà les chercheurs des établissements de la COMUE ;
- des structures véritablement transformantes : certains projets affichent une volonté de transformation très forte à travers cette organisation en trois niveaux. Le choix de l'université de Lorraine d'une organisation en collegiums et pôles de recherche démarque son modèle de celui de l'université de Strasbourg. Il est notamment lié à la problématique de l'intégration de l'INP et de ses écoles d'ingénieurs, avec « la volonté de représentation des grands secteurs de formation et des sites d'implantation de l'établissement » et le souhait « d'instaurer une gouvernance de proximité³⁶ » dans un établissement de grande taille. Cette organisation repose sur une séparation entre activités de formation et de recherche. Le collegium, et c'est l'originalité principale du modèle, « répartit les emplois et les crédits dans les structures internes qu'il regroupe ». Dans ce cadre, la structure intermédiaire comme niveau de subsidiarité dans l'organisation du grand établissement, répartissant les moyens et dotations de l'établissement dans son périmètre, est très clair. Dans la formulation même du décret statutaire, le « primat » du collegium sur le pôle scientifique est affirmé dans la dimension budgétaire. Cette structuration singulière, propre à l'université de Lorraine, inspire d'autres fusions : l'université de Bordeaux a également structuré sa formation en quatre grands collèges³⁷, fortement liés aux périmètres des anciennes universités³⁸. Sur le plan de la recherche, ont été mis en place trois grands départements, regroupant différents types de structures (unités mixtes de recherche, équipes d'accueil, plateformes, ...) dans un même domaine scientifique : sciences humaines et sociales, sciences et technologies, sciences du vivant et de la santé, très proches là encore des périmètres des anciennes universités. Comme en Lorraine, le dialogue de gestion est organisé entre la présidence et ce niveau intermédiaire.

³⁶ Décret n° 2011-1169 du 22 septembre 2011 portant création de l'université de Lorraine, préambule.

³⁷ Droit, science politique, économie et gestion ; sciences de la santé ; sciences de l'homme ; sciences et technologies.

³⁸ Ces collèges regroupent les composantes de formation (unités de formation, facultés et instituts), hors l'IUT, l'Institut des sciences de la vigne et du vin et l'École supérieure du professorat et de l'éducation qui conservent leur positionnement en N-1.

Tableau 1 : Présentation des structurations intermédiaires retenues par les sept universités³⁹

Structure de niveau intermédiaire / Site	Structures intermédiaires distinctes		Structure commune formation ET recherche	Pas de structure de niveau intermédiaire
	en formation	en recherche		
Montpellier		Département scientifique		En formation
Marseille		PR2I		En formation
Strasbourg			Collegium	
Clermont			Collegium	
Grenoble		Pôle de recherche		En formation
Lorraine	Collegium	Pôle scientifique		
Bordeaux	Collège	Département		

Source : IGAENR

3.4. La fusion a pour conséquences une profonde transformation et une performance accrue de l'organisation et du fonctionnement de l'administration centrale⁴⁰

Même si la volonté politique n'est pas de créer un nouveau modèle mais seulement d'installer des aménagements organisationnels à une fusion sommative, l'impact est majeur sur l'organisation administrative de l'établissement, principalement à son niveau central. L'existence, parfois très ancienne, sur le site, de services interuniversitaires a été susceptible d'atténuer les effets du changement, grâce à l'utilisation d'outils de gestion communs et un travail au quotidien des équipes qui a déjà permis un brassage anticipé des cultures (centre de ressources informatiques, vie étudiante, immobilier, documentation, valorisation, collège doctoral, etc.).

3.4.1. La fusion conduit à la construction d'une administration centrale performante

Aucun modèle ne semble émerger dans l'architecture organisationnelle administrative, qui est parfois réfléchi préalablement à la fusion comme à Bordeaux et Strasbourg (avec l'aide d'un cabinet de conseil pour cette dernière) ou bien seulement après, comme en Lorraine. Une tendance, sans que cela ne soit un modèle, semble pour autant poindre avec un duo, voire un trio de DGSA en charge, respectivement et globalement, des fonctions d'appui, supports et transverses pour fluidifier l'information au niveau central, entre le central et les composantes, associer davantage leurs responsables administratifs à la réflexion et à la décision politiques et animer les réseaux internes métier. L'émergence d'un adjoint spécifiquement en charge de cette communauté constitue, sans conteste, une particularité propre aux établissements fusionnés, rendue nécessaire du fait même d'une organisation susceptible d'éloigner les acteurs et d'étendre les processus de décision.

Dans ce cadre, la mission relève la situation particulière de deux établissements (UGA et UB), inspirée en partie des collectivités territoriales. La particularité réside dans la volonté de diminuer voire faire disparaître les services communs : la suppression à l'UB du service commun de documentation au profit d'une direction de la documentation, désormais pleinement intégrée à la direction générale des services, est notamment très significative de la place nouvellement accordée à la fonction, comme élément de réussite globale du projet⁴¹. La particularité réside aussi dans la structuration avec sept DGSA à l'UB, deux à l'UGA mais avec huit directeurs généraux délégués (DGD). Cette organisation particulière, assez proche l'une de l'autre, a également des conséquences plus larges puisque la mission a constaté que les adjoints au

³⁹ En bleu, les universités qui ont conservé, sur tout ou partie de leur activité de formation et/ou de recherche, un fonctionnement à deux niveaux ; en vert, les structures intermédiaires à impact faible sur la gouvernance et l'organisation ; en jaune, les structures intermédiaires à impact fort sur la gouvernance.

⁴⁰ Pour plus de précisions, voir annexe 5.

⁴¹ Cf., pour une analyse approfondie, le rapport n° 2018-A-04 de décembre 2018 de l'inspection générale des bibliothèques, *Le pilotage de la documentation dans la gouvernance des universités*, plus particulièrement page 40.

directeur général des services de l'UB constituent déjà un vivier exploité de cadres supérieurs pour des fonctions d'encadrement supérieur comme celles de DGS d'université ou de secrétaire général d'académie.

Il en ressort une administration centrale plus efficace, plus rigoureuse, mieux positionnée, davantage en accompagnement, grâce à une expertise croisée en connaissances et compétences. Cette maturité administrative se révèle d'une façon aiguë au travers de véritables projets d'administration formalisés qui font suite au projet administratif de fusion, en appui au projet politique de l'opération et qui pouvait même apparaître aussi, voire plus, solide et ambitieux. Les universités fusionnées ont, pour la plupart, présenté un projet administratif de fusion, en déclinaison indispensable du projet politique. Fruit d'un travail important d'anticipation par des groupes de travail communs avant fusion, il visait, le plus souvent, une organisation administrative efficiente au service de la stratégie de l'établissement (recherche, formation et vie de campus). Ces projets d'administration se prolongent, dans certains établissements, par la mise en place de façon généralisée de projets de service qui les déclinent avec les entités internes.

Les universités fusionnées les plus anciennes se sont dotées de réelles et nouvelles capacités à se saisir, porter de grands projets, nationaux ou locaux, et à les soutenir, notamment grâce à la centralisation ou à la mise en commun des ressources. Elles démontrent ainsi l'efficacité du modèle et de la dynamique d'ensemble créés. La fusion est en cela révélatrice d'une capacité nouvelle de travail collectif renforcée sur les dossiers, grâce à une culture projet et un DGS, véritable chef d'orchestre de l'organisation administrative. Il l'est avec des gains en efficacité de gestion liés à une plus grande maturité administrative d'analyse et de décision. Elle contribue à la réussite des fusions, en anticipant même ce qui n'avait pu être décidé. L'administration centrale s'en trouve repositionnée au sein de l'établissement et renforcée, y compris au sein de la présidence. L'attractivité pour les emplois fonctionnels est accrue dans ces établissements et, à terme, le gain en professionnalisme profite aussi à l'utilisateur, grâce à une expertise en appui développée.

L'élévation du niveau de compétences administratives des personnels au niveau central est évidente avec un niveau atteint qui dépasse la somme des compétences de chacun des anciens établissements pris individuellement et atteste de la maturité administrative acquise. La professionnalisation constatée est d'ailleurs aussi bien individuelle que collective.

La professionnalisation collective prend forme avec la création de nouveaux services ou de nouvelles directions qui complètent l'organisation centrale, grâce à une optimisation du potentiel. Le développement des capacités d'analyse et de pilotage ou d'audit interne est significatif de cette professionnalisation majeure : après l'université de Strasbourg précurseur en la matière, l'université de Bordeaux apparaît la plus outillée dans sa démarche de maîtrise des risques. La professionnalisation peut aussi se concrétiser par la mise en place de dispositifs nouveaux, comme l'accompagnement des personnels en appui à leur activité et via des conseillers carrières / parcours professionnels. Si, dans des universités non fusionnées, de tels services existent ou émergent, ils ne bénéficient pas des mêmes moyens et ne disposent pas des mêmes potentiels. La fusion a également permis une réorganisation, voire une transformation, de fonctions plus traditionnelles, comme la fonction système d'information (SI)⁴² et la fonction immobilière, avec une expertise accrue et une capacité d'optimisation sans commune mesure de l'espace et des moyens notamment à Strasbourg encore (direction devenue maître d'œuvre exploitant), Bordeaux et Grenoble. Il s'agit là d'un réel effet fusion, qui a permis plus globalement un renforcement de toutes les directions en soutien aux activités. La mission a ainsi constaté une restructuration des directions recherche et valorisation de chacun des établissements, qui sont devenues, par l'effet taille, le cumul et le développement de compétences, plus professionnelles encore et plus à même d'assurer un véritable appui, reconnu, aux chercheurs et enseignants-chercheurs dans l'exercice de leur activité en général, au montage de projets en particulier, y compris en proximité via des antennes de campus. Leur réussite aux divers appels à projets atteste de la capacité de mobilisation et de la qualité de l'expertise associée. Dans le même temps, la problématique du référencement des publications a obligé tous les établissements à faire évoluer leur organisation. L'AMU a, par exemple, mis en place une cellule de bibliométrie dédiée au suivi de sa production ; elle a assorti cette démarche d'un bonus performance attribué aux unités, basé en partie sur le

⁴² La fonction SI est notamment fortement affectée pour que l'université fonctionne, et même dès le 1^{er} janvier de l'année de fusion (messagerie, finances avec une structure financière qui peut être plus éclatée encore qu'avant fusion, RH) ; la qualité du travail des DSI sur cette période a été unanimement saluée.

respect de la charte de publication. L'UB a également déployé des moyens supplémentaires, au sein de la direction de la documentation, avec la création en septembre 2016 d'un service d'appui au pilotage de la recherche, pour assurer une véritable politique de suivi bibliométrique, avec les outils Scopus / Scival.

La taille acquise permet en fait de restructurer et d'offrir une meilleure qualité de service, y compris en proximité, sur tout le territoire de l'université fusionnée. Même si elle est rendue nécessaire avec le changement de taille, la démarche qualité se diffuse plus largement dans l'ensemble des pans d'activité dans chacune des universités fusionnées, avec des démarches de labellisation et de certification : charte de qualité interne en déploiement à Strasbourg, certification ISO 9001 des processus « inscription administrative », « marchés publics » et aussi de services, formations et unités de recherches à l'UM avec une activité particulièrement volontaire sur les trois champs d'activité formation, recherche et administration, par exemple. Un intérêt tout particulier est porté, dans cette démarche, aux données de gestion au bénéfice de tous les acteurs et le développement de schémas directeurs de développement (numérique, immobilier...), assortis de lettres de cadrages et d'outils cartographiques permettant une meilleure connaissance des coûts d'activités (même si les analyses prospectives pluriannuelles sont toujours insuffisantes). Certains de ces outils pouvaient plus ou moins déjà exister dans l'un des établissements fondateurs ; ils sont alors repris pour le compte de l'université fusionnée (emprunt par l'UGA à l'UPMF du pilotage des emplois, du modèle d'allocation des moyens et d'indicateurs de suivi, par exemple). Pour la plupart, ils sont construits *ex nihilo* grâce à l'expertise consolidée (plans d'action achat notamment).

Cette transformation de l'administration est réalisée au prix d'un changement important de culture professionnelle. À l'Université de Lorraine, elle s'est reposée et se repose encore sur une forte capacité d'objectivation par le chiffre et par l'écrit de la part des acteurs centraux, dans la constitution de l'édifice et son fonctionnement. Cela se fait grâce à un système d'information solide avec une validité des données pleinement reconnue à tous les niveaux dès 2015 et une culture qualité initiée dès 2008 sur Nancy avec un centre de ressources commun (CRAQ, centre de ressources en assurance qualité) qui a permis d'accompagner la fusion dans de bonnes conditions).

La mécanique est tout aussi frappante, voire davantage encore, à Bordeaux, avec une organisation globale qui a atteint les objectifs à la fois de sécurisation et professionnalisation de l'établissement et d'appui renforcé de l'équipe politique dans le déploiement du projet. La structure interne d'accompagnement a été pérennisée, en partie, en 2014, sous la forme d'une direction de l'amélioration continue, dédiée à l'accompagnement au changement et à l'appui à l'amélioration continue du fonctionnement de l'établissement, dans la continuité du projet stratégique de fusion. Une telle direction est apparue à la mission comme indispensable dans la phase post fusion mais également pour un établissement de cette taille ; elle contribue, sans conteste, à la diffusion d'une culture de l'accompagnement au changement et du mode projet.

Ce changement de culture passe, également, par un plan de formation ambitieux, à la hauteur des enjeux, pour l'ensemble des personnels, administratifs et politiques dans des séances distinctes mais également conjointes (directeurs de composantes et d'unités notamment), avec des actions particulières pour les plus exposés, sur la durée et non simplement ponctuellement pour un véritable accompagnement. Dans les établissements, il a surtout été axé sur le niveau le plus élevé pour poser les organigrammes et présenter les enjeux au travers de séminaires ; il est en fait nécessaire à tous les niveaux (niveaux central, intermédiaire et des structures de formation et de recherche).

La diffusion de ce changement passe également par une communication interne (et externe) adaptée (site web dédié à la fusion, lettre interne...), pour assurer la circulation de l'information institutionnelle de manière à construire l'esprit d'appartenance à la nouvelle université et contribuer à la création de la marque universitaire. La réussite du projet de fusion repose nécessairement sur un dialogue social développé et continu avec les représentants des organisations syndicales au plan collectif et, parallèlement, un accompagnement RH au travail et à la mobilité au plan individuel. Les établissements l'ont bien compris avec la mise en place de programmes de qualité de vie au travail assortis d'indicateurs de suivi. Tous ont lancé des enquêtes relatives à l'amélioration des conditions de travail des personnels, mettant en évidence l'importance du changement pour les BIATSS, en particulier ceux des services centraux, avec la perception d'une dégradation attribuée à la fois à la multiplication des strates hiérarchiques et à une augmentation de

la charge de travail liée à la fusion avec une perte de repères, de nouvelles méthodes de management ou encore un manque d'anticipation ; d'autres répondants notent, au contraire, une amélioration avec des tâches plus intéressantes, des nouvelles méthodes de travail et une possibilité plus importante d'évolution de carrière.

Une telle évolution n'a pas été évidente au regard de la (des) culture(s) professionnelle administrative et politico-administrative de chacun des établissements, qu'il a fallu rapprocher pour en recréer une nouvelle, susceptible de faire face aux enjeux de l'établissement unifié. Tout cela ne peut que s'apprécier dans le temps et au regard des efforts indispensables à conduire pour améliorer les conditions de travail de l'ensemble des personnels. L'UGA a la particularité d'avoir signé, en juin 2018, un accord-cadre avec les partenaires sociaux ; il s'agit du premier accord-cadre de ce type.

3.4.2. La fusion se traduit par une période de fonctionnement en mode dégradé

La fusion a pu contribuer à un effet d'étouffement principalement au niveau central difficile à gérer. L'engorgement a conduit à une surchauffe administrative porteuse de *burn-out* signalés à la mission. Un fonctionnement en mode dégradé apparaît incontournable, même avec les meilleures volontés et détermination des équipes dirigeantes, y compris avant fusion. Tout ne peut être géré en amont, d'autant que chaque établissement reste alors libre de ses pratiques. Quoi qu'il en soit, beaucoup demeure à faire après le 1^{er} janvier de l'année de fusion, surtout, comme l'ont reconnu des présidents, lorsque l'établissement n'était pas prêt à cette date, avec des crispations et impatiences à la clé ou/et que les décisions impliquantes avaient été reportées du fait d'une « *volonté de mettre sous le tapis tout ce qui pouvait fâcher avant* », avec un surcroît de charge après.

Ce mode dégradé peut être compliqué par une perte de compétences et un fort *turn-over* dans certaines directions de l'administration centrale des établissements, en lien direct ou non avec l'opération de restructuration, qui conduisent à des organisations à trous (d'autant plus que la fusion facilite la mobilité, y compris au fil de l'eau, avec un marché de l'emploi interne plus important). Il n'est certainement pas facilité non plus par le maintien de dispositifs RH anciens, conduisant à une cohabitation, parfois longue, de personnels au sein d'un même service avec des horaires de travail et un régime indemnitaire différents pour les mêmes fonctions et grades, hérités des anciens établissements et de nécessaires déménagements par manque d'espace et de locaux tampons le temps de travaux rendus indispensables. Une unité de lieu pour le regroupement des services administratifs centraux constitue un enjeu majeur de la révolution administrative liée à la fusion.

Restent en fait à gérer, à ce stade, l'ampleur et la durée de ce mode dégradé, qui affecte naturellement toutes les fonctions. L'un des DGS a ainsi comparé le passage administratif de son ancienne université à celle fusionnée à celui d'une « *Rolls à une 2 CV* », avec un ralentissement notable du processus de décision et un sentiment d'extrême inefficacité de la structure administrative. Le sentiment de régression, de rigidité et de lourdeur partagé par l'ensemble des acteurs est perceptible dans tous les domaines, surtout dans les premiers temps, en lien principalement avec la redéfinition des procédures à l'échelle du nouvel établissement.

Cette redéfinition des procédures de contrôle est pourtant indispensable à la fusion. Il s'agit d'homogénéiser et de remettre à niveau les pratiques des établissements quand bien même opérées avec des outils semblables, pour certaines non conformes à la réglementation en vigueur. La référence d'homogénéisation est parfois la meilleure procédure des établissements fusionnés (quand elle existe naturellement) ; d'autres préfèrent en créer de nouvelles, faute d'une adaptation des anciennes à la taille, la volumétrie, la structure de la nouvelle entité ou par principe, en se déployant même dans des domaines jusqu'alors délaissés. L'homogénéisation de l'ensemble des procédures s'est ainsi achevée en juin 2017 à l'AMU soit cinq années après la fusion et en 2018 à l'UM, trois années après la fusion.

3.4.3. Le changement d'échelle crée un écart entre le centre et les composantes, mal réglé par la création de structures administratives de proximité

3.4.3.1 Les relations avec les composantes internes sont complexes et sources de tensions

L'impact de l'opération de fusion ne se limite pas à l'administration centrale ; il peut être significatif, mais le plus souvent, dans un second temps (sauf en cas de fusions internes concomitantes de composantes), sur

un périmètre plus large, en lien précisément avec la réorganisation structurelle opérée à ce premier niveau et aussi en lien avec de nouvelles procédures de travail et de contrôle.

Alors que le processus de fusion conduit irrémédiablement à une recentralisation de certaines missions, tout au moins dans un premier temps, pour être déjà « seulement » capable de les conduire d'une façon acceptable au regard de la nouvelle taille de l'établissement, les relations avec les composantes internes se sont fréquemment tendues et complexifiées. Ces modifications, pourtant nécessaires, sont perçues comme compliquées par les acteurs des composantes de formation et de recherche, avec des procédures relevant d'une « technocratisation » jugée parfois exagérée sans ou même destructrice de valeur ajoutée, avec des volumes d'actes à traiter sans commune mesure avec la situation avant fusion, et cela malgré les volontés politiques initiales fortes de fluidité.

De telles situations ont pu même faire naître une certaine méfiance à l'égard du niveau central, par « overdose méthodologique », avec une image interne abîmée, révélatrice de la pauvreté encore de la culture universitaire du contrôle interne qui reste globalement à diffuser ; cette culture est encore quasiment absente dans les composantes, aux portes desquelles elle s'arrête bien souvent.

Les changements de personnes de référence (tout au moins au début), de supérieurs hiérarchiques, de place dans la hiérarchie avec des procédures nouvelles dont il n'est pas toujours aisé de comprendre la pertinence au regard des pratiques antérieures sont générateurs de tensions, inévitables, voire de souffrance au travail reconnue par les acteurs, en central mais aussi en général, sur des périodes plus ou moins longues, pouvant aller jusqu'à trois années après la fusion. La fusion s'accompagne ainsi d'un réel coût humain : « *c'est très dur six mois avant et douze mois après* », avec des interventions en mode « pompier » pour traiter l'urgent et l'opérationnel, sur une période encore « instable et anxiogène », peu de temps après un passage aux RCE (en même temps pour Strasbourg !). Cette tension, liée à l'intensification de la charge de travail du fait du changement de taille, est reconnue ; sa source n'est certainement pas que la fusion mais elle y participe fortement.

La tension reste palpable, plusieurs années après la fusion, du fait même de son intensité, qui a pu encore être accrue avec la mise en place progressive de nouvelles structures internes ou simplement avec la concaténation des anciennes conduisant à une multiplication difficile à gérer. L'effet masse pèse avec le changement d'échelle qui impose ou contraint à une réelle industrialisation, avec le risque de ne plus pouvoir tenir compte des spécificités et de distendre le lien, jugé en permanence précieux, entre la gouvernance administrative centrale et les structures de formation et de recherche. Cette industrialisation bouleverse les modes de travail, l'établissement ne pouvant se satisfaire d'outils « bricolés » en interne, pourtant jugés performants avant. Il impose une attention particulière aux risques psycho-sociaux et l'accompagnement déjà soulevé.

Le lien entre l'administration centrale des établissements et les composantes risque d'être d'autant plus altéré si le choix retenu est précisément de protéger le plus possible ces dernières, avec un souci particulièrement présent dans les établissements, de respecter, voire même de porter leurs différences. Il l'est aussi lorsqu'il s'agit, dans le même esprit, de ne faire de la fusion, tout au moins dans un premier temps, qu'un exercice administratif du central, avec un partage volontairement limité des enjeux, pour éviter l'extension des difficultés, faciliter l'évolution sur le plan politique et, surtout peut-être, assurer la stabilité et la continuité de l'activité de formation et de recherche (en maintenant aussi les moyens). Un tel choix, rencontré par la mission dans la plupart des sept universités, ne facilite pas la compréhension ni de la charge de travail à supporter ni de la disponibilité relative des services centraux. Il conduit, inéluctablement, à un repli du central sur lui-même, par protection symétrique, à une certaine fermeture et de fait un éloignement.

3.4.3.2 Le changement d'échelle et la réorganisation de l'administration centrale créent un écart entre le centre et les composantes

L'évolution organisationnelle de l'administration centrale, pleinement liée à l'opération de fusion, présente aussi, le plus souvent, un impact fort en interne même à l'établissement fusionné ; il s'agit d'un « deuxième effet fusion », en creusant un écart manifeste avec des composantes, structures de formation et de recherche, déjà généralement moins fortement et directement touchées par la fusion (sauf fusions de composantes avec une réelle réorganisation administrative), voire protégées de cette évolution.

L'écart peut être géographique au regard de la taille et de la dispersion éventuelle du nouvel établissement fusionné ; il peut être surtout métier avec une hyper-professionnalisation du niveau central face à un encadrement administratif limité d'éventuelles structures intermédiaires et une dégradation réelle de compétences au plus près du terrain. La dégradation peut aussi trouver son origine dans un *turn-over* élevé (40 % des BIATSS à l'UFR sciences reconfigurée de l'AMU). L'écart est inéluctablement générateurs de difficultés dans le nécessaire dialogue permanent entre le niveau central, l'éventuelle structure intermédiaire et l'unité de formation et/ou de recherche, dans la compréhension des enjeux desquels les composantes peuvent se sentir plus ou moins éloignées mais aussi des méthodes nouvelles de travail qui ne peuvent qu'évoluer dans la mesure où il est difficile de garder un même lien aussi direct et ténu, toujours apprécié voire recherché, qu'avant fusion.

La perte de lien n'est parfois pas comprise, avec une anonymisation des contacts qui déshumanise la relation (et fait disparaître l'informel) ; elle l'est d'autant moins si la restructuration du niveau central favorise, en parallèle, une culture du silo faute d'une communication inter-directions adéquate, favorisant un « jeu de ping-pong » qui altère la qualité des échanges avec les composantes et est naturellement source de conflits : « *les circuits courts ne marchent plus dans une grande machine, la force des liens faibles s'est distendue* », comme l'indique un directeur de composante de l'UGA. Il en résulte une nouvelle maturité administrative particulièrement inégale.

À la recherche d'un nouvel équilibre entre le niveau central et le local, dans une logique matricielle, le développement et l'animation de réseaux métier en interne n'en sont que plus indispensables pour assurer réactivité et qualité de service.

3.4.3.3 Des structures administratives intermédiaires comme les plateformes administratives de campus peinent à répondre aux besoins de proximité

La mission a pu constater l'apport d'une autre réponse à cette évolution, plus structurelle via l'émergence de structures administratives intermédiaires ou de proximité⁴³. Ces structures ont pu être réfléchies dès le projet administratif de fusion, en lien avec le projet politique (AMU et UB⁴⁴), ou émergent postérieurement dans un souci de subsidiarité par étape / vague. Elles reposent sur l'idée d'une masse critique seule capable d'assurer le niveau de compétences nécessaire pour garantir le professionnalisme indispensable au fonctionnement des composantes ; elles ont vocation à contribuer, en cela, à la diffusion d'une culture administrative globale et générale, avec des gains d'efficacité à terme pour l'ensemble des acteurs.

Le bilan d'une telle innovation structurelle apparaît mitigé. À l'UB, l'organisation administrative, réfléchi sur trois niveaux dès l'origine (le niveau central, le niveau intermédiaire des campus, collèges et départements et celui des composantes UFR, instituts et écoles), a fait l'objet d'une double autoévaluation. Le premier bilan tiré, un an après la fusion, en avril 2015, dans le but d'optimiser la mise en œuvre de l'organisation institutionnelle avait déjà soulevé la nécessité de renforcer la co-construction des modes de fonctionnement et des procédures et favoriser les liens entre structures, pour accroître le décloisonnement et développer l'appui réciproque. En 2017, à l'occasion de la préparation des élections, l'établissement bordelais a lui-même considéré que certaines plateformes administratives de campus étaient en difficulté (hétérogénéité de fonctionnement, d'expertise, de compétences...) et n'avaient pas fait la preuve de leur bon fonctionnement. Elles sont désormais supprimées, alors que les fonctions de soutien en proximité des structures académiques sont toujours considérées comme insuffisantes. L'université de Strasbourg a également retenu une organisation par pôle géographique mutualisé géré par le niveau central, sur la base du volontariat des composantes, sans pression mais dans une dynamique d'incitation et sans forcément reprise de postes pour faciliter la mise en place (les deux tiers y adhèrent). Si ces structures administratives intermédiaires apparaissent porteuses de valeur ajoutée, les pôles financiers créés en 2011 pour vingt composantes ne semblent, aux dires des acteurs, jamais acquis et font toujours l'objet de continues interrogations (faute peut-être de contrats de services formalisés). Dans le domaine de l'immobilier, l'organisation immobilière et logistique reste délicate à mettre en place encore maintenant et bute également sur le fonctionnement facultaire.

⁴³ Pour plus de précisions, voir annexe 5, partie 6.

⁴⁴ L'UM entend également promouvoir, dans son projet administratif de fusion, des antennes de proximité, notamment pour les services communs, afin de garantir un service adapté au plus proche des usagers.

De telles difficultés attestent de la complexité de l'articulation politique et administrative entre niveaux, évoluant à des vitesses différentes avec des qualifications et positionnements hétérogènes ; elle démontre la nécessité d'un renforcement de l'administration décentralisée et de mise en place de contrats de services entre les pôles administratifs et composantes, avec l'accompagnement adéquat tenant compte des spécificités, ce qui a manifestement manqué à l'UB. Plus généralement et au-delà des deux exemples cités, le maintien d'un grand nombre d'UFR dans un établissement d'aussi grande taille continue de susciter le débat ; s'il est politiquement pleinement assumé pour reconnaître la richesse de la diversité, il peut être source de difficultés sur le plan administratif. La mise en place de structures administratives intermédiaires reste globalement à interroger au regard des missions confiées, celles provenant du central et celles revendiquées par les composantes à leur niveau dans un souci de valeur ajoutée (en évitant de reconstituer des universités internes par site), du *timing* de leur mise en place pour faciliter leur implantation, des moyens alloués et des compétences requises pour diffuser une réelle culture de gestion.

3.5. Des chantiers de subsidiarité et de simplification toujours en cours pour l'organisation institutionnelle et administrative et le pilotage des universités fusionnées

3.5.1. Perpétuer ou réinventer l'université ? Le rôle toujours en construction des structures de niveau intermédiaire

La mission a déjà abordé le choix fait par certaines des universités fusionnées de se doter de structures de niveau intermédiaire positionnées entre le niveau central et les composantes, chargées de réaliser une forme de coordination ou de régulation des activités de formation et/ou de recherche, voire des moyens qui leurs sont attribués. Aucune de ces structures intermédiaires ne semble aujourd'hui absolument installée ni pleinement reconnue dans un rôle stabilisé.

La première des fusions, Strasbourg, comptait près d'une quarantaine de composantes issues des trois anciens établissements, à la fin des années 2000. La fusion a conduit à la création de neuf collegiums à la rentrée 2009, avec la volonté initiale d'alléger le président stratège et la gouvernance centrale de questions pouvant être déléguées *infra*. Pourtant, le rôle assigné au collegium est d'emblée devenu celui d'une instance très souple, sans positionnement hiérarchique par rapport aux composantes et sans véritable délégation du centre, malgré des statuts très développés. Se maintient finalement un fonctionnement classique de l'université : les dialogues de gestion se déroulent entre la présidence (niveau 1) et les composantes (niveau 3) sans que le collegium n'intervienne. L'instauration d'un niveau intermédiaire qui n'est pas véritablement doté de missions décisionnelles explique certaines interrogations, au sein même de l'université, sur ses limites voire sur son utilité. Le fait que, dans certains cas, les responsables du collegium soient simultanément directeurs d'une des composantes ou unités de recherche brouille encore la répartition des rôles dans les deux niveaux de subsidiarité. Une reconfiguration est annoncée, peut être à l'occasion de la mise en place d'EUR. La question de l'adéquation entre champs de formation et contours des collegiums est en voie d'être repensée à la suite des recommandations du dernier rapport du HCERES : « lever l'ambiguïté sur les collegiums ». En janvier 2019, le président de l'université de Strasbourg a ainsi annoncé « l'émergence des instituts thématiques interdisciplinaires, [pour] être encore plus dans la transversalité, l'interdisciplinarité, et surtout mieux réussir encore le couplage formation et recherche », qui était précisément un des rôles dévolus aux collegiums⁴⁵.

Paradoxalement, cette difficulté de positionnement se rencontre également lorsque les universités ont mis en place des entités intermédiaires « fortes ». En Lorraine et à Bordeaux, elles disposent d'une structure administrative très légère et ces entités ne se saisissent pas toutes de leurs prérogatives statutaires, parfois faute de moyens. Ainsi, en Lorraine, le modèle de répartition des moyens de l'université, qui régit les attributions aux différents collegiums, définit de façon assez précise une norme de pré-répartition, fondée notamment sur le nombre d'étudiants, qui limite d'autant l'utilisation véritable de la prérogative de répartition du collegium, qui a tendance à reproduire le modèle, sans en modifier les arbitrages. Certains collegiums ne semblent pas véritablement fonctionner et d'autres apparaissent sans grande valeur ajoutée. À Bordeaux, l'université annonce une restructuration à venir des structures intermédiaires, à partir d'une

⁴⁵ AEF, dépêche n° 599005 du 11 janvier 2019.

interrogation sur le bien-fondé de la disjonction entre les systèmes intermédiaires formation et recherche. Dans un document de mars 2016 sur le chantier de fusion bordelais, l'université identifie « *de possibles risques de latéralisation* » de certaines structures de niveau intermédiaire, la complexité de l'articulation niveau 1 et 2 mais également niveau 2 et 3 avec « *une administration universitaire des niveaux 2 et 3 peu réorganisée et pas toujours bien pilotée* ».

Cette interrogation sur les structures intermédiaires pose la question de savoir où est l'activité, où sont les initiatives, et à quel niveau est-il le plus utile à l'université de maintenir ou de développer une animation politique. Les notions de centralisation, de décentralisation et de subsidiarité sont au cœur du débat : quelles activités sont véritablement « remontées » des composantes vers le niveau 1 ou vers la structure intermédiaire ? Quelles compétences sont véritablement déléguées de la présidence à la structure intermédiaire, voire aux composantes ? Des deux côtés, le mouvement se fait difficilement, et malgré un rôle parfois fort donné dans les statuts à ces structures intermédiaires (cf. annexe 3, partie 3.1, encadré 13 et tableaux 7 et 8), elles peinent à s'en emparer, ou bien il n'est en réalité pas totalement confié : soit parce qu'une présidence ne leur laisse pas véritablement de marge de manœuvre, soit parce que les composantes réinstallent un lien direct avec le niveau 1.

Ces questionnements résonnent dans la mise en place des EUR ou par la réflexion autour des NCU, qui ont des conséquences structurelles : rupture entre le premier cycle et le reste des activités de l'université, scission entre formation et recherche ou bien rassemblement des deux activités.

Chaque site est singulier, comme en attestent la variété de modèles choisis par les établissements, mais tous cherchent encore le point d'équilibre pour ces niveaux de structuration intermédiaire, entre deux extrêmes :

- « perpétuer » l'université, conforme à un modèle éprouvé, avec des universités omnidisciplinaires aux facultés fortes, qui peut se traduire par une forme de gouvernance très facultaire, et par conséquent éclatée, tant sur le plan stratégique qu'organisationnel ;
- « réinventer » l'université, mettre en place un nouveau modèle capable de répondre aux enjeux actuels, au risque de voir s'opérer un mouvement de balancier qui ramène, après un temps de restructuration, aux fonctionnements antérieurs.

3.5.2. Sur le plan administratif : vers une nouvelle étape de simplification des processus ?

La « bureaucratisation » de la fusion dénoncée, plus ou moins fortement à l'occasion des échanges avec la mission, conduit, dans les faits, à la réflexion voire à la mise en place de projets de simplification pour des raisons d'efficacité et aussi de nécessité politique, pour regagner une agilité sans conteste perdue. La subsidiarité constitue d'ailleurs l'un des principes initiaux fondateurs de chaque projet de fusion. Il s'agit de simplifier, de décroiser davantage entre structures (soutien et supports avec un appui réciproque renforcé) et de s'assurer plus systématiquement de l'opérationnalisation des décisions et des projets, comme à Bordeaux depuis 2017. Les projets de subsidiarité se font en particulier autour de la problématique des délégations aussi bien administratives que politiques. Si une première étape est nécessairement à conduire sur les premiers mois de l'année de fusion dans le cadre d'une reconfiguration des circuits de décision et des délégations de signatures associées, il apparaît indispensable de les repenser, après le temps de centralisation, pour retrouver de la fluidité et (re)donner de la confiance dans le système, en tenant compte aussi peut-être davantage de la diversité initiale des communautés.

Cette nouvelle étape de simplification, vécue comme telle par le niveau central, n'est cependant là encore pas toujours vécue de la même manière par les structures et composantes, qui y voient, quant à elles, un nouveau changement dans leurs pratiques, tout en l'appelant, paradoxalement, de leurs vœux après une période de recentralisation, mal vécue. Pour certains acteurs, il s'agit surtout d'une indispensable « déconcentration par embolie », devant l'incapacité du niveau central à gérer certaines missions, ce qu'il reconnaît difficilement et, parfois, sans réelle volonté de progression, avec des mesures qui peinent à se déployer pour réduire une rigidité réelle de fonctionnement.

La notion de temps apparaît de nouveau cruciale au plan administratif, dans chacun des établissements fusionnés, « pour une acceptation réciproque et réussie », avec « une culture de compréhension mutuelle et un centralisme d'efficacité et de stratégie avec une autonomie de subsidiarité et de confiance » pour

reprendre les termes du président de l'Unistra. La professionnalisation de cette nouvelle administration n'est pas, en outre, sans interroger au regard de la situation des universités non fusionnées, avec un écart en termes de préoccupation et d'actions, mais aussi des équipes dédiées à l'enseignement supérieur dans les rectorats en particulier.

Conclusion

Il n'est pas possible de mettre au jour un modèle type de fusion universitaire, un parangon de fusion idéale, que ce soit dans son organisation institutionnelle ou dans son organisation administrative. Chaque établissement, fort de son histoire et de sa culture, est particulier et a emprunté le chemin qui lui a paru le plus pertinent au regard de ses opportunités et contraintes. La fusion s'avère un processus long, fonctionnant par étapes incontournables, où la volonté politique et la détermination doivent faire adhérer la communauté en recherchant, autant que possible, le consensus, et en acceptant parfois certaines concessions pour permettre à la démarche globale d'aboutir.

Dans ce processus, la mission constate un lien fort avec les financements PIA, qui, souvent, fournissent l'occasion de la réorganisation et, systématiquement, apportent le financement nécessaire à la bonne marche du projet. Les évolutions constatées relèvent d'ailleurs fréquemment de ces financements plus que de l'opération de fusion en tant que telle. Globalement, dans un premier temps, les activités de formation et de recherche auront été peu affectées par la fusion elle-même mais celle-ci révèle fortement la différence observée depuis des années d'une recherche qui a le plus souvent un rôle moteur dans les mécanismes de transformation de l'université et la formation qui évolue plus lentement.

À l'occasion de ce qui relève d'une opération majeure de réorganisation, les universités concernées ont démontré une nouvelle fois leur capacité à gérer la complexité de leur structuration et de leur gouvernance et à élever le niveau de professionnalisation de leur gestion, croissant depuis le passage aux responsabilités et compétences élargies. Pour les universités fusionnées les plus anciennes, le résultat est patent, avec une capacité à se saisir, porter de grands projets, nationaux ou locaux, et à les soutenir, preuve s'il en est de la robustesse du modèle et de la dynamique d'ensemble ainsi créée.

Les fusions s'inscrivent dans un cadre stratégique étayé, pour un objectif principal de meilleures visibilité et lisibilité nationale et internationale qui veulent rompre avec les découpages disciplinaires institués depuis plus de quarante ans. La refondation de ces établissements est assurément réussie, elle ouvre de nouveaux horizons, de nouvelles ambitions et aussi de nouveaux enjeux.

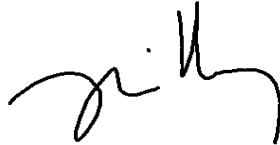
Un des enjeux internes auxquels font face ces nouveaux grands ensembles demeure la stabilisation d'une organisation et d'une gouvernance adaptées et efficaces. La recherche de ce point d'équilibre, porteur notamment de davantage d'interdisciplinarité et de qualité de service, reste semée d'embûches ; comme dans un mouvement continu de balancier, les éléments d'organisation traditionnelle des universités, facultaires, reprennent souvent et petit à petit une place dans la marche de l'édifice. Peut-on parler d'une forme de résilience ? Les changements viennent un temps bousculer l'équilibre établi et le système, par des effets de résistance, revient dans sa position initiale après avoir été légèrement perturbé. Or, le système traditionnel n'apparaît pas forcément le plus pertinent pour assurer pleinement le lien entre la formation et la recherche, si évident et pourtant encore trop insuffisamment développé, faute à la fois de structures adaptées (les UFR n'ont souvent plus de véritable rôle en matière de recherche) et d'instances d'évaluations qui trop encore les distinguent. Il connaît des limites criantes face à des établissements de cette taille qui demandent plus d'ouverture et de transversalité pour répondre aux objectifs qu'ils se fixent.

Pour ces nouveaux établissements, se posera, très tôt pour certains, la question de la transmission, à la fin des mandats des présidents pionniers, à de nouvelles équipes capables de piloter ces structures de taille importante, pour continuer un projet d'établissement à la hauteur de leurs ambitions.

La visibilité d'ores et déjà acquise et l'influence de ces universités fusionnées sur leur territoire, au niveau national et international constitue un vrai sujet et présente de véritables enjeux, immédiats : comment accompagner leur développement et leur performance, notamment dans une nouvelle phase de l'autonomie, en particulier dans le domaine des RH enseignantes, comment faire évoluer un dialogue contractuel performant avec ces établissements, comment construire avec eux des stratégies pour l'enseignement supérieur, pour la recherche et l'innovation, cohérentes au niveau des sites et nationalement ?



Philippe BÉZAGU



Guillaume BORDRY



Jean-Luc ROSSIGNOL

Liste des annexes

Annexe 1 : Présentation liminaire des établissements	39
Annexe 2 : La fusion, un long fleuve agité.....	43
Annexe 3 : La fusion, un changement d'échelle qui s'accompagne le plus souvent d'une réorganisation des composantes et de l'introduction de structures de niveau intermédiaire	64
Annexe 4 : La fusion, un processus structurant qui affecte peu les activités de l'établissement.....	80
Annexe 5 : la fusion, un processus politique qui affecte bien plus fortement l'organisation administrative de l'établissement.....	105
Annexe 6 : Liste des personnes rencontrées.....	129
Annexe 7 : Questionnaire.....	139
Annexe 8 : Évolution des composantes à Aix-Marseille Université	147
Annexe 9 : Extrait du rapport IGF-IGAENR n° 2017-036	149

Annexe 1 : Présentation liminaire des établissements

Les éléments de caractérisation des sept universités fournis dans ce préliminaire, notamment à travers quelques chiffres clefs du tableau *infra*, n'ont pas vocation à être exhaustifs : ils doivent permettre au lecteur du rapport de disposer d'un socle de connaissances et éventuellement d'apprécier quelques spécificités de ces établissements.

Dans l'ordre chronologique des fusions, l'université de Strasbourg (Unistra) a été créée⁴⁶ en janvier 2009 par la fusion de l'université Marc Bloch, l'université Louis Pasteur et l'université Robert Schumann. Elle est implantée sur une douzaine de sites principaux des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. L'Unistra est associée⁴⁷ avec six établissements : l'université de Haute-Alsace, l'Institut national des sciences appliquées de Strasbourg, la bibliothèque nationale et universitaire de Strasbourg, l'école nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg, l'école nationale supérieure d'architecture de Strasbourg et la haute école des arts du Rhin. Elle est membre du Groupement européen de coopération territoriale « Eucor-Le Campus européen » qui regroupe les universités de Strasbourg, Mulhouse, Bâle, Fribourg et Karlsruhe. Outre ses 36 composantes de formation, l'université de Strasbourg est organisée en neuf collegiums, « instances de coordination entre la présidence, les composantes et les unités de recherche » (Chapitre III, article 46 des statuts).

Créée⁴⁸ au 1^{er} janvier 2012, Aix-Marseille université (AMU) regroupe les trois universités de Paul Cézanne, de la Méditerranée et de Provence. Elle est présente sur quatre départements et dix villes : ses principaux sites (sur un total de 58) se concentrent au-delà des villes d'Aix-en-Provence et de Marseille sur les communes de La Ciotat, d'Avignon, d'Aubagne, d'Arles, de Lambesc, de Digne, de Gap et de Salon-de-Provence. Au sein du regroupement du site Aix-Marseille-Provence-Méditerranée, l'AMU est associée⁴⁹ aux universités d'Avignon et de Toulon, à l'école centrale de Marseille et à l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence. L'université est organisée autour de 19 composantes (il y en avait 40 dans les trois universités avant la fusion) sans mise en place de structures politiques intermédiaires. Pour le domaine de la recherche, l'AMU a créé cinq pôles de recherche interdisciplinaires et intersectoriels (PR2I) sur l'énergie, l'environnement, les humanités, la santé et les sciences et technologies qui « fédèrent des unités de recherche afin de coordonner leur activité et leur réflexion prospective » (Chapitre IX, article 38 des statuts).

L'université de Lorraine (UL) est le fruit de la fusion en 2012⁵⁰ des universités de Nancy 1 Henri Poincaré, Nancy 2, Metz Paul Verlaine et de l'Institut national polytechnique de Lorraine (INPL). Son implantation sur les quatre départements se caractérise par une dispersion, avec une quarantaine de sites principaux (sur un total de 52) sur les agglomérations de Nancy, Metz et Épinal. L'UL est associée⁵¹ avec l'Institut commercial de Nancy (*ICN Business School*) ; cette association devrait être étendue prochainement à l'école nationale supérieure d'architecture de Nancy. L'établissement est par ailleurs membre de l'université de la grande région transfrontalière (UniGR⁵²) et « chef de file » d'une assemblée de coordination des politiques de la recherche publique du site lorrain, le comité de coordination et d'orientation scientifique lorraine (CCOSL) qui associe outre l'université de Lorraine, le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA) et le centre hospitalier régional et universitaire de Nancy. L'UL est un grand établissement ; elle est structurée autour de neuf collegiums qui coordonnent 41 composantes de formation dont huit instituts universitaires de technologie (IUT) et onze écoles d'ingénieurs internes et autour de dix pôles scientifiques, regroupant les 60 unités de recherche et huit fédérations de recherche.

⁴⁶ Décret n° 2008-787 du 18 août 2008.

⁴⁷ Décrets des 12 mai et 8 juin 2015 modifiés par le décret du 11 août 2016.

⁴⁸ Décret n° 2011-1010 du 24 août 2011.

⁴⁹ Décret n° 2016-181 du 23 février 2016.

⁵⁰ Décret n° 2011-1169 du 22 septembre 2011.

⁵¹ Décret n° 2016-474 du 15 avril 2016.

⁵² Le groupement comprend : l'université de Kaiserslautern, l'université de Liège, l'université de Lorraine, l'université du Luxembourg, l'université de la Sarre et l'université de Trèves.

L'université de Bordeaux (UB) résulte de la fusion, au 1^{er} janvier 2014⁵³, des universités de Bordeaux 1, de Bordeaux 2 Ségalen et de Montesquieu Bordeaux 4. La fusion de site est incomplète, l'université Bordeaux Montaigne, l'Institut polytechnique de Bordeaux (IPB), l'Institut d'études politiques de Bordeaux (IEPB) et Bordeaux Sciences Agro n'y participent pas. La nouvelle université est présente dans tous les départements de l'ex région Aquitaine, avec sept campus principaux à Bordeaux (Talence-Pessac-Gradignan, Carreire, Victoire et La Bastide), Villenave d'Ornon (Institut des sciences de la vigne et du vin), Agen et Périgueux et des sites délocalisés à Agen, Bayonne et Pau⁵⁴. L'UB est membre de la communauté d'universités et établissements⁵⁵ (COMUE) d'Aquitaine avec l'université Bordeaux Montaigne, l'UPPA, l'université de La Rochelle, l'IEPB, l'IPB et Bordeaux Sciences Agro. L'établissement a également signé des conventions d'association⁵⁶ avec l'IPB, l'IEPB et l'École supérieure des technologies industrielles avancées de Bidart. L'université de Bordeaux est constituée de quatre collèges regroupant 25 unités de formation et de trois départements de recherche regroupant 88 laboratoires et une quinzaine de structures fédératives.

L'université de Montpellier (UM) est issue de la fusion au 1^{er} janvier 2015⁵⁷ des deux universités de Montpellier 1 et Montpellier 2. La fusion de site est incomplète, l'université Paul-Valéry Montpellier n'y participe pas. Présente dans les cinq départements de la région de l'Occitanie, l'UM est implantée sur 26 sites dans huit villes. Elle est membre de la COMUE⁵⁸ Languedoc-Roussillon Universités avec l'université Paul-Valéry Montpellier, l'université de Perpignan Via-Domitia, l'université de Nîmes, l'École nationale supérieure de chimie de Montpellier, l'Institut de recherche pour le développement (IRD), le CNRS et l'Institut national d'études supérieures agronomiques de Montpellier (Montpellier SupAgro). L'université comprend seize composantes de formation et neuf départements scientifiques qui regroupent l'ensemble des structures de recherche.

Créée⁵⁹ au 1^{er} janvier 2016, l'université de Grenoble-Alpes (UGA) regroupe les trois universités grenobloises : l'université Joseph Fourier Grenoble 1, l'université Pierre-Mendès-France Grenoble 2 et l'université Stendhal Grenoble 3. Elle est implantée sur douze sites répartis sur six départements : les sites principaux sont à Grenoble avec les campus de Saint-Martin-d'Hères, de Gières, de Polygone ou encore le pôle santé à La Tronche, et les sites secondaires se trouvent notamment à Valence, Vienne ou Échirolles. L'UGA est membre de la COMUE⁶⁰ qui porte le même nom d'Université Grenoble-Alpes avec l'Institut polytechnique de Grenoble (Grenoble INP), le CNRS et l'INRIA. À noter que trois établissements sont associés⁶¹ à cette COMUE, l'université de Savoie-Mont-Blanc (Chambéry), l'École nationale supérieure d'architecture de Grenoble et l'Institut d'études politiques de Grenoble (IEPG) ; ce dernier est aussi associé⁶² à l'UGA (l'université). Si la formation est organisée autour de 24 composantes (UFR, écoles et instituts), les 106 structures de recherche sont regroupées autour des six pôles du site de la Communauté université Grenoble Alpes.

Les deux universités de Clermont-Ferrand ont fusionné le 1^{er} janvier 2017 pour créer l'université de Clermont-Auvergne (UCA)⁶³. Dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, l'université est implantée dans six villes principales : Clermont-Ferrand (qui regroupe 85 % des étudiants), Chamalières, Le Puy-en-Velay, Aurillac, Montluçon, Moulins et Vichy. L'établissement a signé des conventions d'association⁶⁴ avec l'École d'ingénieurs SIGMA Clermont et l'École nationale supérieure d'architecture de Clermont-Ferrand. L'UCA est constituée de cinq collegiums regroupant 20 composantes de formation. Les cinq thématiques des collegiums sont reprises pour l'organisation de la formation doctorale et des 36 unités de recherche.

⁵³ Décret n° 2013-805 du 3 septembre 2013.

⁵⁴ Délocalisation de la PACES depuis septembre 2017 en lien avec l'université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA).

⁵⁵ Décret n° 2017-1463 du 10 octobre 2017 modifiant le décret n° 2015-281 du 11 mars 2015.

⁵⁶ Décret n° 2016-1113 du 11 août 2016 modifiant le décret n° 2015-785 du 29 juin 2015.

⁵⁷ Décret n° 2014-1038 du 11 septembre 2014.

⁵⁸ Décret n° 2014-1682 du 30 décembre 2014, modifié par le décret n° 2015-1218 du 1^{er} octobre 2015.

⁵⁹ Décret n° 2015-1132 du 11 septembre 2015.

⁶⁰ Décret n° 2014-1675 du 29 décembre 2014 modifié par le décret n° 2015-1132 du 11 septembre 2015.

⁶¹ Décret n° 2015-1131 du 11 septembre 2015.

⁶² Décret n° 2016-990 du 20 juillet 2016 modifiant le décret n° 2015-1131 du 11 septembre 2015.

⁶³ Décret n° 2016-1217 du 13 septembre 2016.

⁶⁴ Décret n° 2016-1217 du 13 septembre 2016 le décret n° 2015-529 du 12 mai 2015.

Tableau 2 : Éléments de caractérisation des sept universités fusionnées au 1^{er} janvier 2017

	les étudiants ¹	les doctorants ²	les personnels			le budget ⁵				les surfaces ⁶	les composantes	les structures de recherche ⁷
			enseignants-chercheurs et enseignants ³	BIATSS ⁴	total	fonctionnement	masse salariale	investissement	total			
université de Strasbourg	48 927	2 328	2 676	2 553	5 229	117 762 918	350 354 016	34 025 560	502 142 494	576 959	36	82
Aix-Marseille université	63 948	2 966	4 114	3 326	7 440	158 641 315	502 649 735	91 054 604	752 345 654	796 711	19	119
université de Lorraine	58 925	1 693	3 467	3 066	6 533	111 619 000	464 764 000	76 696 000	653 079 000	876 476	41	69
université de Bordeaux	50 174	1 937	2 612	2 392	5 004	139 331 028	350 529 849	32 963 657	522 824 534	546 347	25	103
université de Montpellier	41 343	1 655	2 285	1 685	3 970	73 419 334	296 673 706	30 647 942	400 740 982	489 470	16	77
université Grenoble-Alpes	42 775	(3 700)	3 100	1 989	5 089	104 712 393	362 310 203	32 020 835	499 043 431	502 628	24	106
université Clermont-Auvergne	31 282	1 002	1 756	1 439	3 195	52 271 708	218 663 742	30 820 076	301 755 526	350 409	20	36

¹ Nombre d'inscriptions principales 2017-2018 y compris inscriptions CPGE mais hors Espé ; source RERS 2018.

² Les doctorants du site de Grenoble sont inscrits à la COMUE ; source établissements.

³ Nombre de personnels (physiques) titulaires et contractuels. (ATER, doctorants contractuels, contractuels du 2nd degré, lecteurs, maîtres de langues, enseignants invités et enseignants associés MAIS hors disciplines médicales et odontologiques) ; source DGRH / PERSÉ 2017.

⁴ Nombre de personnels (physiques) titulaires et contractuels sur mission permanente ; source DGRH / PERSÉ 2017.

⁵ Montant des dépenses en € constatées au compte financier 2017 ; source établissements.

⁶ m² shon ; source DGESIP-enquête immobilière 2015.

⁷ Nombre d'unités de recherche et de structures fédératives ; source établissements.

Un autre élément de caractérisation concerne la situation financière des sept universités. L'objectif de la mission n'étant pas de réaliser un audit de ces établissements, elle n'a ni demandé, ni réuni les données nécessaires pour étayer une analyse approfondie de leur situation financière. Elle s'est limitée à disposer de chiffres permettant de représenter « la taille » financière atteinte par ces établissements (des budgets compris entre 300 et plus de 750 M€ ; cf. tableau 2 *supra*) et de vérifier l'évolution de quelques indicateurs depuis la fusion afin de déceler l'impact de celle-ci et d'éventuelles difficultés rencontrées.

À partir de ces éléments, la mission considère qu'il n'y a pas d'effets négatifs, significatifs et durables sur la situation financière des universités qui fusionnent.

Au contraire, dans le cas d'Aix-Marseille et de Bordeaux, où la situation financière était difficile, avec un des établissements fondateurs fortement déficitaire (- 11 M€) avant la fusion à Marseille, et au moins deux exercices déficitaires au cours des trois dernières années qui précèdent la fusion dans les trois universités bordelaises, le constat peut être fait que, dès la première année de fusion, sous l'effet en particulier de gels de postes, les établissements ont rétabli leur situation et présenté des résultats nets comptables (RNC) positifs. Les autres principaux indicateurs financiers (capacité d'autofinancement (CAF), fonds de roulement (FRNG), besoin en fonds de roulement (BFR) et trésorerie) sont eux aussi positifs ou favorables et s'améliorent tout au long de la période post-fusion. Le poids de la masse salariale par rapport aux recettes encaissables est aussi maîtrisé avec une moyenne de 76 % pour l'UB et de 82 % pour l'AMU (avec un taux qui chaque année diminue, passant de 83,4 % en 2012 à 81,2 % en 2017).

Pour l'université de Strasbourg, si l'on excepte le résultat négatif de 2009 non significatif, d'un montant d'environ 300 K€ soit 0,07 % du budget sur un exercice correspondant aussi à l'année de passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE) et une diminution du résultat en 2017 de 50 % par rapport à l'exercice précédent, l'ensemble des indicateurs montre une situation financière totalement saine et une maîtrise de la masse salariale.

L'université de Lorraine connaît une même difficulté la première année (2012) de sa fusion avec un résultat comptable négatif (mais aussi d'un montant ne représentant que 0,3 % du montant global du compte financier), résultat sans doute prévisible si l'on considère la situation financière consolidée de l'exercice 2011 précédant la fusion avec un résultat qui aurait été de - 11 M€. Mais, comme pour les universités citées précédemment, l'UL connaît ensuite une amélioration immédiate et croissante de ses comptes et dispose d'indicateurs tous favorables à l'exception peut-être du poids de sa masse salariale par rapport aux recettes encaissables qui demeure élevé sur toute la période post-fusion avec un taux de 83 %.

Pour les trois autres universités, la situation financière mérite une attention particulière. L'université de Montpellier n'a aujourd'hui aucun indicateur financier « dans le rouge », mais la tendance appelle à la vigilance : sur les trois exercices clos après la fusion, le RNC est faible (oscillant entre 100 et 400 K€ soit moins de 0,1 % du montant du budget global réalisé), la CAF est fortement en baisse en 2017 (- 12 M€ soit

une baisse de 73 % par rapport à 2016) et le FRNG est lui aussi en diminution⁶⁵. L'équipe de direction a parfaitement conscience de cette situation, l'impute aux coûts inhérents à la fusion et a pris d'ores et déjà des mesures d'économies dans les différents cadrages budgétaires. Elle peut par ailleurs s'appuyer sur une trésorerie solide. L'enjeu sera de maîtriser les charges de personnels dont le poids par rapport aux recettes encaissables a atteint les 83,4 % alors qu'il était, l'année précédant la fusion, d'environ 79 % dans les deux universités montpelliéraines.

S'agissant de l'université de Grenoble-Alpes et de celle de Clermont-Auvergne, la fusion est très récente, leur premier exercice financier clos, 2016 pour l'UGA et 2017 pour l'UCA, montre un résultat comptable négatif (- 5,5 M€ pour l'UGA) ou très faible (77 K€ pour l'UCA) et en conséquence une CAF faible (et en forte chute pour l'UCA : - 50 %) pour des établissements de cette taille financière. Cette difficulté rencontrée lors de la première année peut trouver sa source dans la situation financière déficitaire d'un ou plusieurs des établissements se regroupant : c'est le cas à Grenoble. Dans les deux cas, le poids de la masse salariale est important, 82 % à l'UGA et 83 % à l'UCA. Néanmoins il faut souligner que la deuxième année après la fusion, l'université de Grenoble renoue avec un RNC positif et une hausse de sa capacité d'autofinancement, ce qui semble l'inscrire dans la dynamique des universités fusionnées avant elle, si cette tendance haussière se poursuit et permet l'amélioration des autres indicateurs comme le FRNG et la trésorerie. Il est possible que la masse financière importante constituée par l'établissement fusionné facilite l'expression de marges de manœuvre.

Les fusions de ces universités interviennent également dans une période marquée par des financements importants provenant du plan d'investissement d'avenir (PIA), en particulier dans le domaine de la recherche. Le tableau *infra* permet de fixer un ordre de grandeur des financements⁶⁶ conventionnés avec chacune des sept universités et uniquement au titre des actions IDEX ou I-Site), laboratoires et équipements d'excellence.

Tableau 3 : Les financements PIA conventionnés au titre des actions IDEX ou I-Site, laboratoires et équipements d'excellence obtenus par les sept universités fusionnées au 1^{er} janvier 2017

	Unistra	AMU	UL	UB	UM	UGA	UCA
TOTAL	150 137 531	169 668 413	64 166 229	163 956 541	118 215 082	184 623 593	51 021 579

Source : SGPI/ANR ; présentation IGAENR

En conséquence, les effets du PIA sur les universités vont être multiples et importants et vont venir renforcer la différenciation de ces établissements fusionnés.

⁶⁵ Son montant fin 2017 d'environ 27,7 M€ correspond à 27 jours de charges de fonctionnement mais cet indicateur est à prendre avec précaution, la mission n'ayant pas fait l'analyse du fonds de roulement mobilisable.

⁶⁶ La mission a retenu l'ensemble des financements conventionnés avec chacune des universités qu'elles soient coordinatrices ou non des actions ; certains de ces financements peuvent être reversés aux établissements partenaires.

Annexe 2 : La fusion, un long fleuve agité

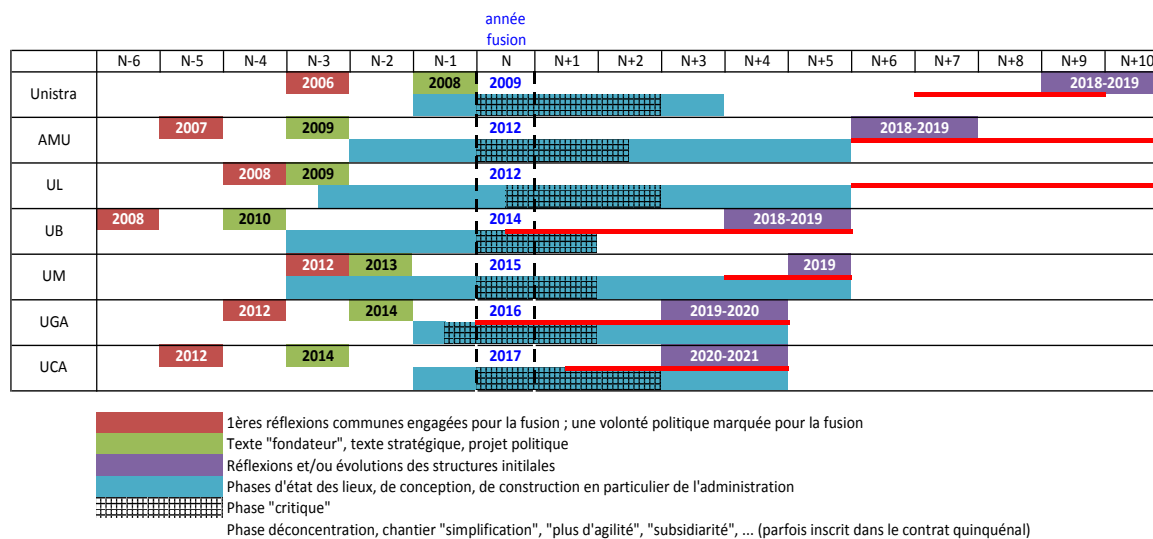
SOMMAIRE

1. D’abord, un projet.....	45
1.1. Un projet mûri politiquement, dans un moment particulier de l’histoire des établissements, marqué par une ambition partagée des équipes dirigeantes des établissements, que consacre un texte politique fondateur	52
1.2. Un engagement assorti de garanties essentiellement en interne et aussi en externe, indispensables à la réussite du projet	53
1.3. Un objectif principal commun de meilleures visibilité et lisibilité, aux niveaux local, national et international, d’ores et déjà atteint.....	55
2. Une mise en œuvre du projet dans la durée	58
2.1. Des facteurs favorables qui constituent autant de prérequis.....	59
2.2. Des présidents au leadership fort, qui incarnent la nouvelle université	61
2.3. Un leadership aussi administratif avec les directeurs généraux des services	62
2.4. Des difficultés sur les deux voire trois premières années du processus de fusion.....	63

Selon les éléments mis en évidence par la mission, la fusion est un processus long qui se poursuit au-delà de la mise en place d'une nouvelle gouvernance, de nouvelles structures, de nouvelles procédures administratives et techniques. Dans toutes les universités concernées, la fusion s'inscrit dans un processus et une dynamique de conduite du changement, y compris de culture professionnelle, de rupture (même si elle se veut douce et progressive) pour des organisations installées depuis une cinquantaine d'années. Et, même si l'on peut considérer, pour les établissements d'une première vague 2009-2014, que la fusion est arrivée à son terme comme plusieurs présidents l'ont affirmé à la mission⁶⁷, ils s'accordent tous à dire que des ajustements sont encore aujourd'hui nécessaires.

La mission a schématisé les grandes étapes de ces sept fusions sous la forme d'une frise chronologique très simplifiée.

Figure 3 : Schéma simplifié du processus de fusion des sept universités



Source : données des établissements / présentation IGAENR

1. D'abord, un projet

Le premier constat dressé par la mission est que les établissements fondateurs des sept universités ont inscrit leur démarche dans **un cadre stratégique solidement étayé**, sans doute insuffisant pour garantir à lui seul la réussite d'un projet de fusion mais absolument indispensable pour entraîner la communauté universitaire et conduire le changement inhérent à ce processus. Ce cadre stratégique est dépeint dans un texte fondateur souvent ample (une cinquantaine de pages pour l'AMU, une quarantaine à Bordeaux), auquel est adjoind en général une partie ou un texte spécifique pour le projet administratif. L'ensemble est assorti d'un volet opérationnel. Pour certaines universités, ce texte fondateur est ou devient le projet d'établissement qui sous-tend la contractualisation avec l'État : c'est le cas pour l'université de Strasbourg avec « Demain, l'université de Strasbourg » en appui de son contrat quadriennal 2009-2012, pour l'université de Lorraine qui décline son texte de 2009 dans le projet d'établissement pour la contractualisation 2013-2017 ou encore pour l'université Clermont-Auvergne avec son projet 2017-2020.

Tous ces textes témoignent d'une véritable volonté d'intégration et d'un projet partagé. Ils font tous l'objet d'un vote dans les conseils d'administration des différents protagonistes et ils peuvent faire l'objet de temps de concertation comme lors de la phase préliminaire de réflexion et d'appropriation, en sollicitant la participation la plus large possible de la communauté universitaire (à Strasbourg de septembre 2006 à février 2007, des groupes de travail thématiques restreints ont fait émerger une première esquisse stratégique de la future université).

⁶⁷ « La fusion est derrière nous » dira le président de Bordeaux lors de son entretien avec la mission.

L'architecture de ces textes est quasiment identique dans les sept cas. Leur tonalité est marquée à la fois par l'espoir et la dynamique propre à tout projet d'une construction ambitieuse et historique parfois jusqu'à un certain lyrisme dans le vocabulaire employé⁶⁸. Une volonté de se vouloir rassurant quant à la sauvegarde de valeurs et de principes est également très présente.

Les valeurs fondatrices de la nouvelle université sont en réalité les valeurs de l'université en général, reprises dans un contexte où le besoin de réaffirmation semble s'imposer (cf. encadré *infra*).

Encadré 2 : La réaffirmation des valeurs de l'université dans les textes fondateurs des universités fusionnées

Aix-Marseille université (« Principes fondateurs d'une université unique », texte soumis au vote du conseil d'administration du 18 décembre 2009)

Quelles valeurs fondatrices pour l'université unique ?

AMU sera une communauté de femmes et d'hommes, organisés de façon autonome et assumant en commun une même mission de service public : la création, la transmission et la valorisation des connaissances. L'université créera pour tous ses personnels des conditions et un environnement de travail, permettant à chacun dans son domaine de compétence, de contribuer au mieux à l'accomplissement de cette mission.

Lieu d'une pensée libre, indépendante et ouverte au monde, l'université mettra tout en œuvre pour faciliter à ses étudiants l'accès à une formation permettant tout à la fois l'acquisition d'une culture académique et leur insertion professionnelle et sociale.

L'enseignement dispensé par Aix-Marseille Université visera à former des hommes et des femmes cultivés et éclairés, capables de contribuer au développement social, culturel, politique et économique de la société. Il se conjuguera au passé, au présent et au futur car il ambitionnera la conservation, la transmission et la production de la connaissance pour tous.

La recherche, indispensable au développement de la société, a pour principal objectif de contribuer à la connaissance de l'être humain, du monde qui l'entoure et de leurs rapports. Son exercice suppose la liberté d'entreprendre. « Éduquer » appelle, étymologiquement, une sortie « hors de soi ». Au-delà des personnes, la mission éducative de l'université s'applique à la société elle-même qu'elle a le devoir d'aider à dépasser la réalité immédiate ou à court terme. Dans une société en transformation constante et désormais accélérée, l'université, attentive aux attentes sociétales, veillera à préserver ce qui la distingue et la caractérise : l'alliance de la recherche pure et de la recherche finalisée, la formation à l'exercice d'un esprit critique et cultivé allié à des connaissances et compétences garantes d'une insertion réussie.

Université Grenoble-Alpes (« Une ambition : construire l'université Grenoble Alpes Savoie », texte stratégique du 2 avril 2014)

Afin d'assurer visibilité et rayonnement au site, le projet porté par les établissements du site universitaire Grenoble-Alpes doit permettre de porter au plus haut niveau les valeurs auxquelles est attachée la communauté universitaire. Parmi celles-ci figurent :

- les valeurs de promotion des savoirs, de démocratie, d'ouverture sur le monde et d'attractivité, d'égalité des chances, de parité et d'égalité entre les sexes ;
- l'accès du plus grand nombre à une formation tout au long de la vie de haut niveau favorisant l'insertion professionnelle et permettant la promotion sociale ;
- des conditions de vie et de travail très attractives et au standard des meilleures universités sur chacun de ses campus, la poursuite du développement de la vie étudiante et des pratiques culturelles ;
- la promotion d'une recherche scientifique, technologique et en sciences humaines et sociales, visible à l'international, riche de toutes les complémentarités et des multiples liens scientifiques créés avec nos partenaires en Europe et dans le monde ;
- la valorisation du transfert et l'innovation dans tous les champs de la connaissance ;
- la connexion avec le monde économique, social et culturel, un lien fort et vivant avec la demande sociétale notamment par une interaction avec les représentants de l'État et des collectivités territoriales,
- le progrès social pour les personnels.

⁶⁸ « La réunion des forces de chacun permet de rester acteur de notre avenir et d'ouvrir une nouvelle page de notre histoire commune », charte de la fusion de l'UM.

Dans tous les textes, **des principes fondateurs guident le projet de fusion** comme ceux de l'université de Lorraine, ici résumés : « Nos principes : comment construire "l'université de Lorraine" ? Sept principes doivent garantir la construction d'une "université de Lorraine" ambitieuse et réaliste : diversité ; proximité ; territorialité ; responsabilité ; subsidiarité ; réactivité ; collégialité ». Nous les retrouvons sous des formes plus ou moins déclinées dans chacune des universités (cf. encadré 3). Sans les reprendre tous, il est intéressant d'observer l'insistance sur les principes de collégialité, au cœur du modèle universitaire, et sur la diversité et la subsidiarité comme autant de garanties au moment où la fusion a pour effet un changement d'échelle majeur. Le développement de trois de ces principes à l'UGA est d'ailleurs éclairant sur ce point : « Compte tenu de sa taille, elle privilégiera par ailleurs (cinq) grands principes dans son organisation et son fonctionnement : l'équilibre des grands secteurs disciplinaires, notamment entre les sciences exactes d'une part et les sciences sociales et humaines d'autre part ; la subsidiarité au profit des UFR, écoles, instituts et unités de recherche ; le respect de la diversité des modes de fonctionnement, qui peuvent être différents selon le champ disciplinaire considéré ».

Encadré 3 : Les principes fondateurs de l'Université de Bordeaux.

Extrait du « Projet stratégique commun : vers un nouveau modèle d'Université », signé le 21 décembre 2010)

La construction de l'université de Bordeaux et son identité s'ordonneront autour des principes fondamentaux suivants :

- principe de collégialité et de légitimité démocratique de toutes les instances constitutives de la future université de Bordeaux. Nous n'hésitons pas ici à reprendre à Habermas le concept de patriotisme constitutionnel. Le sentiment d'appartenance à l'université de Bordeaux sera d'abord fondé sur le sentiment partagé du respect par tous de règles communes, librement débattues, dans le respect de principes essentiels ;
- principe de subsidiarité selon lequel, dans le respect des lignes essentielles de la politique définie pour l'ensemble de l'université, chaque décision doit être prise au niveau le plus proche de son application, qu'il s'agisse du département, du collège ou de la composante, et après consultation de ceux qu'elle concerne directement ;
- principe de protection et de développement durable pour chaque groupe de disciplines, qui exige une politique en matière d'emplois et de ressources humaines équitable et solidaire, garantissant les moyens pour leur développement. Au-delà des distinctions, de valeur relative, entre les trois grands secteurs d'activités ;
- sciences et technologies, biologie-santé, sciences humaines et sociales –, nous commençons par affirmer la solidarité étroite de ces secteurs et nous déclarons que nous ferons de cette solidarité, concrètement et effectivement vécue, un des signes distinctifs de l'université de Bordeaux ;
- principe d'accès de tous à la formation et à la recherche, dans le strict respect des diplômes et des droits nationaux, et sous la seule réserve du respect de la situation spécifique de formations particulières (IEP, IPB) ;
- principe d'adossement de toute formation à la recherche, dans le souci constant de l'excellence des formations et de la valorisation de la recherche ;
- principe de partenariat privilégié avec les grands organismes de recherche, dont la juste représentation devra être assurée dans le futur établissement ;
- principe de respect des droits de l'ensemble des personnels, BIATOSS, enseignants et enseignants-chercheurs, dans une politique harmonisée ;
- principe d'implication étudiante au sein d'un campus rénové, plus ouvert sur son environnement urbain et la société civile.

Un autre point commun à ces textes fondateurs est **la volonté de progressivité et de continuité dans le processus de fusion**. Ainsi l'AMU affirme « *...se méfier d'une rupture trop brutale, il faut construire un changement continu, exigeant, sur la base de notre autonomie...* » ; l'UB revendique la « *...progressivité de la construction de l'établissement unique, avec, en fin de chaque exercice de la période de transition (trois ans maximum), un débat et un vote dans chacun des conseils d'administration concernés, portant à la fois sur l'étape écoulée du processus de construction de l'établissement unique et sur l'étape à venir, avec, ou non, quitus pour l'exercice passé, et, si quitus, avec ou sans corrections pour l'exercice à venir...* ». L'Unistra prévoit « *... un projet d'établissement "classique" présentant d'une part les projets s'inscrivant dans la continuité des contrats en cours dans les trois universités et qui mériteraient d'être poursuivis dans le cadre de la future université unique...* ».

Certains textes fondateurs se distinguent. Tel est le cas à l'AMU qui prend soin d'**explicitier les raisons d'une université fusionnée** (cf. encadré 4) ou à l'UCA qui privilégie une présentation essentiellement axée sur les cinq défis (cf. encadré 4) à relever par la nouvelle université fusionnée pour répondre en particulier à un objectif de développement de l'enseignement supérieur et de la recherche en Auvergne et de prendre toute sa place dans le nouveau périmètre régional (Auvergne-Rhône-Alpes).

Encadré 4 : Les raisons explicitées d'une université fusionnée à Aix-Marseille université

Pourquoi une université unique est-elle nécessaire ? (extrait du texte du 18 décembre 2009, « Principes fondateurs d'une université unique »)

Tout le monde est d'accord : à Aix-Marseille la recherche est d'excellence. Mais elle manque de lisibilité et de visibilité. Riche de l'ensemble des champs de la connaissance, elle est donc particulièrement apte à relever les défis de l'avancée des savoirs, dont chacun sait qu'ils seront de plus en plus intégratifs et donc interdisciplinaires.

Tout le monde est d'accord : à Aix-Marseille l'offre de formation est particulièrement riche, en écho à l'activité de recherche, et de plus en plus en phase avec les besoins d'insertion professionnelle des diplômés et du monde socio-économique. Mais elle manque par trop de lisibilité.

Tout le monde est d'accord aussi pour regretter que cette richesse ne soit pas mieux organisée, mieux valorisée. Recherche et formation sont distribuées entre trois universités. Cette situation crée à la fois des compétitions pour les domaines partagés, des ignorances entre les domaines isolés, qui sont autant de handicaps pour le développement de la connaissance.

Aix-Marseille dispose de l'universalité des champs des savoirs, mais n'en jouit pas pleinement ni autant qu'il serait raisonnable et utile.

Elles (les relations interuniversitaires) ont désormais atteint leurs limites, en termes de logiques et pratiques institutionnelles, de service aux étudiants, de visibilité extérieure. Elles ne sont plus que des pis-aller, allant de la solution d'urgence au replâtrage voire au simple masquage des incohérences. Elles ne pourraient être prolongées sans dommages.

Aussi étroite soit-elle, une simple coopération entre trois établissements ne saurait mettre en relief toutes les complémentarités et synergies disciplinaires, ni éviter les phénomènes de concurrence.

Encadré 5 : Les cinq grands défis de la nouvelle université Clermont-Auvergne

Projet stratégique « Une nouvelle université, un nouvel horizon » (juillet 2014) :

Défi 1 : Une université de plein exercice, développant au plus haut niveau l'ensemble de ses missions de recherche et de formation.

Défi 2 : Une université pleinement actrice du développement territorial.

Défi 3 : Une université ouverte sur le monde.

Défi 4 : Une université mobilisant l'ensemble de ses personnels *via* un nouveau modèle de management universitaire.

Défi 5 : Une université innovante, assumant pleinement sa responsabilité sociétale et environnementale.

Ces textes stratégiques affichent explicitement les grandes lignes retenues de l'organisation institutionnelle et administrative, en particulier si les projets prévoient l'introduction de nouvelles structures intermédiaires et/ou d'une éventuelle nouvelle gouvernance. C'est, par exemple, le cas avec la création à l'Unistra de collegiums, de collegiums et de pôles scientifiques à l'UL ou encore de collèges et de départements à l'université de Bordeaux (cf. encadré 6).

Ces structures originales feront l'objet d'un développement spécifique dans le rapport (cf. annexe 3).

Encadré 6 : L'affichage explicite d'une organisation structurelle nouvelle

Université de Strasbourg : Une gouvernance innovante et adaptée (Projet d'établissement commun 2009-2012, « Demain l'université de Strasbourg »).

Elle est structurée en trois niveaux :

- Une présidence stratégique, constitutive du niveau 1 ;
- Des collegiums, espaces ouverts d'échanges, d'arbitrage, de coordination, et d'émergence de projets et des pôles transversaux, lieux actifs d'une pluridisciplinarité créatrice de nouvelles connaissances, prenant la forme de regroupements constitutifs du niveau 2. Ces structures participeront à la visibilité internationale de l'université de Strasbourg ;
- Des UFR, écoles, instituts, fédérations et unités de recherche constituant le niveau 3, acteurs principaux de la mise en œuvre des missions de l'établissement et des axes stratégiques de sa politique.

Université de Lorraine : Les niveaux intermédiaires (projet stratégique « Construction de l'université de Lorraine : ambitions et principes »)

Afin d'améliorer la gouvernance et la gestion de l'université de Lorraine, des instances fédératives de niveau intermédiaire de deux types sont créées :

- Des collegiums regroupant en leur sein des UFR, écoles ou instituts ;

Tous les collegiums se voient attribuer a minima un rôle de coordination entre leurs composantes dans des domaines tels que la formation, la gestion des finances, celle des personnels et plus généralement celle de toutes les ressources mises à leur disposition. Chacun d'entre eux est doté d'un conseil et d'un responsable élu par ce conseil. Le mode d'organisation fonctionnelle des collegiums ainsi que les délégations de compétence des composantes vers leur collegium sont établis au cas par cas dans le respect des traditions disciplinaires. Les délégations de compétences des instances centrales de l'université de Lorraine vers les collegiums font l'objet d'un cadrage général ;

- Des pôles scientifiques regroupant des laboratoires et, éventuellement une ou des fédérations de recherche.

Ils ont une mission de réflexion et de proposition pour le domaine scientifique concerné et se voient largement déléguer par les instances centrales, et en particulier par le conseil scientifique, la responsabilité de la coordination des efforts de recherche dans leur domaine, y compris sur des aspects budgétaires. Ils ont aussi vocation à mener des réflexions et faire des propositions en matière de formation, en particulier pour des disciplines présentes dans plusieurs collegiums. Chacun d'entre eux est doté d'un conseil et d'un responsable élu par ce conseil. Les liens entre les écoles doctorales et les pôles scientifiques seront précisés avant la création de l'Université de Lorraine.

Dans les cas où les contours d'un collegium et d'un pôle scientifique sont identiques, ces deux structures peuvent être confondues.

Université de Bordeaux : Définir une subsidiarité en cohérence avec les différents niveaux opérationnels (« Projet stratégique commun : vers un nouveau modèle d'université »)

Le schéma d'organisation décrit dans le cadre de l'opération Campus s'articule autour de nouvelles entités opérationnelles.

Il s'agit des collèges et des départements, opérateurs respectifs dans les domaines de la formation et de la recherche. Dans le but de garder une capacité de pilotage stratégique pour l'université de Bordeaux et des capacités opérationnelles pour ces structures nouvellement constituées, il conviendra d'en limiter le nombre. Le périmètre d'action de ces entités devra dans tous les cas être défini en adéquation avec le niveau d'exercice des missions qui leur seront confiées. Il conviendra à cet effet de préciser les moyens alloués ainsi que les compétences qui leur seront déléguées. Enfin, il reviendra à l'établissement de garantir les nécessaires liaisons entre les collèges et départements mais également d'organiser et de promouvoir les activités d'enseignement et de recherche aux interfaces de ces structures.

Beaucoup des textes fondateurs de ces universités sont assortis d'un volet « organisation administrative et du pilotage » et parfois lui consacrent une large place, associant totalement le déploiement et la réussite du projet politique à l'efficacité voire l'efficience des fonctions de soutien aux missions de l'université, des fonctions de gestion et au développement de celles dédiées au pilotage. Cet enjeu de transformation de l'organisation administrative est clairement affirmé et décliné dans les textes stratégiques de l'université de

Bordeaux et de celle de Strasbourg dans son préambule (cf. encadré 7). L'université d'Aix-Marseille insiste plus particulièrement sur le nécessaire lien entre les projets politique et administratif : « Dans ce projet ambitieux, au-delà de la définition des axes stratégiques d'Aix-Marseille université, il est extrêmement important de s'interroger sur sa gouvernance ou, en d'autres termes, sur la capacité de notre organisation à être performante. L'université doit ainsi se doter d'instruments de mesure de performance, de dispositifs d'évaluation de la qualité de ses enseignements et de sa recherche et devra développer et renforcer ses partenariats externes. Tout cela ne peut être envisagé sans une organisation politique et administrative cohérente, sans un renforcement des grandes directions de l'université, sans un pilotage partagé et éclairé ».

**Encadré 7 : La réorganisation administrative au service du projet politique de fusion
à l'université de Bordeaux et l'université de Strasbourg**

Université de Bordeaux : 1-2-1 Définir les niveaux pertinents d'administration et de gestion vis-à-vis des structures opérationnelles, dans une logique de qualité de service rendu aux usagers. (« Projet stratégique commun : vers un nouveau modèle d'Université »)

Construire une organisation administrative efficace, réactive et de proximité par le développement de services de gestion mutualisés.

La structuration administrative de ce nouvel établissement doit se garder de promouvoir un modèle de fonctionnement et de pilotage reposant sur l'accroissement de la centralisation. La nécessaire recombinaison de la relation « services centraux / services d'appui aux structures opérationnelles » se trouve au cœur d'un nouveau mode de gouvernance. Aussi, l'université de Bordeaux s'attachera à organiser ses services administratifs et techniques de manière à garantir une politique cohérente et homogène sur l'ensemble de son périmètre fonctionnel et territorial, mais également à offrir, en proximité, un service de qualité à l'ensemble de ses personnels et usagers. Dans cette perspective, il conviendra de porter une attention particulière à l'organisation spatiale et géographique de ses activités, en tenant compte de la localisation actuelle des campus et des sites périphériques existants.

En complément du niveau central, constitué de directions administratives principalement chargées de missions d'animation, de coordination, de conseil et de certaines activités de gestion directement liées au pilotage, un niveau intermédiaire, situé au sein d'unités géographiques et/ou fonctionnelles cohérentes, serait défini autour de services de gestion mutualisés. En tant qu'antenne déconcentrée des services centraux de l'université, ce nouvel échelon administratif de proximité permettrait la mutualisation de certaines activités de gestion (en matière RH, budgétaire, relations internationales ou de logistique par exemple) et aurait vocation à mieux répondre aux attentes des acteurs de terrain.

Le caractère innovant de cette organisation devrait nous permettre de relever avec sérénité et efficacité le défi majeur de la prise d'autonomie de gestion.

Université de Strasbourg : Le pilotage et les grandes fonctions de gestion. (Projet d'établissement commun 2009-2012, « Demain l'Université de Strasbourg »).

L'université créera une fonction de pilotage lui permettant à la fois de mener la politique pluriannuelle qu'elle a définie et de saisir les opportunités qui s'offrent à elle. Une politique d'autoévaluation se déclinera en deux volets : « se connaître » et « s'évaluer ». Pour concrétiser les nécessaires modifications d'envergure, nous conduirons le changement par une rénovation des procédures de gestion en y associant étroitement les personnels, selon quatre principes directeurs : suppression des doublons, simplification des procédures, optimisation des ressources consommées, qualité du service rendu.

La mission reviendra dans l'annexe 5 du rapport sur ce volet « gestion » dans le processus de fusion. À ce stade, il faut noter **la dimension très opérationnelle de la plupart de ces projets stratégiques, avec une méthodologie rigoureuse en matière de conduite de projet** parfois décrite dans le texte fondateur lui-même ou dans un dossier opérationnel complétant la démarche après une première phase d'adhésion au regroupement des établissements (cf. encadré 8 sur l'exemple strasbourgeois) ; c'est particulièrement vrai pour la réorganisation administrative et technique.

Encadré 8 : La méthodologie en matière de conduite de projet adoptée pour les fusions : exemple de l'université de Strasbourg (extrait du dossier opérationnel)

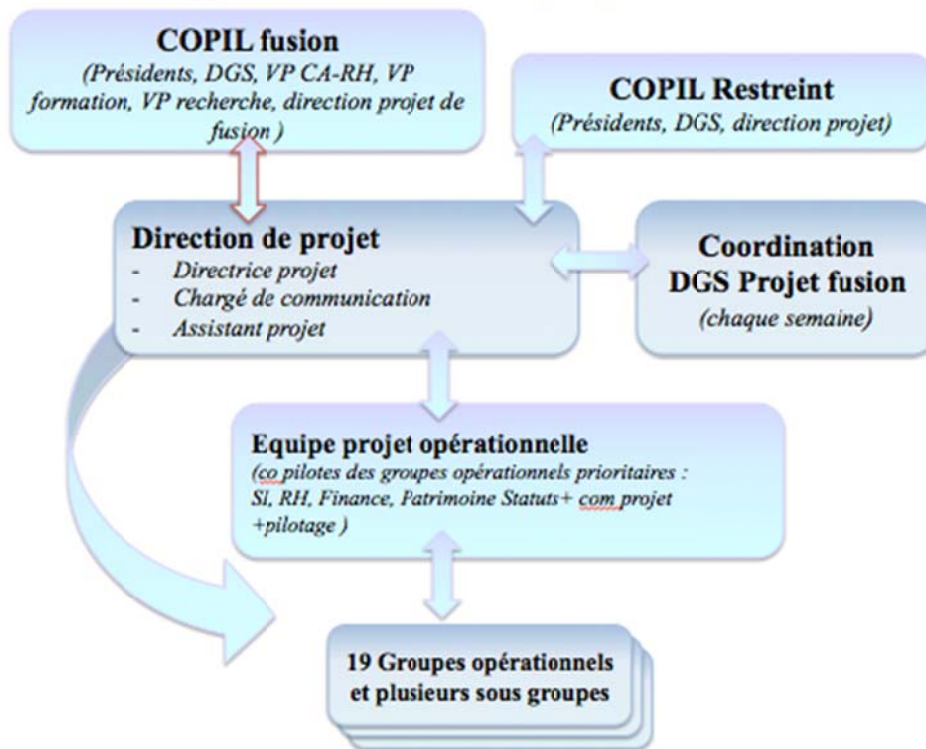
Université de Strasbourg : Pour se donner les moyens des objectifs retenus lors de la première phase du projet, les universités de Strasbourg se sont engagées dans la seconde phase opérationnelle avec la volonté d'adopter une approche rigoureuse et professionnelle de conduite de projet. Sur la base des orientations d'élaboration du projet d'établissement commun décrites précédemment, cette volonté s'est concrétisée par :

- une structuration du projet en lots d'activités planifiés autour d'objectifs précisés, décrits en détail dans la section B de ce dossier ;
- un dispositif de projet mis en place de mars à juin 2007, pleinement opérationnel en septembre 2007 ;
- des méthodologies développées en réponse aux spécificités des activités du projet.

Ce processus de création s'accompagne d'une comitologie dense permettant d'associer le plus grand nombre, élus et responsables des composantes et des unités de recherche, à la réflexion, à la conception et à la mise en œuvre du projet stratégique et administratif. Les deux exemples ci-dessous sont révélateurs de l'ampleur des chantiers alors conduits :

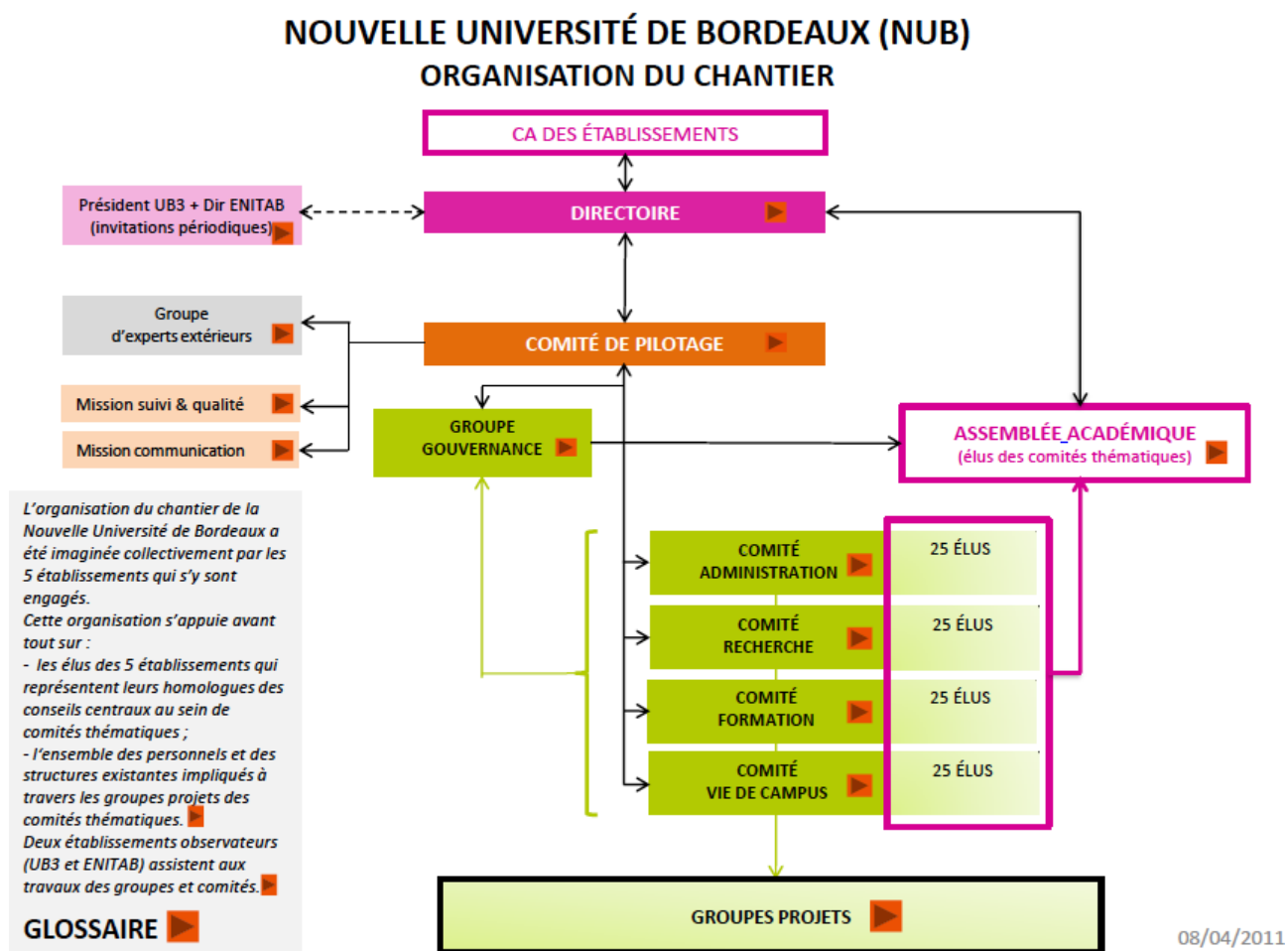
Figure 4 : Schéma de gouvernance du projet de fusion de l'université Grenoble-Alpes

Schéma de gouvernance du projet de fusion :



Source : UGA

Figure 5 : Schéma de gouvernance du projet de fusion de l'université de Bordeaux



Source : UB

1.1. Un projet mûri politiquement, dans un moment particulier de l'histoire des établissements, marqué par une ambition partagée des équipes dirigeantes des établissements, que consacre un texte politique fondateur

Ce projet fondateur, validé par la communauté universitaire des établissements concernés, premier jalon du processus d'intégration, intervient plus ou moins en amont de la date effective de fusion : une seule année pour l'université de Strasbourg et jusqu'à quatre ans pour l'université de Bordeaux (cf. figure 3). Cette durée qui, comme nous le verrons dans le rapport, a des conséquences (pas nécessairement déterminantes pour autant) sur le déroulé du processus politique et bien évidemment sur la durée de la phase de préparation de la réorganisation administrative et technique. Son ampleur est révélatrice du rythme que souhaitent imprimer les équipes politiques porteuses du projet, soit profitant d'une fenêtre favorable pour avancer dans le processus,⁶⁹ soit au contraire ralentissant pour tenir compte des résistances.

Mais, si cette durée de pré-fusion semble courte, le projet s'est forgé le plus souvent des années plus tôt. Même si le propos de ce rapport n'est pas de retracer l'histoire des sept universités et de leur fusion, il ne faut surtout pas négliger l'ancrage des projets de fusion dans le temps. Sans revenir sur la fragmentation des universités françaises issue de la loi n° 68-978, dite « Edgar Faure », du 12 novembre 1968 mais sur une période beaucoup plus récente (de trois ans avant la fusion pour Strasbourg et Montpellier à six ans pour Bordeaux, cf. figure 3), des réflexions pour la fusion s'engagent entre les décideurs politiques des établissements marquant une réelle volonté politique partagée. Ainsi à l'AMU, où il est fait mention de

⁶⁹ À l'université de Lorraine, la fusion est initialement programmée pour 2020, voire 2024, elle sera finalement très rapide : « ... il fallait profiter d'une conjonction de facteurs positifs d'où la nécessité d'aller vite », nous dira l'ancien président de l'université Henri Poincaré de Nancy et administrateur provisoire de l'UL, Jean-Pierre Finance, lors de notre entretien le 19 juin 2018.

cette réflexion⁷⁰ dans le texte fondateur qui se matérialise lors d'un comité d'orientation scientifique interuniversitaire réuni par les trois universités d'Aix-Marseille en avril 2006 : « En définitive, à partir d'une qualité scientifique certaine reconnue au site, [...] le constat a été fait que le découpage d'Aix-Marseille université, fruit d'une histoire complexe et mouvementée, nuit à sa lisibilité et à sa visibilité au plan régional, national, européen et international. Au moment où le paysage universitaire évolue et où les universités françaises sont confrontées au processus de mondialisation et de mise en concurrence comparative, la fusion, qui doit se concrétiser en janvier 2012, s'inscrit dans une volonté de rationalisation de notre paysage universitaire ». Il faudra ensuite un séminaire de deux jours des gouvernances des trois universités en 2007 et une proposition de texte fondateur en 2009 pour lancer définitivement le processus.

La plupart de ces projets naît dans un contexte favorable où la question de la structuration de l'enseignement supérieur et de la recherche se pose pour le site et pour les établissements. En 2006 à Strasbourg, le rejet de constitution d'un pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) comme étape vers la fusion, par les trois présidents, contre l'avis de la direction générale de l'enseignement supérieur, cimente l'émergence⁷¹ et l'intention de création d'une université unique. En 2008, le projet déposé à Bordeaux « pour un nouveau modèle d'université » dans le cadre de l'opération campus est déterminant pour tous les projets de structuration du site qui vont suivre, à commencer par le projet de création de l'établissement unique. Un dernier exemple est celui de l'université Clermont-Auvergne, pour lequel les premières réflexions partagées sur la structuration du site naissent⁷² en 2012 et vont s'intensifier dans le cadre créé par la loi du 23 juillet 2013 dite « loi Fioraso », le choix de la fusion s'imposant sur celui de l'association ou de la COMUE.

1.2. Un engagement assorti de garanties essentiellement en interne et aussi en externe, indispensables à la réussite du projet

Dans les sept universités visitées, les équipes dirigeantes ont insisté sur les conditions de réussite du projet de fusion et, en particulier, sur les garanties indispensables⁷³ à apporter à la communauté universitaire, au-delà des principes adoptés dans les textes fondateurs.

Sur le plan politique, les principales garanties portaient essentiellement sur la représentation au sein des conseils des différentes universités fondatrices, tant du point de vue des disciplines que des corps d'appartenance.

Sur le plan de la gestion des ressources humaines, dans le cadre d'un dialogue social intense⁷⁴, les garanties étaient plurielles et visaient prioritairement les personnels BIATSS (les personnels de bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé).

Les principaux engagements⁷⁵ des équipes de directions (cf. exemple de l'université de Bordeaux, encadré 9) qui conditionnent l'adhésion au projet, concernent la réorganisation administrative et l'absence de mobilité géographique forcée, ainsi que la politique sociale (le temps de travail, les congés annuels, les régimes indemnitaires et le règlement de gestion des personnels contractuels) reposant sur le principe que la fusion s'effectuera sans aucune situation individuelle régressive et avec un alignement, très souvent, sur les dispositions les plus favorables. À Strasbourg comme à Aix-Marseille, des mesures d'harmonisation des politiques indemnitaires ont été prises consistant à les aligner sur les dispositifs les plus favorables, ce qui a conduit à Strasbourg à augmenter l'enveloppe consacrée à cet objet de 25 %. En revanche, en Lorraine, où

⁷⁰ À noter que, dès 2004, à l'occasion de la campagne électorale pour la présidence de l'UM2 le président de l'université de la Méditerranée, Yvon Berland, affiche dans sa profession de foi sa volonté d'aller vers la fusion des trois universités.

⁷¹ À noter que, dès 2001, le président de l'université Louis Pasteur, Jean-Yves Mérindol, évoque la fusion des trois universités strasbourgeoises lors de la cérémonie de célébration des dix ans du pôle universitaire européen.

⁷² Le sujet de la fusion est abordé depuis plus de vingt ans sur le site clermontois, notamment à cause de recoupements disciplinaires anciens (cf. différents rapports de l'IGAENR au début des années 2000).

⁷³ Certaines universités comme l'université de Lorraine ne traiteront pas de certaines questions RH comme l'indemnitaire, les horaires de travail et les congés annuels des BIATSS ou le référentiel d'équivalence horaire des enseignants-chercheurs, reportant l'examen de ces questions à l'après fusion.

⁷⁴ Voir les réponses positives unanimes et étayées, données au questionnaire adressé par la mission aux établissements (cf. questions 10 et 11, annexe 7).

⁷⁵ Lors des entretiens conduits auprès de très nombreux acteurs des sept universités, tous ont indiqué que les engagements concernant la gestion des ressources humaines avaient été respectés.

la fusion a maintenu l'identité spécifique de certaines composantes (INPL, IUT), l'harmonisation des politiques indemnitaires – qui a d'abord concerné les catégories C et B puis la catégorie A – ne s'est pas faite systématiquement en référence au mieux disant et un dispositif de cliquets a été mis en place⁷⁶. Dans plusieurs universités, à ces principaux engagements s'ajoute la sanctuarisation des emplois sur des durées que la mission considère comme peu explicites.

Parmi l'ensemble des engagements considérés comme indispensables par les universités pour « sécuriser » leur projet de fusion, la mission a relevé la situation singulière de l'université de Lorraine. Outre la prise en compte de la dimension territoriale spécifique de ce projet dans les modalités de constitution des listes pour respecter la diversité géographique (en particulier en garantissant la représentation messine) des élus des conseils centraux, d'autres garanties ont été données, avec le même objectif, en acceptant une répartition des implantations des services de la présidence et de la direction générale des services, des directions de pôles et de collegiums entre Nancy et Metz, des doublons de formations entre les deux sites et la création d'une première année commune aux études de santé (PACES) à Metz. Mais le plus original, est le verrouillage des statuts de cet établissement par décret en Conseil d'État⁷⁷, ce qui garantit une forte stabilité du modèle. Cette « règle du jeu » acceptée par la communauté universitaire assure notamment une forme d'autonomie et de lisibilité aux écoles d'ingénieurs de l'ex Institut national polytechnique de Lorraine (INPL), avec la création d'un collegium spécifique. Ce choix d'un grand établissement a réuni une opposition parfois plus grande que le projet de fusion lui-même, mais il s'avère en définitive protecteur des garanties consenties. Il constitue finalement une anticipation et une alternative au dispositif qui sera autorisé quelques années plus tard en 2018 par l'ordonnance qui prévoit la possibilité de créer des établissements expérimentaux au sein desquels certaines composantes peuvent conserver la personnalité morale pour répondre à une situation que les promoteurs du projet de l'université de Lorraine ont rencontrée.

Encadré 9 : Des garanties apportées dans le domaine de la GRH : l'exemple de l'université de Bordeaux

Réponse de l'université de Bordeaux à la question 11 du questionnaire de la mission relative aux garanties données aux membres de la communauté universitaire. Conscients de l'importance des travaux préparatoires et des enjeux d'accompagnement au changement liés à la fusion de trois établissements, le Directoire a souhaité dès le début du chantier disposer d'une ingénierie opérationnelle de la conduite du chantier (pilotee par la direction opérationnelle, en appui et en conseil interne). Des engagements forts sur la conduite du changement ont ainsi été pris, donnant une place forte à la construction de la stratégie et d'un schéma directeur de la fusion, privilégiant les démarches participatives associant le plus grand nombre et garantissant la conduite des travaux en mode projet, avec l'utilisation de méthodes et outils éprouvés et adaptés au contexte.

Les équipes de direction des trois établissements se sont également engagées auprès des personnels pour l'amélioration de leurs conditions d'emploi, dans le cadre d'un dialogue social renforcé. Neuf engagements majeurs ont été pris :

« 1. Des évolutions salariales favorables seront harmonisées et garanties

La NUB permettra une évolution positive pour les agents dans le domaine des rémunérations accessoires, avec une mise à niveau sur le plus favorable, et avec l'engagement ferme qu'aucune situation individuelle ne puisse être régressive dans le cadre de la NUB.

2. Le champ d'actions en faveur des agents non-titulaires sera étendu

La NUB mettra en place de véritables progressions indiciaires pour les agents non-titulaires, ainsi qu'un dispositif spécifique de primes, tout en préservant l'attractivité des concours.

3. La politique d'emplois et les évolutions de carrière seront renforcées

Par le rassemblement des ressources et l'étendue du potentiel d'emplois, la NUB élargira les possibilités de requalifications et de financement des rehaussements de postes, dans le cadre des concours et des promotions.

4. La gestion collective des carrières sera améliorée

⁷⁶ L'UB estime le coût RH global pour l'année 2014 à 986 K€.

⁷⁷ Qui est la conséquence du statut de grand établissement retenu.

La NUB offrira l'opportunité d'homogénéiser et d'améliorer les pratiques de gestion des carrières, selon un mode équitable et identique, en concertation avec les organisations représentatives des personnels

5. Des espaces de concertation de proximité seront développés
La NUB permettra la création de CHSCT et CT de proximité, au plus proche du cadre de travail quotidien des agents.

6. Un dialogue social au plus proche du quotidien de travail et des structures sera mis en place
La NUB va mettre en place de nouveaux modes d'échanges institutionnels (la construction du chantier NUB avec les acteurs du terrain crée en lui-même ce nouveau dialogue de terrain).

7. La carrière des agents sera mieux conseillée et accompagnée
La NUB permettra de créer la fonction de conseil carrière et mobilité, par le regroupement des ressources de gestion des compétences. La NUB va offrir de plus nombreuses opportunités de mobilités fonctionnelles et géographiques. Elle permettra également de renforcer l'information-retraite individuelle et à l'accompagnement de fin de carrière.

8. L'information individuelle des personnels sera améliorée (rendue plus accessible)
La NUB associera les ressources de développement informatique afin d'offrir les meilleurs services : intranet RH, accès au dossier individuel en ligne, dossier de carrière, fiche de poste, gestion des congés...

9. L'accompagnement social des personnels sera renforcé
La NUB développera un service social de proximité, réactif et enrichi (aides financières, aides à la restauration, animation socio-culturelle...) pour l'ensemble des personnels ».

Comme l'ont souligné les équipes dirigeantes, la mission constate que l'ensemble des garanties et des dispositifs liés mis en œuvre, a permis de réaliser les opérations induites par la fusion sans blocage majeur et de manière fluide. Cela s'est également traduit par la nécessité, sur la plupart des sites, d'un travail approfondi avec les organisations syndicales et le plus souvent par un investissement très important du président de l'université lui-même.

1.3. Un objectif principal commun de meilleures visibilité et lisibilité, aux niveaux local, national et international, d'ores et déjà atteint

La mission a proposé aux sept établissements⁷⁸ une liste de cinq objectifs à classer, avec la possibilité d'en définir d'autres ; le tableau ci-dessous présente leurs réponses.

Tableau 4 : Les principaux objectifs des projets de fusion

Objectifs proposés :	AMU	UL	UB	UM	UGA	UCA
Se donner une identité plus claire pour une meilleure visibilité et lisibilité notamment à l'international	1	1	1	1	1	2
Construire ou retrouver une université complète ou pluridisciplinaire	2		2	2	2	1
Optimiser les moyens				5	5	5
Construire une gouvernance forte	3			4	4	3
Obtenir une IDEX ou I-SITE		2		3	3	4
Autre :						
construire une université couvrant le périmètre de la région Lorraine (en lien avec l'impulsion des collectivités territoriales)		3				
Améliorer la politique sociale					6	
Structurer une politique de vie de campus au bénéfice des étudiants et des personnels			3			

Source : réponses des universités au questionnaire IGAENR.

⁷⁸ Seule l'université de Strasbourg n'a pas répondu à cette question.

Deux objectifs principaux semblent structurer les projets stratégiques des établissements qui ont fusionné :

- se donner une identité plus claire pour des meilleures visibilité et lisibilité notamment à l'international ;
- retrouver une université complète⁷⁹ ou pluridisciplinaire.

Sans doute faut-il ajouter à ces deux objectifs, un troisième, non affiché en tant que tel dans les textes fondateurs ou bien présenté comme une conséquence indirecte à la fusion et ce, pour toutes les universités qui se sont regroupées à partir de 2010 : obtenir une IDEX ou une I-Site.

Il s'agit donc d'abord de rechercher la visibilité et la cohérence interne et, pour cela, d'atteindre une taille critique afin de rassembler ses forces sur un site, si possible dans une université complète proposant tout le panel disciplinaire ; d'être repérable et localisable en privilégiant aussi une identité du territoire (Lorraine) ou de la ville (Strasbourg, Aix-Marseille...) ou les deux (Grenoble-Alpes, Clermont-Auvergne) ayant vocation à devenir « une marque universitaire ».

Les deux objectifs principaux sont mis en avant dans les projets politiques des sept universités :

- « ...construire un grand établissement universitaire unique, innovant et de premier plan dans l'espace international et européen de l'enseignement supérieur et de la recherche » ;
- « ...construire une université de rayonnement international dont la visibilité et la notoriété seront à la fois la condition et le résultat de l'excellence » ;
- « ce projet se fonde sur des atouts essentiels que sont : la pluridisciplinarité retrouvée, qui conduira à une offre de formation complète et reconnue, [...] » ;
- « [...] la volonté d'installer sur le site d'Aix-Marseille un établissement d'enseignement supérieur dont la richesse disciplinaire sera unique en France, [...] la création d'un nouvel établissement qui a pour ambition de devenir la capitale des savoirs du Sud de l'Europe ouverte sur le monde, notamment dans le cadre du partenariat euroméditerranéen » ;
- « une fusion répondant au défi de l'attractivité et du rayonnement : réunie et respectant l'identité de chacun, la nouvelle université, plus forte, plus lisible, plus attractive, relève les défis de la société de la connaissance dans un souci de rayonnement. Elle s'impose comme un interlocuteur visible, développant une articulation efficace avec ses partenaires scientifiques et universitaires, pérennisant ainsi la lisibilité du site montpellierain » ;
- « construire un établissement de rang mondial en recherche et innovation, en forte synergie avec les organismes de recherche, développer une offre ambitieuse de formation pluridisciplinaire, attractive, simplifiée et riche des complémentarités du site, [...] ».

Aucune des fusions ne se justifie, aux yeux de leurs promoteurs, par la primauté d'un objectif économique, alors que c'est souvent l'un des premiers motifs avancé pour les fusions dans les entreprises ou dans d'autres organisations publiques comme les hôpitaux. Ce constat se vérifie à la lecture des projets stratégiques et administratifs, où les arguments économiques sont rares : à l'AMU, un chapitre du texte fondateur est consacré à « *une organisation administrative efficiente* », à l'UB il en est de même avec une partie du projet stratégique intitulée « Promouvoir un modèle de pilotage fondé sur l'efficacité et la responsabilité » ou encore à l'UCA avec un chapitre consacré à « une culture de l'arbitrage économique et de la pluri-annualité budgétaire ». Cette approche vise le plus souvent à la recherche d'efficacité dans les services rendus aux usagers (comme dans le projet stratégique de l'UB : « Définir les niveaux pertinents d'administration et de gestion vis-à-vis des structures opérationnelles, dans une logique de qualité de service rendu aux usagers »).

Par ailleurs, les objectifs évoqués par les établissements sont assez révélateurs de l'accentuation de la dimension territoriale pour le projet lorrain, de la nécessité de valoriser la dimension sociale du projet pour

⁷⁹ Deux des opérations de fusion ne sont pas « complètes » : Bordeaux et Montpellier. Et aucune, hormis l'université de Lorraine, n'intègre les anciennes fédérations d'écoles d'ingénieur qui existaient (Grenoble pour l'instant, Bordeaux), les écoles indépendantes (École centrale à Marseille) et les IEP. Cela mériterait un développement dans le corps du texte pour dire que les fusions incomplètes résultent de difficultés politiques ou juridiques

le projet grenoblois ou bien des enjeux pour ces nouvelles universités à s'assurer d'un développement harmonieux de la vie des vastes et nombreux campus dont elles auront la responsabilité.

Il serait hasardeux aujourd'hui d'évaluer avec certitude l'atteinte pleine et entière des différents objectifs que se sont fixés les sept universités. Néanmoins, la mission a pu d'ores et déjà observer des effets positifs des fusions sur la visibilité et la lisibilité, aux niveaux local, national et international de ces établissements qui seront développés dans les différentes parties du rapport consacrées aux missions fondamentales de formation et de recherche. D'une manière générale, tous les acteurs rencontrés y compris extérieurs aux établissements comme les recteurs ou les délégués régionaux d'organismes de recherche, s'accordent à souligner un changement radical d'image du nouvel établissement créé. Ces observations sont corroborées par les évaluations du HCERES (cf. encadré 10).

Encadré 10 : La fusion permet une meilleure lisibilité et visibilité : extraits de rapports d'évaluation du HCERES

Université de Strasbourg : rapport de l'AERES, 2012 : Les premières étapes de la fusion des universités de Strasbourg constituent une réussite qui mérite d'être soulignée. L'image de l'université de Strasbourg, désormais unifiée, est celle d'une institution dynamique, ambitieuse, imaginative et tournée vers l'avenir, où la vie étudiante est particulièrement développée. L'excellence de sa recherche et son partenariat fort avec les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) ont permis à l'université de Strasbourg d'être lauréate d'importants programmes structurants dans le cadre des investissements d'avenir, un succès qui conforte sa visibilité internationale et son insertion régionale et transfrontalière.

Université d'Aix-Marseille, rapport du HCERES, 2017 : La fusion constitue indéniablement une force en ce sens que sa réussite a créé un véritable dynamisme. ... Ce succès, constaté lors de la visite sur site, a permis de faire d'AMU l'une des principales universités françaises. ... Il se dégage de ce constat chez les membres de la communauté universitaire un réel sentiment d'appartenance à la nouvelle entité et une fierté, associée à la renommée de l'université qui va croissante et à la réussite du projet de fusion lui-même. ... Des partenariats industriels facilités par la fusion : depuis 2012, une trentaine de conventions cadre ont été signées par AMU avec des grands groupes, tels que Sogeti High Tech, Bull, Capgemini, EDF, et Airbus Helicopters, notamment. Les représentants des entreprises rencontrés par le comité d'évaluation soulignent le renforcement des relations à la suite de la fusion, cette dernière leur ayant procuré un interlocuteur unique et bien identifié. Une relation de confiance a ainsi été établie entre AMU et les acteurs socioéconomiques du territoire. Au terme d'une fusion réussie, dont on soulignera d'autant plus le mérite qu'il faut en reconnaître la difficulté, AMU compte désormais parmi les meilleures universités françaises dans les classements internationaux.

Université de Lorraine, rapport d'évaluation du HCERES, 2017 : En capitalisant sur les résultats obtenus au cours de ce premier mandat, l'UL est maintenant en capacité de développer son positionnement international, notamment par une meilleure valorisation des travaux de recherche et par des actions en direction des masters et doctorants. L'obtention du label I-Site est une opportunité exceptionnelle pour développer cette dimension internationale et pour renforcer l'attractivité de l'établissement.

Conclusion : Quatre ans après la fusion ayant mené à la création de l'université de Lorraine, le parcours effectué par le nouvel établissement est globalement remarquable. Forte d'une identité clairement affirmée..., l'UL est aujourd'hui en capacité d'affermir son positionnement national et international, dans un contexte transfrontalier porteur qui lui est spécifique.

... Dans la perspective du prochain contrat, et en s'appuyant sur des atouts indéniables tant en recherche qu'en formation, l'UL est en mesure de capitaliser sur les résultats obtenus au cours de la période écoulée, en mettant à profit le levier exceptionnel que constitue l'obtention du label I-Site pour développer une dimension internationale et renforcer l'attractivité de l'établissement sous tous les angles.

Université de Bordeaux, rapport d'évaluation du HCERES, 2015 : Alors que la politique des relations internationales au niveau institutionnel était pointée par l'AERES en 2011 comme un point faible pour les trois universités en projet de fusion, la création de l'UB a donné l'impulsion à une stratégie ambitieuse pour le développement de cette politique. En concertation avec Bordeaux Métropole, dans une politique de partenariats privilégiés, elle a récemment établi une collaboration académique avec l'université de Laval et avec celle de Kyoto. Ces exemples expriment la volonté d'entretenir des relations approfondies avec quelques partenaires, sélectionnés selon un standard de qualité, avec comme objectifs, des diplômes en commun, des laboratoires internationaux et des échanges d'étudiants.

Conclusion : ... et la marque « Université de Bordeaux » est désormais reconnue et soutenue par les EPST, les partenaires industriels et la métropole bordelaise.

...Enfin, devenue une institution majeure d'enseignement et de recherche en Aquitaine, portée à l'international par la marque « Université de Bordeaux... »

Les projets d'établissement proposés dans le cadre de la politique contractuelle avec le MESRI, par exemple celui d'Aix-Marseille université, intègrent cet acquis en matière de visibilité, notamment à l'international, tout en soulignant que ce n'est pas l'objectif premier dans un premier temps du processus de fusion : « Créée le 1^{er} janvier 2012, Aix-Marseille université (AMU) peut légitimement considérer, au terme d'une première période 2012-2017 largement consacrée à la structuration de l'université unique, qu'elle a relevé le défi majeur qu'elle s'était assigné : réussir la fusion des trois universités du territoire et donner naissance à une grande université de rang mondial. Aujourd'hui, AMU est ainsi une université de recherche intensive, qui a tissé des partenariats dans le monde entier, qui a affirmé son ancrage et son intégration territoriale et qui figure parmi les toutes premières universités françaises au classement de Shanghai » (extrait du projet d'établissement 2018-2022).

2. Une mise en œuvre du projet dans la durée

Si les phases de maturation politique et les phases de préparation aux changements organisationnels ont été relativement courtes, les équipes dirigeantes se sont généralement préservées de toute précipitation dans la mise en œuvre du projet de fusion. Au rythme très soutenu d'avant la fusion afin d'assurer le basculement dans la nouvelle organisation dans des conditions optimales sur la base de vastes chantiers de préparation, succèdent des périodes plus étalées de deux à six années (cf. figure 3), afin d'assurer la construction des nouvelles organisations en particulier administratives, la mise en place des procédures, etc.

Il n'existe d'ailleurs aucune corrélation entre la durée de la phase de préparation en amont et celle de mise en œuvre. Les universités ayant disposé d'une seule année de préparation (Unistra, UGA, UCA) ont connu un temps de mise en œuvre de quatre à cinq années. Dans les quatre autres universités qui ont consacré de deux (AMU) à trois années (UL, UB, UM) pour se préparer, le temps de mise en œuvre varie de deux ans (UB) à six ans (AMU, UL, UM). **Un temps plus long de préparation en amont ne garantit pas une mise en œuvre plus rapide. Ce sont davantage des choix politiques de conduite du projet de fusion qui ont prévalu dans le rythme adopté.**

Si l'on peut considérer, comme le font certains des présidents des universités, qu'à ce stade le processus de fusion est abouti, il ressort avec évidence que d'autres phases que nous pourrions qualifier de consolidation, s'imposent dans les sept universités. Toutes ouvrent un chantier désigné sous les termes de « simplification » ou « subsidiarité » ou encore « plus d'agilité » (cf. annexe 5). Pour beaucoup, cet objectif de simplification était inscrit dans le projet fondateur voire dans certaine profession de foi des candidats. Du discours, il devient réalité, avec une mise en œuvre soit parallèle à la phase de construction comme à Bordeaux et Grenoble mais nécessitant d'être poursuivie au-delà, soit intervenant dans un deuxième temps, postérieur à la construction comme à Strasbourg, Aix-Marseille ou en Lorraine. Ces chantiers peuvent nécessiter jusqu'à quatre à cinq ans et sont inhérents au processus de fusion :

- d'abord la construction du nouvel établissement offre « une fenêtre » idéale à la réflexion et à la conduite du changement nécessaire pour accompagner un chantier de simplification ;
- ensuite, cette phase de construction est révélatrice de dysfonctionnements et de lourdeurs, d'ailleurs pas tous liés à la fusion ;

- enfin, la taille acquise par ces universités nécessite de corriger certaines organisations ou procédures pour passer d'une phase assez centralisatrice à une autre plus décentralisatrice.

Sans l'inclure dans cette période « de consolidation », la mission a aussi constaté que les sept universités, dans une démarche responsable d'auto évaluation, s'interrogent sur le fonctionnement, l'efficacité, les marges ou non d'évolution des structures institutionnelles, en particulier des structures intermédiaires, mises en place.

Pour les universités de Grenoble et de Clermont-Auvergne, ces structures installées lors de la fusion sont explicitement annoncées comme des étapes vers l'organisation cible qui conditionnent l'éventuelle pérennisation des IDEX et I-Site.

Enfin, dans le cadre des AAP du PIA, l'obtention d'une École universitaire de recherche (EUR) ou la réorganisation liée à l'obtention d'un nouveau cursus à l'université (NCU) conduisent les équipes dirigeantes à repenser l'ensemble de leur structuration y compris les structures nouvellement créées. De manière schématique, cette période de réflexion et d'éventuels changements structurels est ouverte dans les sept établissements fusionnés. Elle devrait permettre de finaliser le processus de fusion à Grenoble et à Clermont-Ferrand respectivement en 2020 et 2021 et elle a pour conséquence de prolonger ce même processus pour les autres universités *a minima* sur 2018 et 2019.

Il ressort de ces éléments d'analyse que les processus de fusion d'universités s'inscrivent dans le temps long avant d'atteindre une forme de stabilisation, représentant de cinq à dix années après la fusion, et de dix à quinze années au total. Ces délais n'ont rien de surprenant. Ils ont été observés dans d'autres mouvements de fusions, comme dans les hôpitaux⁸⁰.

Ces processus associent des changements organisationnels importants qui peuvent être parfois associées à des mutations d'ordre culturel et nécessitent du temps d'adaptation, de correction et d'acculturation. Cette construction progressive est revendiquée par un grand nombre des présidents d'université rencontrés), comme l'écrivait le président d'AMU dans sa réponse au HCERES au rapport d'évaluation de 2017 : « [...] *Il faut également rappeler que la construction d'une université telle qu'elle a été effectuée après une fusion nécessite de franchir les étapes les unes après les autres, afin d'asseoir l'établissement sur des bases solides.* » ou bien comme nous l'indiquait le président de l'université de Montpellier en entretien : « [...] (la fusion) *un processus qui n'est pas achevé, qui est toujours en cours, avec des ajustements. Le vivre ensemble n'étant plus une question, on peut passer à une autre phase, celle de cohérence* ».

2.1. Des facteurs favorables qui constituent autant de prérequis

Le déploiement des projets de fusion présente des singularités propres à chaque site. Néanmoins, la mission a repéré l'existence dans les universités observées de plusieurs facteurs, parfois communs à plusieurs d'entre-elles, l'ayant facilité. Ces facteurs préexistent à la fusion et constituent un terreau propice à la démarche.

Comme la mission l'a esquissé *supra*, le projet stratégique et le dessein d'une université unique sont, le plus souvent, **le fruit de liens tissés en amont** entre des présidents d'établissement qui ont l'habitude de travailler ensemble et de construire une culture commune et de confiance comme à Strasbourg où, dans le cadre du pôle universitaire européen, ils se rencontrent régulièrement pendant les cinq ans qui précèdent la fusion, également à Aix-Marseille au sein du PRES sur la période 2007-2012 ou encore en Lorraine où ils⁸¹ se voient tous les mardis matins pendant quatre ans avec une progressive convergence du pilotage. Ces mêmes acquis d'un travail qui décloisonne et qui rassemble, sont inhérents aux unités mixtes de recherche, regroupant les enseignants-chercheurs et chercheurs des établissements se préparant à fusionner ; il s'agit sans doute d'un des facteurs de compréhension de l'allant des communautés de la recherche dans les projets de fusion.

⁸⁰ Cf. rapport RM2012-020P de mai 2012 de l'inspection générale des affaires sociales, *Fusions et regroupements hospitaliers : quel bilan pour les 15 dernières années ?*

⁸¹ Un travail en commun dans la durée facilité par la synchronisation des mandats résultant de la mise en application de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités dite « loi Pécresse ».

Le rôle des différents acteurs universitaires est à chaque fois déterminant, pour porter une **dynamique de fusion décidée localement sans injonction ministérielle** et un projet vu comme un outil pour avancer et non comme un objectif en soi. C'est particulièrement notable dans le cas de la fusion des universités strasbourgeoises ou d'Aix-Marseille.

Pour les sept universités fusionnées, les politiques incitatives, cette fois ministérielles, de contractualisation avec les établissements d'enseignement supérieur, de restructuration de l'enseignement supérieur visant à de faire émerger des pôles universitaires d'excellence de niveau international, et les objets qui les portent, **le contrat quadriennal (ou désormais quinquennal), le plan Campus⁸², le PRES puis les regroupements initiés par la loi de 2013 comme la COMUE vont également jouer un rôle essentiel dans la naissance des projets de fusion et dans leur construction.** Ils vont servir de cadre au développement de projets interuniversitaires importants :

- à Bordeaux (« Projet stratégique commun : vers un nouveau modèle d'université »), « *Le PRES a permis [...] de lancer un vaste chantier de rénovation immobilière grâce à l'opération Campus. La dynamique ainsi engagée a surtout permis de mener une réflexion sur la structuration de l'offre de recherche et de formation conduisant à proposer un nouveau modèle d'université sur lequel s'est appuyé le projet Campus, validé par les conseils d'administration des membres fondateurs du PRES, et qui sert aujourd'hui de socle à la construction des autres projets du site universitaire, et en particulier ceux relevant des investissements d'avenir* » ;
- en Lorraine, le plan campus sert d'accélérateur après un premier échec et un rattrapage avec la fixation d'une échéance pour une fusion : la volonté des présidents est celle d'un fléchage des moyens directement vers le PRES, « *pas possible mais que nous avons réalisé nous-mêmes* » et dès, le contrat quadriennal 2005-2008, les universités convergent vers une offre de formation commune. À partir de 2008, le nouveau contrat est en partie commun avec une entrée progressive de l'université de Metz ;
- à Strasbourg, le contrat quadriennal 2005-2008 comprend une partie importante consacrée au développement des activités interuniversitaires où figurera la mention qu'ils « *[travailleront] dans la perspective d'une université unique à Strasbourg* » ;
- à Grenoble, l'université, s'appuie sur la création de la COMUE pour construire sa propre fusion, COMUE qui constitue un outil préfigurateur de la future université intégrée en particulier pour le versant recherche.

Dans tous les établissements visités, la mission a constaté combien la construction du projet, sa maturation ont été favorisées par **le développement, ces dernières décennies, d'une culture d'évaluation, par l'anticipation stratégique et la prise en compte d'avis externes.** Dans ce cadre, la culture démocratique des établissements constitue un atout, favorisant **un dialogue approfondi et permanent nécessaire à l'adhésion de la communauté.** Même si la mission considère que ce dernier argument doit être tempéré car il a pu également constituer un handicap en ralentissant les processus de fusion et en aboutissant à des compromis, parfois appelés « garanties », pas toujours efficaces et encore moins efficaces.

Beaucoup d'autres facteurs s'avèrent utiles sinon déterminants dans la réussite des projets de fusion (l'homogénéité géographique, la restructuration de composantes, des recoupements disciplinaires travaillés avant la fusion, l'expérience acquise depuis plusieurs années au sein de services interuniversitaires sur le site, etc.) : ils seront développés dans les autres annexes du rapport.

⁸² L'opération campus (appelée aussi « plan campus ») est un plan de grande ampleur en faveur de l'immobilier universitaire représentant un investissement de plus de cinq milliards d'euros. Il s'agit de faire émerger des campus d'excellence (douze sites retenus) qui seront la vitrine de la France et renforceront l'attractivité et le rayonnement de l'université française (source site du MESRI).

2.2. Des présidents au leadership fort, qui incarnent la nouvelle université

Si nous avons eu l'ambition de retracer l'histoire de ces rapprochements pour une université unique, il aurait fallu associer à cette étude tous les présidents des universités qui vont fusionner, « les entrepreneurs institutionnels » comme les décrivent⁸³ Christine Musselin et Maël Dif-Pradalier. Parmi « ces pionniers » qui vont porter ou adhérer au projet et avoir un rôle moteur d'entraînement de leur communauté, se trouve très souvent le futur président⁸⁴ de l'université fusionnée qui, d'une phase de conception va prendre en charge la mise en œuvre du projet (cf. encadré 11). De cette première vague de présidents, seuls deux ont cessé leurs fonctions : Alain Beretz à Strasbourg en 2016 quand il est nommé directeur général de la recherche et de l'innovation au MESRI, et Lise Dumasy à Grenoble, qui selon un scénario original (et très révélateur du souci visé *supra* de garantir l'équilibre de représentation entre les disciplines) va assurer avec Patrick Lévy alors président de la COMUE Grenoble-Alpes, une permutation de leurs responsabilités.

Encadré 11 : Les premiers présidents des sept universités fusionnées

Six étaient présidents de l'une des universités qui va fusionner :

– à Strasbourg, Alain Beretz, président de l'université Louis Pasteur de juin 2007 à décembre 2008, est élu premier président de la nouvelle université le 18 décembre 2008 et réélu en 2012. Michel Deneken, premier vice-président en charge des finances et ressources humaines de l'université Marc-Bloch de 2007 à 2008 et premier vice-président de l'université de Strasbourg depuis janvier 2009 lui succède en décembre 2016 ;

– à Aix-Marseille, Yvon Berland est président de l'université de la Méditerranée en 2004, réélu en 2009 avant de devenir le premier président d'Aix-Marseille université en 2012, réélu en 2016 ;

– à Bordeaux, Manuel Tunon de Lara, président de l'université Bordeaux Segalen en 2008, puis réélu en 2012 sera le premier président de ce nouvel établissement l'université de Bordeaux en janvier 2014, réélu en 2018 ;

– à Montpellier, Philippe Augé a été élu président de l'université de Montpellier, en janvier 2015 et réélu en janvier 2019. Il était président de l'université Montpellier 1 depuis avril 2009, réélu en 2012 ;

– à Grenoble, Patrick Lévy, ancien président de l'université Joseph Fourier de 2012 à décembre 2015, président de la COMUE Grenoble-Alpes de 2016 à décembre 2017, est élu président de l'université Grenoble-Alpes le 11 janvier 2018 pour une durée de deux ans, succédant ainsi à Lise Dumasy (elle-même présidente de l'université Stendhal de 1999 à 2004, puis de 2008 à décembre 2015) ;

– à Clermont-Ferrand, Mathias Bernard est élu, le 16 décembre 2016 à la présidence de l'université Clermont-Auvergne. Il présidait l'université Blaise-Pascal depuis mars 2012 (réélu en avril 2016).

Un était très impliqué dans la gouvernance de leur université avant la fusion :

– en Lorraine, Pierre Mutzenhardt est vice-président du conseil scientifique de l'université Henri-Poincaré avant d'être élu président de l'université de Lorraine en 2012, réélu en 2017.

Dans six cas sur sept, les premiers présidents ont joué un rôle déterminant dans le processus politique de création de leur établissement en étant président d'un des établissements fondateurs. Dans le dernier cas, le président était fortement impliqué en tant de vice-président d'un établissement fondateur dans le processus de fusion. Cette situation explique que les fusions observées se caractérisent par un portage politique et une gouvernance extrêmement forts et un *leadership* des présidents qui incarnent cette nouvelle université créée. Tous les acteurs rencontrés ont souligné à la mission ce *leadership* de leur président, y compris les plus critiques sur la fusion, et sa légitimité acquise sur le territoire.

À l'évidence, les présidents ont su fédérer, établir des relations de confiance, conduire leur établissement vers les objectifs fixés, à commencer par cette visibilité et cette reconnaissance tant aux niveaux local, national qu'international assortie de succès (ou considérés comme tels par une grande majorité des communautés universitaires) comme l'obtention du label Idex ou I-Site ou la progression dans les classements internationaux. Ils ont créé et maintenu une dynamique où le sentiment d'appartenance voire de fierté d'appartenir à la nouvelle entité a été rapidement acquis alors même que certains établissements fondateurs disposaient eux-mêmes d'une identité très marquée. D'une certaine manière, cette adhésion

⁸³ <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-sociologie-2014-2-page-285.htm>.

⁸⁴ Dans le cas de l'université de Lorraine, Jean-Pierre Finance, ancien président de l'université Henri-Poincaré de Nancy sera administrateur provisoire de septembre 2011 à mai 2012.

s'est nettement exprimée dans la réélection de quatre de ces présidents après une campagne électorale où la fusion n'apparaissait plus comme un enjeu. Une lecture identique peut être faite à Strasbourg avec l'élection du président Michel Deneken qui incarne la continuité par rapport à l'équipe qui a réalisé la fusion (dont il fut le premier vice-président pendant huit ans). Cette élection est aussi significative car c'est un président issu d'une université de sciences humaines et sociales (SHS), l'université Marc-Bloch, qui est élu à la tête d'une université unique où le poids des enseignants - chercheurs et chercheurs des sciences « dures » est très important.

Cette incarnation de leur université fusionnée par ces présidents est si forte qu'elle met en évidence le fait que ces universités doivent encore franchir une étape cruciale qui verra un président n'ayant pas participé au processus de fusion, les diriger. Si pour la mission, il n'y a pas véritablement de risque de retour aux anciens périmètres, celui d'une déconstruction n'est pas à écarter sous la forme d'un délitement du portage politique et de sa dynamique, d'un affaiblissement de l'équilibre fragile trouvé entre le niveau central et les composantes, notamment les facultés et les écoles, au profit d'une logique purement facultaire qui pourrait s'en trouver renforcée.

2.3. Un leadership aussi administratif avec les directeurs généraux des services

La mission a observé dans la plupart de ces universités que ce *leadership* n'est pas seulement politique, il est aussi administratif avec des directeurs généraux des services (DGS) très fortement impliqués dans les projets de fusion et dans leur réalisation (cf. annexe 5). Un portage à deux, président et DGS, qui accentue le découplage⁸⁵ entre les responsabilités managériales et les responsabilités académiques engagé grâce à la dynamique générée par le passage aux responsabilités et compétences élargies, qui installe véritablement ces DGS dans le gouvernement des universités directement auprès du président. Le processus de fusion les conforte à la fois dans leur rôle plus traditionnel de professionnel « de la gestion » mais également d'expert en accompagnement à la conduite de changement et de conseiller stratégique du président. Ce sont eux donc qui vont conduire leurs équipes dans le vaste chantier de réorganisation de l'administration et de refonte des procédures de la nouvelle université, retrouvant ou poursuivant dans « l'esprit de mission réformateur » développé⁸⁶ par Julien Barrier et Christine Musselin.

Comme pour les présidents, il faut noter que les DGS qui vont conduire les opérations de fusion (plus ou moins désignés tôt dans le processus comme nous le verrons par la suite) étaient tous secrétaire général ou directeur général des services dans l'une des universités qui vont fusionner (cf. encadré 12).

Encadré 12 : Les premiers directeurs généraux des services des sept universités fusionnées

- à l'université de Strasbourg, Jean Déroche est nommé DGS de 2009 à 2011, il était auparavant secrétaire général de l'université Louis Pasteur (Strasbourg 1) depuis 2005 ;
- à l'université de la Lorraine, François Noël est nommé DGS de 2012 à 2013 ; il était auparavant DGS de l'université de Nancy 2. Jean-François Molter lui succède en après avoir été DGS adjoint pendant une année ;
- à Aix-Marseille, Damien Verhaeghe est nommé DGS de 2012 à 2014, il était auparavant secrétaire général puis DGS de l'université de la Méditerranée (Marseille 2) depuis 2001 ;
- à Bordeaux, Éric Dutil est nommé DGS de 2014 à 2017, il était auparavant secrétaire général puis DGS de l'université de Bordeaux 1 depuis 2008 ;
- à Montpellier, Pascal Beauregard est nommé DGS de 2015 à 2017, il était auparavant secrétaire général puis DGS de l'université de Montpellier 1 depuis 2004 ;
- à Grenoble, Joris Benelle est nommé DGS en 2016, il était auparavant DGS de l'université Joseph Fourier (Grenoble 1) depuis 2014 ;
- à Clermont-Ferrand, Myriam Esquirol est nommée DGS de 2016 à 2017, elle était auparavant DGS de l'université d'Auvergne (Clermont-Ferrand 1) depuis 2012.

⁸⁵ Un constat qui rejoint une des principales conclusions d'une étude de comparaison internationale portant sur la gouvernance dans l'enseignement supérieur en Finlande, aux Pays-Bas, en Norvège, au Royaume-Uni (Angleterre) et en Suède, produite par le NIFU (Institut nordique d'études en innovation, recherche et éducation) et publiée le 24 février 2017 par le ministère danois de l'enseignement supérieur et des sciences.

⁸⁶ <https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2015-4-page-127.htm>

Dans certains cas le binôme président - DGS précédemment en place dans une des universités qui fusionnent, se reconstitue. C'est le cas à Strasbourg, Aix-Marseille et Montpellier (indirectement UGA).

Enfin la mission relève que contrairement aux présidents, la plupart des premiers directeurs généraux des services des universités fusionnées ne sont plus en fonction aujourd'hui.

2.4. Des difficultés sur les deux voire trois premières années du processus de fusion

Le processus de fusion s'inscrit dans la durée et la mission a pu observer que, malgré un portage politique et administratif très fort, une préparation du passage à la fusion intense et très professionnelle, malgré les facteurs facilitateurs existants sur chaque site, toutes les universités ont été confrontées à une phase délicate lors de la mise en œuvre du projet. Cette phase critique de deux à trois ans, qui intervient généralement l'année de la fusion, concerne essentiellement l'administration (cf. annexe 5) avec la mise en place de la nouvelle organisation et de nouvelles procédures de travail ; elle n'a que peu de réelles répercussions sur les activités des établissements. Cette période de difficultés observée assez systématiquement semble incontournable, inhérente à l'ampleur des transformations liées à la fusion. Elle milite en faveur d'une démarche d'anticipation pour les établissements qui souhaiteraient fusionner dans le futur, à travers, par exemple, l'élaboration en amont d'une cartographie des risques.

Annexe 3 : La fusion, un changement d'échelle qui s'accompagne le plus souvent d'une réorganisation des composantes et de l'introduction de structures de niveau intermédiaire

SOMMAIRE

1. Le maintien d'un fonctionnement à deux niveaux	67
1.1. Le maintien des composantes en l'état	67
1.2. La fusion des composantes	68
2. La création d'une structure intermédiaire	71
2.1. À impact faible sur les composantes et la gouvernance	71
2.2. À impact plus fort sur les composantes et la gouvernance	72
3. Cette restructuration continue d'être interrogée et pose la question du lien entre formation et recherche	74
3.1. Toutes les fusionnées interrogent leur modèle de structuration	74
3.2. Des structures intermédiaires comme « des pierres d'attente » dans une fusion toujours en cours ?	78

La fusion n'a pas vocation à bouleverser les missions d'enseignement et de recherche de l'université ; elle n'a pas vocation à changer, pour un enseignant / enseignant-chercheur, le déroulement d'une séance de travaux dirigés, ni, pour un personnel administratif, le quotidien du travail au sein d'un laboratoire de recherche. Ces activités vont continuer de se dérouler et la nécessité du maintien de cette permanence des missions est même régulièrement rappelée au fil des processus de fusion. Dès lors, le changement d'échelle n'est pas nécessairement perceptible par tous ; dans plusieurs établissements fusionnés, il a été assuré à la mission qu'un certain nombre de personnels, notamment parmi les enseignants, enseignants - chercheurs, hospitalo-universitaires, ou encore équipes administratives et techniques des composantes de formation et de recherche, n'avaient pas nécessairement « perçu » ou « vécu » la fusion et ses conséquences organisationnelles.

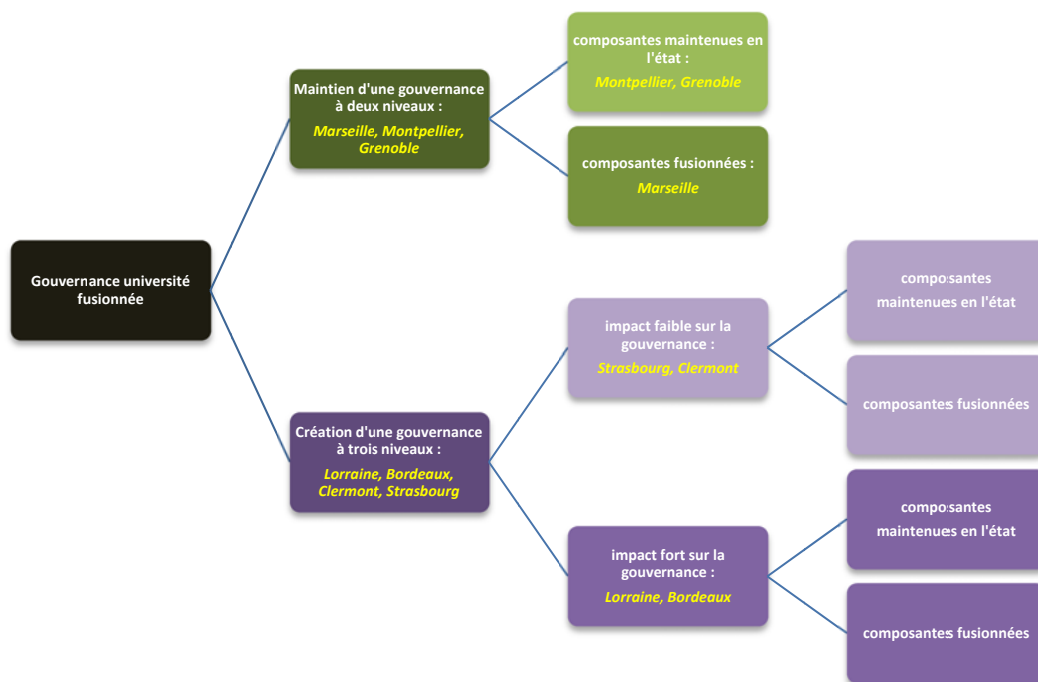
Une dimension est cependant systématiquement modifiée : c'est le lien entre la gouvernance centrale et les différentes équipes « de terrain », enseignantes, de recherche, administratives et techniques. Les équipes politiques et les services, même s'ils sont plus denses, ont sous leur responsabilité un nombre beaucoup plus important d'équipes enseignantes, administratives et de recherche. Au-delà des circuits et des processus, qui doivent évoluer pour s'adapter à ce changement d'échelle, et parallèlement à la structuration des services de l'université, la fusion interroge le fonctionnement politique de l'ensemble de l'université et plus notablement la place des composantes d'enseignement et de recherche.

Il n'est pas possible de définir des points communs absolus dans les organisations mises en place par les sept universités fusionnées. En revanche, la mission a pu constater, notamment sur la question des échelons intermédiaires de la structuration des nouvelles entités, les signes des échanges et partages d'expériences entre les universités, avec des fusions plus récentes qui ont profité des modèles plus anciens, sans pour autant que cela concoure à établir une norme. De ce point de vue, les fusions observées présentent deux scénarios distincts :

- certaines ont maintenu une gouvernance à deux niveaux ;
- certaines ont installé des structures de niveau intermédiaire.

Au sein même de ces scénarios des variantes sont observées. Ainsi, le maintien d'une gouvernance à deux niveaux peut aller de pair avec le maintien en l'état du nombre de composantes. Mais il peut s'accompagner ailleurs d'une forte restructuration ou réorganisation de ces composantes. De même, l'introduction de niveaux intermédiaires peut avoir pour objectif ou pour effet de maintenir les composantes d'enseignement en l'état, avec un système de gouvernance relativement proche des fonctionnements antérieurs. Il peut, à l'inverse, avoir des conséquences importantes sur les composantes et l'organisation de la gouvernance générale de l'établissement.

Figure 6 : Les scénarios d'évolution de la gouvernance et de l'organisation des composantes



Source : IGAENR

Cette présentation appelle deux remarques :

- Elle efface la dimension temporelle, et plus précisément la question de la préparation de la fusion ou de ses conséquences. Certaines fusions de composantes ont pu avoir lieu en amont de la fusion, pour la préparer ou « se mettre en ordre de marche », comme les fusions de composantes de l'université Stendhal Grenoble 3. D'autres ont pu avoir lieu simultanément, comme les fusions de composantes à Aix-Marseille université ; ces fusions peuvent également avoir lieu après la fusion des universités, comme un effet qui n'était pas nécessairement attendu (cf. les fusions des composantes du collegium ALLSH de l'université de Lorraine).
- Elle présente la situation comme « figée » : or, quels que soient les choix qui ont été faits, tous ces scénarios suscitent des interrogations de la part des établissements, et pourront conduire à de nouvelles évolutions dans l'organisation.

Deux questions semblent cependant communes, dans la réorganisation des universités et la structuration en composantes, quel que soit le scénario retenu : le lien entre formation et recherche d'une part, et l'interdisciplinarité d'autre part.

La plupart du temps, ces deux questions se posaient déjà avant la fusion, comme elles se posent à beaucoup d'établissements de l'enseignement supérieur, la fusion ne servant que de révélateur. Elles sont au cœur des projets d'Idex ou d'I-Site déposés par les établissements.

Tableau 5 : Présentation des structurations intermédiaires retenues par les sept universités⁸⁷

Structure de niveau intermédiaire / Site	Structures intermédiaires distinctes		Structure commune formation ET recherche	Pas de structure de niveau intermédiaire
	en formation	en recherche		
Montpellier		Département scientifique		En formation
Marseille		PR2I		En formation
Strasbourg			Collegium	
Clermont			Collegium	
Grenoble		Pôle de recherche		En formation
Lorraine	Collegium	Pôle scientifique		
Bordeaux	Collège	Département		

Source : IGAENR

Dans le tableau ci-dessus, la mission récapitule les options choisies par chaque établissement.

1. Le maintien d'un fonctionnement à deux niveaux

Maintenir les composantes au niveau 2 de la gouvernance et de l'organisation de l'université indique la volonté de rester au plus près du modèle traditionnel d'organisation de l'université. La transformation touchera alors assez peu la marche générale de l'établissement, et notamment la relation centre / composantes.

Rappelons que dans le paysage actuel de l'enseignement supérieur et de la recherche français, des universités non fusionnées comptent un grand nombre d'étudiants et de composantes, qui peut s'approcher de la situation d'universités fusionnées, sans qu'il soit nécessairement à l'ordre du jour, dans ces dernières, de mettre en place des structures intermédiaires. Ainsi, l'université de Nantes compte 37 000 étudiants et 20 composantes ou l'université Paris 1 40 000 étudiants pour 18 composantes. Ce mode de fonctionnement, commun à la majorité des universités, place au même niveau 2 de la gouvernance des entités à la fois proches et dissemblables : des UFR qui regroupent à la fois des problématiques d'enseignement et de recherche, des instituts au fonctionnement dérogatoire souvent centrés sur des questions de formation (IUT, écoles internes) et, côté recherche des unités de recherche parfois soumises à plusieurs tutelles. Ces composantes peuvent être de tailles très différentes.

1.1. Le maintien des composantes en l'état

Ce fonctionnement du système à deux niveaux est celui d'un certain traditionalisme structurel. Il permet, au moins dans l'affichage, dans le processus nécessairement transformant qu'est une fusion, « de ne pas toucher aux composantes ». Comme les garanties en termes indemnitaires ou de mobilité, le maintien des composantes en l'état peut être une forme de garantie de stabilité donnée à la communauté universitaire.

Le projet de l'université de Montpellier, en matière de formation⁸⁸, est marqué par la place des facultés⁸⁹ et repose sur l'idée de préserver autant que possible les composantes de formation. Comme dans d'autres universités, la fusion repose essentiellement sur la structuration des services centraux. Parmi les

⁸⁷ En bleu, les universités qui ont conservé, sur tout ou partie de leur activité de formation et/ou de recherche, un fonctionnement à deux niveaux ; en vert, les structures intermédiaires à impact faible sur la gouvernance et l'organisation ; en jaune, les structures intermédiaires à impact fort sur la gouvernance.

⁸⁸ La restructuration de la recherche avait été anticipée : l'université Montpellier 2 avait mis en place des départements scientifiques et des UMR étaient déjà en cotutelle (UM1-UM2).

⁸⁹ Notamment, pour l'UM1 : droit et science politique, administration économique et sociale, STAPS, économie, pharmacie, odontologie, Institut des sciences de l'entreprise et du management – ISEM, Institut de préparation à l'administration générale – IPAG.

composantes des deux universités fusionnées, aucune fusion n'a eu lieu. Le nombre de leurs personnels s'est même accru. Cette situation traduit une démarche volontairement très progressive de l'université, avec une recherche de conciliation. Elle alourdit évidemment le dispositif et les processus. Pour l'ensemble des composantes et services, il faut organiser, chaque année, soixante dialogues de gestion.

À Grenoble, l'absence de recoupements disciplinaires n'imposait pas de réorganiser les structures, que ce soit en formation et en recherche⁹⁰. Les UFR ont été maintenues en l'état. Si l'université est aujourd'hui composée de 24 composantes, il faut rappeler qu'une restructuration avait cependant été anticipée au sein de l'université Grenoble 3 Stendhal, en recherche mais également en formation, par le rassemblement de composantes de petite taille. L'ancienne université comptait cinq composantes, rassemblées aujourd'hui en deux, l'UFR de langues étrangères et l'UFR LLASIC. Cette illusion de stabilité qu'offre le maintien en l'état des composantes de trois universités distinctes ne va pas de soi. Selon les anciens périmètres, les éléments qui étaient confiés aux composantes ou aux services centraux n'étaient pas les mêmes. La nouvelle université confie ainsi à l'ensemble des composantes la gestion de la formation continue et de l'international. Ces tâches, autrefois gérées au niveau des composantes à l'université Joseph Fourier, étaient pilotées au niveau central à l'université Stendhal.

1.2. La fusion des composantes

Le maintien d'une structure à deux niveaux peut également aller de pair avec des modifications réelles de la structuration générale, notamment par des fusions de composantes. Fusionnent, à l'intérieur de la fusion, des entités proches ou voisines du point de vue des champs disciplinaires, pour constituer des entités plus importantes, ou bien de volume homogène, et atteindre, pour certaines, une « taille critique » au sein de la nouvelle université. Ces composantes fusionnées peuvent parfois atteindre la taille de certaines universités françaises⁹¹. Ces fusions correspondent parfois à une demande du niveau central ; elles sont parfois décidées par les équipes elles-mêmes, déjà proches en recherche et comptant parfois déjà des formations en commun.

À Aix-Marseille université, le maintien d'un système à deux niveaux a conduit à d'importantes évolutions des composantes, avec une réduction de moitié de leur nombre, qui fait partie intégrante du projet (cf. annexe 8).

Les trois universités comptaient 38 composantes, avec des redondances ou des superpositions partielles. Aujourd'hui, AMU compte 19 composantes. Cette réduction importante du nombre de composantes appelle plusieurs commentaires :

- l'ensemble des UFR ALLSH fusionne ; comme à Grenoble 3 Stendhal, elles appartenaient à la même université (université de Provence). Dans les deux cas, la fusion sous le chapeau d'une UFR constituée d'entités issues du même périmètre permet le maintien des spécificités de chacun au niveau des départements ;
- la fusion des écoles d'ingénieurs en un Polytech AMU a été facilitée par des spécialités bien distinctes, et a permis, aux dires des acteurs, une mutualisation forte ;
- la construction de la faculté des sciences et celle de l'IUT conduisent à la fusion d'entités issues des trois anciennes universités. Les trois anciens IUT (cf. tableau *infra* sur la situation des IUT dans les fusions) ont fusionné et sont aujourd'hui présents sur dix sites. La volonté de peser dans l'université fusionnée a conduit à cette importante réorganisation. Cette fusion dans la fusion a touché l'organisation centrale de l'IUT et la structuration de ses services centraux. Les différents départements d'enseignement ont été maintenus. Il en va de même pour la faculté des sciences, dont les départements permettent de retrouver, à un niveau 3, les anciennes UFR ;
- coexistent, au niveau 2 de l'université, des structures de tailles très variables (l'IUT de Marseille compte 5 400 étudiants, pour une quarantaine au Centre de formation des musiciens intervenants CFMI).

⁹⁰ En dehors du cas des instituts d'urbanisme et de géographie alpine, qui fusionnent.

⁹¹ En 2018, la faculté des sciences d'Aix Marseille Université compte environ 9 300 étudiants ; l'université de la Rochelle 8 900, l'université du Littoral 7 900.

Ce positionnement de la composante au niveau 2 :

- permet des maintiens de mode fonctionnement, à la fois dans la relation présidence / composante, qui se perpétue comme avant la fusion, mais également à l'intérieur de la composante, qui juxtapose des départements pouvant conserver sans grande altération leur fonctionnement ancien. La mission a relevé à plusieurs reprises que les mécanismes de fusion s'arrêtaient « aux portes des composantes » (Montpellier, Marseille) ;
- n'empêche pas des modes de fonctionnement nouveaux, mis en place notamment après les lois de 2007 et 2013, ou par les exigences de gouvernance des projets Idex ou I-Site. Ainsi, avec ou sans fusion, le pilotage de la recherche a, dans bien des cas, échappé au périmètre du directeur d'UFR. Souvent aussi, le pilotage de l'offre de formation au fil des évaluations, a pu créer des relations directes entre le niveau 1 et des responsables de formation, sans intégrer nécessairement l'UFR et sa direction. Cependant, dans d'autres cas, sur certaines dimensions, le directeur de composante, ou bien, au sein des UFR, le conseil de gestion, son conseil scientifique propre voire la section du Conseil national des universités (CNU) (notamment en droit) joue un rôle encore important (arbitrages sur l'offre de formation, campagnes d'emploi...).

Tableau 6 : Situation des IUT dans les fusions d'universités

Site	Avant fusion	Après fusion	Structure intermédiaire éventuelle et positionnement des IUT	Remarques	Impact
Grenoble	Trois IUT issus de deux universités	=	Aucune Composantes de niveau 2	Deux IUT à Grenoble, un IUT à Valence. Maintien d'une association avec les IUT de l'université de Savoie	IMPACT FAIBLE DE LA FUSION SUR L'ORGANISATION
Montpellier	Trois IUT	=	Aucune Composantes de niveau 2	Un IUT à Montpellier et Sète, un à Nîmes, un à Béziers	
Strasbourg	Trois IUT	=	Collegium IUT / écoles composantes de niveau 2	Collegium commun avec écoles d'ingénieurs. Maintien d'une association régionale avec les IUT de l'UHA	
Clermont Ferrand	Deux IUT issus de deux universités	=	Collegium IUT / écoles composantes de niveau 2	Collegium commun avec écoles d'ingénieurs.	
Lorraine	Huit IUT issus de trois universités	=	Collegium IUT IUT composantes de niveau 3	Cas unique : le collegium technologique assure le dialogue de gestion avec l'université et répartit les moyens entre les IUT	
Bordeaux	Trois IUT issus de deux universités	Fusion des IUT	Aucune Composante de niveau 2	Organisation partagée avec l'ESPE et l'institut de la vigne et du vin. Un IUT non fusionné à Bordeaux 3	IMPACT FORT DE LA FUSION SUR LE FONCTIONNEMENT
Marseille	Trois IUT issus de trois universités	Fusion des IUT	Aucune Composante de niveau 2	Dans le secteur pluridisciplinaire Situation partagée avec l'ESPE.	

Source : IGAENR

2. La création d'une structure intermédiaire

La fusion, notamment parce qu'elle conduit au rassemblement d'un très grand nombre de composantes, peut susciter la création, entre le centre et les unités de terrain, d'entités intermédiaires. Dans certains projets, le pilotage en direct de l'ensemble des composantes paraît inconcevable, tandis qu'il est revendiqué et effectif à Marseille.

La création d'entités intermédiaires permet le maintien des composantes en l'état, mais il implique des évolutions de fonctionnement avec la mise en place d'un objet nouveau, qui doit trouver sa place dans la nouvelle organisation. L'ambition peut être alors pour cette entité intermédiaire :

- *a minima*, d'animer la réflexion des composantes regroupées sur un certain nombre de sujets communs (interdisciplinarité,...), elles n'ont alors aucun rôle politique ;
- d'exercer des pouvoirs ou des missions déléguées par le niveau central ;
- de mutualiser et d'incarner au niveau 2 des prérogatives qui revenaient auparavant aux composantes subsumées.

Lorsqu'elle rassemble des composantes issues de plusieurs anciennes universités (deux ou trois comme en Lorraine), la structure intermédiaire est une importante instance de lissage et de convergence de cultures universitaires différentes, permettant une meilleure connaissance mutuelle. Leur positionnement non véritablement hiérarchique (Lorraine, Clermont, Strasbourg) en fait un espace de travail, d'information et d'échange où peuvent s'exprimer des préoccupations communes, ce qui a sans aucun doute contribué très fortement à consolider la fusion et la faire accepter : les collegiums rassemblent, dans différents cas, d'anciens concurrents.

À Strasbourg, les dossiers de candidatures aux appels à projet Idex ont été transmis aux collegiums, en charge de mener les expertises et les interclassements. Démultipliée par le nombre d'appels à projets, cette action a permis aux membres des collegiums de mieux se connaître et de développer des coopérations internes.

Les deux premières fusions, dans l'ordre chronologique⁹², fournissent deux modèles pour la création de ces entités. Ils ne résument pas à eux seuls la grande variété des solutions mises en place par les universités fusionnées pour s'organiser.

2.1. À impact faible sur les composantes et la gouvernance

Strasbourg comptait près d'une quarantaine de composantes issues des trois anciens établissements, à la fin des années 2000. La fusion a conduit à la création de neuf collegiums à la rentrée 2009. Ces structures visent à promouvoir les échanges entre la présidence, les composantes et les unités de recherche d'un même champ disciplinaire⁹³. Les missions du collegium sont clairement définies dans les statuts de l'université.

Encadré 13 : Statuts de l'université de Strasbourg, ch. VIII : les collegiums

Le collegium est une instance de coordination entre la présidence, les composantes et les unités de recherche. À cette fin, il donne ses avis sur les dossiers relatifs à l'offre de formation, aux programmes de recherche et aux moyens associés. Il anime et renforce le lien entre la formation et la recherche, et suscite l'émergence de formations et de thématiques innovantes fondées sur la complémentarité des disciplines. À ce titre, il veille au développement de programmes disciplinaires ou pluridisciplinaires avec d'autres collegiums. Les propositions de constitution et d'évolution des collegiums doivent être approuvées par le conseil d'administration. Le collegium est doté d'une instance consultative, le directoire, composé des représentants des composantes et d'un représentant au moins de la recherche labellisée, des représentants élus des personnels BIATSS et des représentants élus des usagers. Chaque collegium établit son règlement intérieur qui doit faire l'objet d'une validation par le conseil d'administration.

⁹² Universités de Strasbourg et de Lorraine.

⁹³ Arts-langues-lettres, droit-administration-sociétés (DAS), sciences économiques et management, éducation et formation, journalisme et études politiques, sciences humaines et sociales, sciences-ingénierie-technologies, sciences, vie et santé.

Le projet initial traduisait la volonté d'alléger le président stratège et la gouvernance centrale de questions pouvant être déléguées à un niveau *infra*. Pourtant, le rôle assigné au collegium est celui d'une instance très souple, sans positionnement hiérarchique par rapport aux composantes et sans véritable délégation du centre. Il est, la plupart du temps, dirigé par un directeur de composante. Interrogés sur cette place du collegium, les acteurs insistent sur une mission particulière, celle de l'interclassement des projets des composantes lors des appels à projet lancés par l'université. Par ailleurs, un collegium (SIT, rassemblant les IUT et les écoles) se fédère également autour de problématiques particulières et partagées, notamment la démarche qualité ; un autre (ALL) permet, aux dires de ses membres, « un fonctionnement harmonieux autour de problématiques communes », c'est-à-dire un partage efficace, quoi qu'assez informel, de bonnes pratiques.

Ce modèle n'a pas eu pour conséquence de conduire à des fusions internes aux collegiums. Il permet en quelque sorte le maintien d'un fonctionnement classique de l'université : les dialogues de gestion se déroulent entre la présidence (niveau 1) et les composantes (niveau 3) sans que le collegium n'intervienne. Servant de modèle à certaines autres fusions, le collegium strasbourgeois, par la légèreté de sa structure, est un gage de statu quo pour les composantes. La structure intermédiaire n'intervient pas véritablement comme une plus-value, mais plutôt comme une garantie de stabilité.

C'est ce qui semble avoir présidé à l'adoption d'un modèle proche à l'université de Clermont-Auvergne. Le collegium y a des fonctions d'animation et de concertation très proches du modèle strasbourgeois. Dans ce projet, il est même constaté une augmentation du nombre de composantes. Clermont-Ferrand est l'exemple de fusion de deux universités qui, au fil des années, avaient suivi des politiques de différenciation de l'une vis-à-vis de l'autre. Le glissement de 16 à 20 composantes, unique en son genre, permet davantage de cohérence disciplinaire, une meilleure connexion entre biologie et santé, avec une division des sciences et de la technologie et une reconfiguration des lettres et des langues (la faculté de langues comptant une partie de son activité dans les autres composantes de l'université). Cette subdivision des facultés a permis la constitution de collegiums qui se veulent cohérents⁹⁴.

Un fonctionnement proche se retrouve à Marseille, du côté de la recherche seulement, pour promouvoir et valoriser les échanges interdisciplinaires, avec la mise en place des pôles de recherche interdisciplinaires et intersectoriels (PR2I). Toutes les structures de recherche peuvent participer à un ou plusieurs pôles. Structures légères à nouveau, les PR2I ont en charge l'animation scientifique, la mise en valeur de l'interdisciplinarité et une fonction de conseil en direction des instances statutaires.

L'instauration d'un niveau intermédiaire qui n'est pas véritablement doté de missions décisionnelles se traduit, de fait, par une forme de maintien, sur un certain nombre de prérogatives, d'un fonctionnement facultaire de l'université. C'est ce qui explique certaines interrogations sur ses limites voire sur son utilité.

D'autres projets peuvent cependant afficher plus d'ambitions de transformation.

2.2. À impact plus fort sur les composantes et la gouvernance

Le choix de l'université de Lorraine, grand établissement, d'une organisation en collegiums et pôles plus « forts », qui démarque son modèle de celui de l'université de Strasbourg, est notamment lié à la problématique de l'intégration de l'INP et de ses écoles d'ingénieur, avec « la volonté de représentation des grands secteurs de formation et des sites d'implantation de l'établissement » et avec le souhait « d'instaurer une gouvernance de proximité⁹⁵ ». À la différence de Marseille, peut-être parce que la fusion en Lorraine implique notamment un grand nombre d'IUT (non fusionnés) et d'écoles organisées en INP, la gouvernance considère qu'il est « difficile de fonctionner en facultés », avec le caractère transversal des laboratoires qui leur sont liés, et en dépit du rapprochement fort déjà à l'œuvre entre unités de recherche des anciennes universités surtout à Nancy. L'organisation repose sur une séparation entre formation et recherche. C'est à ce prix que, comme le note la Cour des comptes, seule l'université de Lorraine a pu, à ce jour, fusionner plusieurs établissements universitaires et des écoles préalablement dotées d'une

⁹⁴ Mais n'a pas pour autant conduit à une augmentation des fonctions support (un même pôle administratif a été conservé).

⁹⁵ Décret n° 2011-1169 du 22 septembre 2011 portant création de l'université de Lorraine, préambule.

personnalité morale et d'une identité forte⁹⁶ » ; c'est surtout la seule qui a voulu et pu bénéficier du statut de grand établissement.

Du côté de la formation, les compétences propres des collegiums sont d'assurer « *la coordination des activités des instituts, des écoles ou des unités de formation et de recherche qui les composent* » ; côté recherche, les pôles scientifiques « *assurent la coordination des activités des unités de recherche qui les composent et la cohérence scientifique des domaines concernés*⁹⁷ ».

Le décret statutaire de l'université fixe une liste des collegiums⁹⁸, mais envisage des ajouts ou des suppressions possibles sur d'autres périmètres ou disciplines⁹⁹.

Le fonctionnement des deux entités – collegium et pôle scientifique – est identique avec un directeur élu par un conseil. Le conseil du collegium se voit déléguer des missions propres aux conseils centraux (approbation des accords et conventions, adoption des modalités de contrôle des connaissances après avis du conseil de la formation).

Surtout, et c'est l'originalité principale du modèle, il « *répartit les emplois et les crédits dans les structures internes qu'il regroupe* ». Le décret, pour ce qui concerne la gestion financière et les ressources humaines, entérine très strictement la place de la structure intermédiaire comme niveau de subsidiarité dans l'organisation du grand établissement, répartissant les moyens et dotations de l'établissement dans son périmètre. C'est une structure véritablement politique, très liée à sa base. Le conseil, qui élit son directeur, fait que l'entité intermédiaire n'est pas l'instrument du niveau central. Dans la formulation même du décret, le « primat » du collegium sur le pôle scientifique est affirmé dans la dimension budgétaire. Si le conseil du collegium « répartit » par principe les moyens, le pôle répartit ces moyens « le cas échéant ». À l'intérieur du collegium, à l'intérieur du pôle, chaque composante ou chaque laboratoire conserve un fonctionnement assez proche à celui qui existait avant la fusion : mais sur ces éléments budgétaires notamment, l'interlocuteur est la structure intermédiaire, et non plus la présidence.

Pour autant, les acteurs interrogés, de la gouvernance ou des composantes, ont présenté le collegium comme une instance « d'animation stratégique » et « non hiérarchique ». Cette entité intermédiaire « forte » dispose d'une structure administrative légère avec un support le plus souvent de catégorie A.

La présidence de l'université considère que l'on n'est pas nécessairement encore « au bout de la mise en place du système et des possibilités qu'il permet ». Ainsi, le modèle de répartition des moyens de l'université, qui régit les attributions aux collegiums, définit une norme de pré répartition, fondée notamment sur le nombre d'étudiants. Cette objectivation forte limite d'autant l'utilisation véritable de la prérogative de répartition et les risques d'arbitrages qui iraient radicalement à rebours de ceux de l'université. Pour autant, les acteurs insistent sur le fait qu'il n'y a « jamais de vote unanime dans la répartition des moyens ou des emplois » (cf. encadré 14 et les tableaux 7 et 8 *infra*). Les collegiums permettent d'exposer, sans les résoudre, les différences historiques de dotations, avec une direction issue de ses rangs. Dans la vie quotidienne de l'établissement, les directeurs de composantes et directeurs de collegiums ou de pôles reconnaissent le rôle effectif de ces instances, dans l'animation de la formation (même si les interfaces sont relativement peu creusées), dans l'animation de la recherche (avec un vrai travail entre laboratoires d'un même pôle). Cela ne signifie pas pour autant que l'ensemble des structures intermédiaires se saisissent complètement de l'entièreté des prérogatives prévues par les statuts.

Cette structuration singulière, propre au grand établissement, inspire les autres fusions, même si elles sont des universités de plein exercice. L'université de Bordeaux a ainsi structuré sa formation en quatre grands collèges¹⁰⁰. Ces collèges regroupent les composantes de formation (unités de formation, facultés et instituts), hors l'IUT, l'Institut des sciences de la vigne et du vin et l'École supérieure du professorat et de l'éducation qui conservent leur positionnement en N-1.

⁹⁶ Référé du 8 juin 2018 sur les initiatives d'excellence.

⁹⁷ Décret n° 2011-1169 du 22 septembre 2011 portant création de l'université de Lorraine.

⁹⁸ Disciplines juridiques, économiques et de gestion ; lettres, langues, arts et sciences humaines et sociales ; sciences et technologies ; disciplines de santé ; écoles d'ingénieurs.

⁹⁹ Les autres collegiums sont créés ou supprimés par le conseil d'administration, dans les conditions d'adoption du règlement intérieur, après avis du conseil de la formation et du sénat académique.

¹⁰⁰ Droit, science politique, économie et gestion ; sciences de la santé ; sciences de l'homme ; sciences et technologies.

Sur le plan de la recherche, ont été mis en place trois grands départements, regroupant différents types de structures (unités mixtes de recherche, équipes d'accueil, plateformes, ...) dans un même domaine scientifique : sciences humaines et sociales, sciences et technologies, sciences du vivant et de la santé, très proches des périmètres des anciennes universités¹⁰¹.

Ces deux entités, collège et département, sont dirigées par un directeur élu pour cinq ans par le conseil¹⁰². Les articles 38 et 41 des statuts sont très explicites sur le rôle de ces structures intermédiaires de formation et de recherche : « *le président de l'université conduit le dialogue de gestion avec le directeur du collège / du département. Le directeur du collège / du département conduit, à son tour, le dialogue de gestion avec les directeurs des composantes regroupées au sein du collège / du département* ». On retrouve, comme en Lorraine, des délégations des conseils centraux et des compétences recentralisées des composantes : approbation des statuts des composantes, des modalités de contrôle des connaissances, des conventions. Tandis que le conseil du collège « *assure la coordination de l'offre de formation* », celui du département définit « *le projet d'orientation du département de recherche* ». Comme en Lorraine, la structuration administrative de ces entités intermédiaires est légère, ce qui peut en limiter d'emblée les moyens d'action : comme en Lorraine encore, ces entités ne se saisissent pas toutes de leurs prérogatives statutaires.

3. Cette restructuration continue d'être interrogée et pose la question du lien entre formation et recherche

3.1. Toutes les fusionnées interrogent leur modèle de structuration

Un point commun aux sept universités étudiées réside dans une interrogation sur ce niveau de structuration intermédiaire, qui cherche encore un point d'équilibre. Celles qui l'ont mis en œuvre ne cachent pas une certaine insatisfaction à son sujet. Cette interrogation est partout précipitée par la mise en place des EUR ou par la réflexion autour des NCU.

Tout d'abord, la question se pose du lien entre formation et recherche. Certaines structures intermédiaires les disjoint (Lorraine et Bordeaux qui ont des structures spécifiques pour l'une et pour l'autre activité ; Marseille, Grenoble et Montpellier qui n'en ont que pour la recherche), et d'autres les mêlent (Strasbourg, Clermont-Ferrand).

Le choix de mettre en œuvre des structures intermédiaires formation ou recherche, peut traduire les conséquences de la transversalité de certaines composantes (Lorraine), mais également la volonté nette, de la part de la gouvernance, d'une séparation entre gestion des unités de formation et gestion des unités de recherche, au moins pour certains actes de pilotage. Les statuts entérinent alors des fonctionnements qui pouvaient être antérieurs pour un pilotage plus centralisé de la recherche.

Lorsque le choix consiste à créer des structures intermédiaires en formation et en recherche, le rôle attribué aux structures intermédiaires d'assurer un lien entre composantes de formation et unités de recherche est inégalement assuré. Aux dires des acteurs, c'est notamment le cas en ce qui concerne la réflexion sur les postes d'enseignants chercheurs. Les structures intermédiaires font face, notamment sur cet aspect, au maintien de fonctionnements parallèles : le rôle important toujours occupé dans les recrutements par les sections du CNU, dans les disciplines juridiques notamment, ou encore les échanges directs entre directeurs de composante de formation ou directeurs de laboratoires et présidence de l'université laissent parfois peu d'espace disponible à ces structures nouvelles. La coordination entre enseignement et recherche est difficile à mener sans réel pouvoir de décision et sans moyens accordés par les statuts.

Entre l'animation des composantes et la délégation de compétence du niveau central, la structure intermédiaire, lourde ou légère, rencontre des difficultés de positionnement.

L'université de Lorraine est l'établissement où les structures intermédiaires sont formellement les plus stables, puisqu'inscrites dans le décret en conseil d'État. Cette organisation a eu un impact transformant.

¹⁰¹ L'Institut des sciences de la vigne et du vin dispose également d'un dispositif de recherche propre.

¹⁰² À la différence de la Lorraine, les statuts de l'université de Bordeaux définissent la composition de chacun des conseils.

Sans demande de la part de la présidence, des composantes ont fusionné au sein du collegium des sciences humaines, marquant la possibilité d'un travail en commun plus approfondi.

Pour autant, certains collegiums ne semblent pas véritablement fonctionner et d'autres apparaissent sans grande valeur ajoutée. La structure intermédiaire, aux dires des directeurs de composante et des directeurs d'unité de recherche, sans doute peu désireux de légitimer une structure nouvelle au détriment des composantes, incarne le sentiment général de lourdeur et de manque d'efficacité, sans être pour autant le lieu de la transmission ou de la déclinaison d'une véritable politique de l'université. Les collegiums ou les pôles de recherche, en tant qu'instances de dialogue et de coopération, n'ont pas provoqué de nette évolution sur l'interdisciplinarité pour l'instant. En Lorraine par exemple, la première vague des NCU n'a pas fait l'objet d'une sollicitation des collegiums par la présidence ; les collegiums eux-mêmes ne se sont pas saisis de la question.

À Bordeaux l'université annonce une restructuration à venir des structures intermédiaires, en recherche et en formation, afin d'améliorer les relations entre le niveau central et les structures intermédiaires, l'université s'interrogeant sur la disjonction entre les systèmes intermédiaires formation et recherche. Dans un document de mars 2016 sur le chantier de fusion bordelais, l'université identifie « *de possibles risques de latéralisation* » de certaines structures de niveau intermédiaire (SNI), la complexité de l'articulation niveau 1 et 2 mais également niveau II et III, avec « une administration universitaire des niveaux 2 et 3 peu réorganisée et pas toujours bien pilotée ».

À Strasbourg, le fonctionnement des collegiums interroge, au sein même de l'université, comme à l'HCERES. Sans lien avec la présidence et sans moyens, ils sont peu visibles, avec une répartition assez surprenante¹⁰³. Libres de leur organisation, ils ne sont pourtant pas tous conformes aux statuts¹⁰⁴. Le collegium ne semble pas facile à animer lorsqu'il ne réunit que deux composantes, surtout lorsqu'elles sont issues de deux anciennes universités (sciences économiques et management). Le collegium en droit est décrit sans valeur ajoutée par les composantes qu'il regroupe, du fait d'un échange naturel ancien tandis que cependant, les collegiums arts lettres et langues et technologie, très différents l'un de l'autre, fonctionnent bien (mutualisations et cultures communes, problématiques partagées de démarche qualité). Le fait que, dans certains cas, les responsables du collegium soient simultanément directeurs d'une des composantes ou unités de recherche brouille encore la répartition des rôles dans les deux niveaux de subsidiarité. Comme à Bordeaux, une reconfiguration est annoncée, peut être à l'occasion de la mise en place d'EUR. La question de l'adéquation entre champs de formation et contours des collegium est en voie d'être repensée à la suite des recommandations du dernier rapport du HCERES : « *lever l'ambiguïté sur les collegiums* ».

Encadré 14 : La place des structures de niveau intermédiaire dans deux processus décisionnels

Sur la question de la place de ces structures intermédiaires dans l'organisation et la gouvernance de l'université et sur la question de la subsidiarité, la mission a choisi d'observer deux circuits et processus de décision, le processus d'élaboration budgétaire et d'allocation des moyens d'une part, de la campagne d'emplois à l'ouverture du concours de recrutement d'un enseignant-chercheur d'autre part (tableaux 7 et 8).

L'université de Lorraine et l'université de Bordeaux se distinguent, le dialogue de gestion est organisé entre la présidence et la structure intermédiaire. Les moyens sont ensuite ventilés par la structure intermédiaire vers les différentes entités qu'elle regroupe. Dans les cinq autres universités, le dialogue de gestion s'organise entre la présidence et les composantes : systématiquement du côté de la formation, de façon différenciée côté recherche (le dialogue a lieu sur demande des unités de recherche à Strasbourg ; la dotation, à Marseille, est pluriannuelle). À Strasbourg, l'exercice est particulièrement lourd pour la présidence et exige un minutage serré (deux heures par entité) : le rendez-vous est en revanche très attendu et apprécié des composantes. Des logiques pluriannuelles sont envisagées à Montpellier et à Clermont notamment, également côté formation.

¹⁰³ Six en SHS, deux en sciences et un en vie et santé.

¹⁰⁴ La présence étudiante ne semble pas attestée en droit, par exemple, alors qu'elle est prévue par les textes.

Pour les campagnes d'emploi, les structures intermédiaires n'interviennent pas dans quatre universités sur sept. Elles interviennent, à nouveau, en Lorraine et à Bordeaux : les structures « formation » et « recherche » établissent des profils pour chaque facette du poste les concernant, parfois avec des échanges préalables, parfois « à l'aveugle » (avec des « demi-profil », formation ou recherche). C'est la formation qui prime, en cas de désaccord, en Lorraine (notamment lorsqu'il faut choisir entre plusieurs profils recherche, c'est la meilleure correspondance à l'enseignement qui est déterminante). À Bordeaux, l'arbitrage a lieu en conseil académique. À Montpellier, la structure intermédiaire recherche donne un avis sur les profils recherche et sur les comités de sélection. À l'université de Clermont Auvergne, l'échange prévu en collegium (mixte formation recherche) sur les postes ne semble pas avoir été efficace dans les premières campagnes de l'université fusionnée. Dans les autres universités, la définition des profils des postes à proposer au recrutement sont encore l'apanage des composantes.

Dans ces deux exercices, on voit donc la perpétuation, dans la majorité des universités fusionnées, d'un fonctionnement à deux niveaux et le rôle des facultés, et la difficulté pour les structures intermédiaires de trouver leur place.

Tableau 7 : La place des structures de niveau intermédiaire (SNI) dans le processus du dialogue de gestion

	Positionnement de la structure intermédiaire dans le dialogue de gestion
Lorraine	Chaque SNI ventile entre ses composantes les enveloppes qui lui sont allouées
Bordeaux	Le dialogue de gestion est organisé entre le niveau 1 et les SNI formation et recherche
Strasbourg	Pas d'intervention des SNI ; le dialogue de gestion est organisé avec toutes les composantes de formation et depuis 2018, seulement sur demande des unités de recherche
Grenoble	Pas d'intervention des SNI ; le dialogue de gestion est organisé avec les composantes et laboratoires
UCA	Pas d'intervention des SNI ; le dialogue de gestion est organisé avec les composantes de formation ; mise en place de COM
AMU	Pas de SNI. Le dialogue de gestion est organisé avec les composantes de formation ; la dotation est pluriannuelle pour les laboratoires
Montpellier	Pas de SNI. Le dialogue de gestion est organisé avec les composantes de formation ; mise en place de COM

Source IGAENR

Tableau 8 : La place des structures de niveau intermédiaire (SNI) dans le processus de campagne d'emplois

	Intervention de la structure intermédiaire dans la campagne d'emplois
Lorraine	Oui (même poids des collegiums et des pôles scientifiques, mais importance in fine du critère de la charge d'enseignement)
Bordeaux	Oui (avec arbitrage en CAC dans le cas où plusieurs profils recherche correspondent à un profil enseignement)
Strasbourg	Non
Grenoble	Non
UCA	Non (un échange laboratoires / composantes est pourtant prévu en collegium)
AMU	Sans objet
Montpellier	Oui (avis sur les profils recherche et les comités de sélection)

Source IGAENR

3.2. Des structures intermédiaires comme « des pierres d'attente » dans une fusion toujours en cours ?

Dans deux universités, les actuelles structures intermédiaires ont ainsi été présentées comme des étapes, signes d'une fusion toujours en cours de mise en œuvre.

À Clermont-Ferrand, la structuration actuelle en collegiums est présentée, depuis mai 2018, comme une étape vers un projet de structuration nouveau, avec la transformation de ces collegiums en instituts.

L'objectif, lié à l'I-Site, est l'intégration de toutes les écoles d'ingénieurs, dont Sigma, dans une structure proche du collegium INP lorrain. Cette future organisation impose un changement d'échelle, qui aura un impact sur l'ensemble de la structuration de l'université. Il semble que ces instituts « intermédiaires » à fort impact soient un objectif voulu par la gouvernance de l'université depuis le départ même s'il a été nécessaire de passer par une étape transitoire proche du modèle alsacien, plus souple, en ce qu'il touche peu aux compétences des composantes et accorde un rôle faible au collegium¹⁰⁵. Cette situation est le signe d'une fusion qui se déploie en deux temps : d'abord un éclatement (augmentation du nombre des composantes pour leur mise en cohérence, augmentation du nombre des vices-présidences avec un enjeu politique), puis un resserrement. Le projet fait le choix peu évident d'établir de premières briques intermédiaires, qu'il défait ensuite pour en établir de nouvelles.

La démarche semble plus graduelle à Grenoble où la fusion est encore en cours, avec l'intégration à venir d'un certain nombre d'établissements du site (INP, école d'architecture) dans un modèle différent d'établissement expérimental. Les statuts de l'université fusionnée n'ont pas créé de structure intermédiaire en formation, laquelle repose toujours sur les composantes des trois anciens établissements grenoblois. En revanche, les statuts créent une structuration intermédiaire en recherche avec six pôles de recherche, dans un dispositif inspiré de la structuration de l'université Joseph Fourier¹⁰⁶. Comme dans les autres universités, leurs responsables évoquent aujourd'hui la difficulté d'asseoir leur légitimité ; la structure est une nouvelle fois très légère, et le poids dans la gouvernance des composantes de formation, inchangées, est toujours fort y compris sur certains aspects touchant à la recherche.

Cependant, contrairement à Clermont-Ferrand, les périmètres de ces six pôles ne sont pas voués à évoluer lors du passage à l'université cible. Ces pôles anticipent la structure à venir puisqu'ils sont les composantes de la COMUE. La structuration grenobloise fait le pari d'une superposition entre système « ancien » ou universitaire (côté formation) et système « nouveau » ou COMUE (côté recherche) en faisant de la structure intermédiaire une pierre d'attente. Ainsi, les pôles de recherche intègrent déjà des enseignants-chercheurs des autres établissements de la COMUE. Pour autant, la question de l'articulation entre formation et recherche pourra se poser dans l'université intégrée.

La fusion est un processus qui impose à la fois des évolutions de fonctionnement, imposées par le changement de taille, et des garanties de stabilité, nécessaires pour emporter l'adhésion des équipes. Les structures de niveau intermédiaire sont au croisement même de ces deux préoccupations antagonistes : elles sont à la fois une façon de faire évoluer la gouvernance de l'établissement et de préserver des fonctionnements anciens. Aucun des scénarios choisis n'est en soi un gage d'efficacité ou d'inefficacité, mais est plutôt significatif des attentes particulières d'un site et de ce que ses acteurs sont prêts à faire évoluer ou bien enclins à préserver.

Ainsi, plutôt que de s'arrêter au constat du dysfonctionnement de principe de ces structures intermédiaires, ou bien de leur caractère insatisfaisant, il semble intéressant de comprendre ces structures intermédiaires comme des moyens, dont l'utilité est temporaire, d'une fusion encore au travail. La structure intermédiaire pourra être, selon les choix à venir des universités, une structure de passage, avec un mouvement de balancier qui ramène, après un temps de restructuration, aux fonctionnements antérieurs, ou bien comme un élément précurseur d'une nouvelle structuration universitaire, s'emparant

¹⁰⁵ Pour rappel, symptomatique, de ce rôle faible du collegium : sa direction est tournante, tous les ans, et assurée par un directeur de composante, avec un changement dans l'ordre alphabétique, à partir de la première lettre du nom de chaque composante.

¹⁰⁶ Mathématiques, sciences et technologies de l'information et de la communication (MSTIC), physique, ingénierie, matériaux (PEM), physique des particules, astrophysique, géosciences, environnement et écologie (PAGE), chimie, biologie, santé (CBS), sciences sociales (PSS), arts, lettres, langues, sciences humaines, cognitives et sociales (ALLSHCS).

notamment des réflexions permises par les projets EUR ou NCU. En janvier 2019, le président de l'université de Strasbourg a ainsi annoncé « l'émergence des instituts thématiques interdisciplinaires, [pour] être encore plus dans la transversalité, l'interdisciplinarité, et surtout mieux réussir encore le couplage formation et recherche », qui était précisément un des rôles dévolus aux collegiums¹⁰⁷ : signe d'une structuration toujours en cours.

¹⁰⁷ AEF, dépêche n° 599005 du 11 janvier 2019.

Annexe 4 : La fusion, un processus structurant qui affecte peu les activités de l'établissement

1. L'activité de formation, au centre des projets de fusion, sans doute pas au cœur des réalisations	81
1.1. Une offre de formation unifiée, généralement rationalisée.....	81
1.1.1. <i>La juxtaposition.....</i>	<i>81</i>
1.1.2. <i>La simplification</i>	<i>81</i>
1.1.3. <i>La territorialisation</i>	<i>82</i>
1.1.4. <i>Le pilotage.....</i>	<i>82</i>
1.2. Mais une offre de formation qui n'évolue que très progressivement.....	83
1.2.1. <i>En raison d'une culture de reconduction.....</i>	<i>83</i>
1.2.2. <i>Avec une volonté d'amélioration du service aux étudiants.....</i>	<i>84</i>
1.2.3. <i>Avec une volonté d'assurer la mobilité des étudiants et d'attirer les meilleurs étudiants internationaux.....</i>	<i>87</i>
1.2.4. <i>Avec une volonté de transformation pédagogique.....</i>	<i>87</i>
1.2.5. <i>Une transformation lente qui doit encore se diffuser</i>	<i>88</i>
2. L'activité de recherche, le vrai moteur de la fusion.....	88
2.1. La recherche comme moteur	90
2.2. Des liens renforcés avec les EPST	91
2.3. Des effets visibles sur la performance	92
2.3.1. <i>En termes de publications, de citations avec des effets sur les classements</i>	<i>93</i>
2.3.2. <i>En termes d'encadrement doctoral, grâce à un meilleur accompagnement</i>	<i>97</i>
2.3.3. <i>En termes de contrats</i>	<i>99</i>
2.4. Une place significative accordée aux SHS dans la dynamique	100
3. Un développement de l'interdisciplinarité inégal en formation et en recherche	102

Dans tous les établissements visités, la formation et la recherche sont toutes deux au cœur des projets de fusion. Il semble cependant que l'impact de cette dernière soit plus important sur la recherche.

1. L'activité de formation, au centre des projets de fusion, sans doute pas au cœur des réalisations

La formation est un sujet complexe dans le projet de fusion, en ce qu'elle touche par principe les enseignants, les équipes pédagogiques et les composantes, mais également les usagers de la structure. De plus, les projets de fusion s'intègrent au calendrier classique des universités, dans lequel la formation est régulièrement interrogée, au fil des contrats, de l'accréditation, des évaluations du HCERES. Les évolutions nationales (changements de nomenclature des diplômes, etc.) jouent un rôle dans les mutations de l'offre de formation des établissements. Il est donc difficile d'isoler les effets du processus de fusion parmi l'ensemble de ces paramètres. En tous les cas, la fusion permet aux établissements qu'elle rassemble de présenter un projet d'offre de formation qui se veut cohérent.

1.1. Une offre de formation unifiée, généralement rationalisée

Tous les projets de fusion insistent sur l'importance du volet formation et l'ensemble des sites visités insistent sur le travail accompli par les vices présidences en charge de la formation, en amont de la fusion, pour préparer et construire la cohérence du projet et par là même éviter d'éventuelles difficultés. L'offre de formation est, dans l'ensemble, plutôt caractérisée par une certaine stabilité et une volonté de reconduction ; cependant, s'il faut chercher dans les fusions une évolution, celle-ci se trouve d'abord dans la présentation unifiée et cohérente d'offres de formation autrefois dissociées, construite au fil de travaux de rapprochement qui ont parfois commencé bien avant la fusion effective comme à Aix-Marseille université ou à l'université de Clermont-Auvergne.

La mission a mis en évidence quatre manières, non exclusives l'une de l'autre, de considérer et de traiter l'offre de formation.

1.1.1. La juxtaposition

La « simple » juxtaposition des différentes offres de formation des anciens périmètres intervient lors de la fusion d'universités complémentaires, sans recouvrements disciplinaires. Ce scénario va d'ailleurs de pair avec une certaine stabilité institutionnelle : on juxtapose à la fois l'offre de formation et les structures qui la délivrent.

À Montpellier, à Grenoble, l'offre était déjà globalement cohérente entre les établissements. À Strasbourg, la fusion a permis de finaliser la mise en cohérence des formations de mathématiques et de biologie. Pour le reste, elle a principalement permis de simplifier la mise en œuvre de formations qui étaient co-portées par les établissements au préalable. Il en va de même à Bordeaux.

1.1.2. La simplification

Il existait, dans certains cas, des doublons, d'éventuels recouvrements et chevauchements entre les anciennes universités. Précisément, la fusion peut avoir pour origine une volonté de rationaliser des structures jugées parfois redondantes. Celles-ci étaient connues de longue date : en septembre 2002 un rapport de l'IGAENR¹⁰⁸ sur l'université Blaise Pascal (Clermont 2) pointe les problèmes de « crédibilité » qu'engendre la division en deux universités, véritable « fracture universitaire », notamment perceptible par la mise en œuvre de formations comparables et concurrentes. En octobre 2003, le rapport IGAENR *Autonomie des universités*¹⁰⁹ : *textes et pratiques* suggère à nouveau de mettre un terme à l'éclatement de disciplines, au sein d'une même ville, dans deux universités différentes. Il s'agit donc d'éviter les incohérences engendrées à certains endroits par les émiettements territoriaux. Il est question ici de lisibilité locale et régionale, mais, également, de politique internationale : ces découpages « sont un frein au rayonnement international de ces sites qui seraient logiquement mieux placés dans la compétition

¹⁰⁸ (2002-059).

¹⁰⁹ (2003-076).

internationale ». Le cas de Clermont-Ferrand est à nouveau évoqué, jugé « *particulièrement aberrant, avec les sciences de la vie réparties sur les deux universités* ». Le rapport cite également les sciences à Marseille et la gestion à Montpellier.

À l'occasion de la fusion, l'offre de formation de l'UCA a été travaillée dans les deux universités avec un cadrage commun (textes identiques votés dans les deux commissions de la formation et de la vie universitaire (CFVU)). Cette question a déjà été abordée au fil des contrats (depuis 2007 notamment) et traitée à la fois par des efforts de rapprochement ou, selon les cas, de différenciation. Le site connaissait autrefois deux licences de biologie (sciences pour la santé, sciences de la vie) ; aujourd'hui, il n'y a plus qu'une seule mention de licence : et si on trouve toujours deux mentions distinctes, leur comité de pilotage est unique et leur cadrage commun. L'université met en place un principe unique pour les formations co-portées (avec une UFR principale et une UFR secondaire).

À Marseille, une vraie reconfiguration a lieu en amont de la fusion (dès 2011), avec une conception de l'offre unique de formation préparée par les trois VP des conseils des études et de la vie universitaire (CEVU), dans la continuité de travaux plus anciens. Elle a pour objectif la mise en cohérence de licences des domaines partagés, la maîtrise du nombre de mentions de master et de leurs spécialités, la lisibilité, par redistribution ou regroupement de spécialités entre mentions. L'objectif de suppression des redondances est affiché dans le projet (sciences, économie et gestion) comme la volonté de proposer une offre commune et rationalisée pour le contrat 2012. Ce travail avait déjà commencé dès 2007 pour le master et les universités organisaient une présence coordonnée dans les salons depuis 2008. La fusion met un terme à la concurrence entre composantes par la fusion des anciennes structures ; elle permet un travail sur la lisibilité par la contraction du nombre de licences, la redistribution ou le regroupement de spécialités entre mentions, la labellisation de parcours « cursus master en ingénierie » (CMI).

1.1.3. La territorialisation

Le cas de l'université de Lorraine permet de mettre en évidence la question des contraintes d'implantation géographique d'une université fusionnée. L'attention particulière du politique (conseil départemental de Moselle notamment) au maintien, voire au développement, de l'offre de formation en Moselle et à Metz joue un rôle dans cette évolution. Ces contraintes débouchent sur le maintien de « doublons » (entre les anciens périmètres de Metz Paul Verlaine, Nancy 1 ou 2), voire à l'installation de multi-localisations de formations (une PACES est ainsi ouverte à Metz), avec la volonté de permettre un large accès à l'enseignement supérieur en maintenant un accès en proximité¹¹⁰.

L'offre en second cycle suit une dynamique de spécialisation de chacun des sites, en lien avec la politique de recherche et les perspectives d'insertion professionnelle. Cette évolution se passe sans pour autant multiplier les structures ni les diplômes, et conduit à des échanges nouveaux et approfondis entre les équipes. La refonte des offres de formation pour 2013-2018 a été permise par l'analyse des quatre CEVU des anciens établissements, et portée par un chargé de mission et une cellule d'évaluation des projets de diplômes et de formations. Elle conduit à l'harmonisation des diplômes de l'université de Lorraine avec un format unique de licence, à Nancy et à Metz, et l'exigence d'adossement à la recherche. Ce mouvement est vécu, d'après l'équipe présidentielle, comme un « big bang » par les composantes, qui ont alors un sentiment de perte d'agilité. L'exemple est ainsi représentatif du caractère sensible de la question de la formation : ce qui est vécu comme un « big bang » n'a pas véritablement conduit à une *révolution* dans la carte des formations, mais bien davantage dans la manière de travailler, collectivement, à l'harmonisation des diplômes délivrés, en différents lieux, par une université unique.

1.1.4. Le pilotage

Avec la fusion se mettent en place des structures centralisées, des outils pour piloter la réorganisation de l'offre de formation et l'harmonisation des pratiques. Ces structures existent également dans des universités non fusionnées. Cependant, la fusion en fournit l'occasion et permet de rassembler immédiatement des compétences issues des différents établissements.

¹¹⁰ Le sujet reste sensible aujourd'hui : les élus de Metz Métropole ont rappelé « les enjeux et exigences d'équilibre des territoires au sein du projet de l'université de Lorraine », en votant une motion au conseil du 25 février 2019 (dépêche AEF n° 602318).

C'est le projet mené par l'université de Bordeaux, avec une ambition politique forte, à l'occasion de la réorganisation des mentions de diplômes et de leur nomenclature, pour améliorer la lisibilité et la cohérence de l'offre de formation, accompagner la transformation pédagogique, l'amélioration continue des formations, et développer la pluridisciplinarité. Le pôle formation, insertion professionnelle et vie universitaire (FIPVU) compte trois missions d'appui (à la pédagogie et à l'innovation, à l'orientation et l'insertion professionnelle, à la formation continue universitaire et à l'apprentissage) et deux directions (de la formation et de la gestion des cursus ; de la vie universitaire).

L'offre de formation a d'abord consisté en une juxtaposition de l'offre des établissements antérieurs, mais le travail mené lors de l'accréditation, dès 2015, a permis d'enclencher l'adaptation au contexte réglementaire (cadre national des formations et nomenclatures L et M), avec une volonté de généraliser l'approche par compétences, avec un référentiel de l'offre de formation unique, des éléments de cadrage (progressivité, cohérence et lisibilité de l'offre...) et des objectifs communs (innovation pédagogique, e-learning, pluridisciplinarité, articulation formation / recherche, internationalisation, prise en compte des enjeux et débouchés socioprofessionnels...). Là encore, la fusion fournit l'opportunité de conduire et lancer ce projet à grande échelle.

Pour autant, à nouveau, la mission ne note pas de révolution dans l'offre, déjà globalement cohérente entre les établissements fusionnés : les évolutions ont surtout porté sur certaines formations de mathématiques et de biologie, et permis de simplifier la mise en œuvre des formations autrefois communes ou co-portées. De nouveaux diplômes ont été créés dans le cadre de la nouvelle nomenclature des mentions de master et licence professionnelle. Les évolutions restent « intra-collèges », et « *il n'y a pas eu pour l'instant de véritable interpénétration des anciennes offres de formation*¹¹¹ » ; celles-ci continuent cependant d'évoluer avec les programmes du PIA 3 (nouveaux cursus universitaires et EUR, qui comptent plusieurs lauréats).

1.2. Mais une offre de formation qui n'évolue que très progressivement

1.2.1. En raison d'une culture de reconduction

La formation apparaît en effet comme l'objet le plus difficile à faire évoluer dans les délais parfois très courts qu'examine la mission. À Grenoble, l'offre de formation a été établie avant la fusion, sur proposition des trois établissements de façon séparée, sans véritable cadrage, et est restée inchangée depuis : trois dossiers avaient été déposés pour l'accréditation qui devait prendre effet l'année de la fusion. À Montpellier, certaines redondances en gestion ont été maintenues : la fusion de l'ISEM (Institut des sciences de l'entreprise et du management) et de la faculté d'AES (Administration économique et sociale) aboutit à la création de Montpellier management, distinct de l'Institut d'administration des entreprises (IAE) de Montpellier – école de management.

C'est en Lorraine, où dépassant les cadres facultaires, les collegiums jouent un rôle d'animation et de mise en cohérence dans la formation, que l'on voit, au moins dans certains cas, des pistes d'évolution possible. C'est au niveau du collegium SHS que le passage à 1 500 heures en licence occasionne une réduction importante de certaines maquettes, par exemple. C'est également le collegium INP qui porte la plupart des projets collectifs des grandes écoles du Grand Est. Le collegium des IUT cherche à lisser, sur un temps long, des différences importantes entre des départements anciens et des départements plus récents, avec parfois des écarts de dotation très importants : on reste malgré tout, pour ces deux derniers exemples, dans une juxtaposition de formations similaires (DUT, diplômes d'ingénieurs) et soumises à un cadrage extérieur à l'université de Lorraine (Commission consultative nationale des IUT, Commission des titres d'ingénieurs).

Mais le rythme d'évolution semble devoir être lent, notamment en raison d'un paradoxe. Si tous les projets de fusion insistent sur la formation et son évolution dans l'université future, le discours en interne, semble être au contraire de minimiser les incidences de la fusion sur la vie et le travail des équipes. Il s'agit d'une autre garantie, qui n'est naturellement pas formulée ainsi dans les projets, pour conduire à bien la fusion. La stabilité de l'offre de formation, tout comme celle de la place des composantes dans la gouvernance de l'université fusionnée, s'avère déterminante ; certains présidents la qualifieront de « prix de la fusion ».

¹¹¹ Réponse au questionnaire de la mission.

À Strasbourg, comme dans d'autres universités, le faible impact sur l'offre de formation, permise par la cohérence générale des universités regroupées, « est au départ un des signaux favorables de la fusion ». L'université assume très clairement ce choix, politique, de reconduction : « *le processus de fusion entraîne une grande méfiance chez beaucoup de personnels, notamment enseignants, de sorte que l'offre de formation existante doit être reconduite ; du moins est-ce le choix qui a été fait à Strasbourg, et ce fut un choix sage*¹¹² ». Les composantes des trois universités fusionnées ont été assez peu touchées, et conservent toujours un très fort poids dans le domaine. La mise en harmonie des offres est très progressive, selon un processus lent, évoluant à chaque nouvelle habilitation / accréditation plutôt qu'en conséquence immédiate de la fusion, particulièrement à partir de 2018, soit neuf ans plus tard, avec une remontée de lettres d'intention et d'études de positionnement, avec une insistance sur les compétences. L'université assume, là encore, ce rythme d'évolution très progressif « *le travail n'est cependant pas achevé, et il faudra encore une, sinon deux, offres de formation pour arriver à tout harmoniser*¹¹³ ».

Malgré le dédoublement en biologie et la mise en place d'un système pour réguler les formations co-portées, l'UCA n'a pas véritablement fait, pour l'heure, d'arbitrages forts dans l'offre de formation. Là encore, ce travail pourra suivre, au fil de futures échéances contractuelles.

À Bordeaux, le pilotage renforcé au niveau central est manifeste, et l'offre apparaît vraiment coordonnée. Cependant, les conséquences sur le niveau 3 sont encore difficiles à évaluer aujourd'hui, notamment à cause du très faible positionnement des structures de niveau intermédiaire sur le sujet, et des difficultés d'outillage du niveau 3. Si des éléments ont été homogénéisés (modalités de contrôle des connaissances, règlement d'examens, référentiels) d'autres sont encore disparates : l'université compte toujours sept outils de gestion différents des emplois du temps, par exemple.

1.2.2. Avec une volonté d'amélioration du service aux étudiants

Même si, en termes de réussite en licence, les universités fusionnées sont pour la plupart regroupées en bas de classement (cf. tableau *infra*), il n'est pas toujours possible d'analyser le lien éventuel entre fusion d'établissements et taux de réussite en licence, les chiffres disponibles suivant une cohorte inscrite en L1 en 2013-2014, qui a, dans plusieurs cas, fait l'essentiel de sa scolarité en amont de la fusion.

¹¹² Réponse au questionnaire de la mission.

¹¹³ Réponse au questionnaire de la mission.

Tableau 9 : Réussite en licence en trois ans des universités fusionnées

Classement¹¹⁴ des universités fusionnées selon la valeur ajoutée¹¹⁵ calculée selon quatre méthodes par le SIES ; résultats aux sessions 2016 (néo bacheliers inscrits pour la 1^{ère} fois en L1 en 2013-2014) et 2017 (néo bacheliers inscrits pour la 1^{ère} fois en L1 en 2014-2015).

Méthode 1 : La réussite des étudiants est attribuée à l'université dans laquelle ils se sont inscrits en première année, quel que soit leur parcours ultérieur.

Méthode 2 : La réussite des étudiants est attribuée à l'université dans laquelle ils se sont inscrits en troisième année, quel que soit leur parcours antérieur.

Méthode 3 : population prise en compte : les étudiants qui sont restés trois années dans le même établissement ou qui ont quitté le système universitaire la troisième année.

Méthode 4 : population prise en compte : les étudiants inscrits pour la première fois en L1 en 2013-2014 qui sont restés trois années dans le même établissement.

Nom établissement	methode 1 rang 2016	méthode 1 rang 2017	Méthode 2 rang 2016	Méthode 2 rang 2017	Méthode 3 rang 2016	Méthode 3 rang 2017	Méthode 4 rang 2016	Méthode 4 rang 2017
UNIVERSITE AIX-MARSEILLE	43	49	20	26	48	53	48	49
UNIVERSITE CLERMONT	18	37	36	58	23	37	30	40
UNIVERSITE DE BORDEAUX	48	60	64	38	40	58	37	56
UNIVERSITE GRENOBLE	52	50	12	13	55	56	56	57
UNIVERSITE LORRAINE	38	46	34	50	53	57	55	58
UNIVERSITE MONTPELLIER	53	29	44	47	47	40	49	43
UNIVERSITE STRASBOURG	68	67	48	54	69	69	68	67

si rang >= 35

si rang < 35

Source : MESRI-DGESIP-DGRI-SIES (enquête SISE) / retraitement IGAENR

¹¹⁴ Classement de 70 universités – établissements assimilés.

¹¹⁵ Taux simulé, valeur ajoutée : « à côté des indicateurs bruts, des taux simulés sont calculés par établissement, correspondant à la réussite qu'on pourrait observer pour l'université si celle des différentes catégories d'étudiants était identique à la réussite nationale pour ces mêmes catégories. L'écart entre le taux observé et le taux simulé est appelé la valeur ajoutée. » *Note Flash du SIES*, n° 18, novembre 2017, p. 2.

Pour autant, les universités fusionnées croient aux marges de manœuvre possibles, grâce à la fusion, pour améliorer les chiffres, et au succès, à moyen terme, de dispositifs mis en place. Pourtant, la mission ne note pas d'action distinctive des universités fusionnées dans ce domaine.

Strasbourg a créé un diplôme universitaire (DU Tremplin) pour les étudiants en difficultés d'apprentissage ou en souhait de réorientation (pour une quarantaine d'étudiants inscrits chaque année en semestre 2) et différents ateliers pour sensibiliser les étudiants aux méthodes de travail à l'université et développer le tutorat. L'université de Bordeaux permet aux étudiants qui le souhaitent de pouvoir se réorienter le plus rapidement possible, avec une procédure de réorientation interne qui a été développée avec l'ensemble des composantes sur un calendrier harmonisé (15 à 20 % de candidats en plus au dispositif chaque année : 450 étudiants concernés en 2017). Les dispositifs développés à l'université de Clermont-Auvergne utilisent la spécialisation progressive pour améliorer la réussite en L, l'étudiant n'étant pas enfermé dans un premier choix d'inscription, et développe le tutorat par les pairs, fondé sur l'expérience du tutorat PACES, expérimenté dans les licences de droit et AES en 2017-2018. La mise en place du « oui si », dans le cadre de la loi ORE donne également lieu à des dispositifs particuliers (DU AccES des IUT d'Alsace à Strasbourg pour les bacheliers technologiques, parcours d'accompagnement dans différentes composantes d'AMU, pour 639 « oui si » et 400 autres étudiants dans le cadre d'un parcours « préparation aux études scientifiques »). On trouvera, dans des universités non fusionnées, des expérimentations comparables.

En revanche, l'ensemble des universités fusionnées cherche aussi, par la constitution ou le renforcement de services centraux dédiés, à améliorer les services aux étudiants. Le service de la vie universitaire de l'université de Strasbourg a été créé après la fusion pour regrouper une offre de services étendus en matière de vie étudiante, à travers quatre missions (accueil, vie étudiante, handicap et événementiel). Le nombre d'étudiants en situation de handicap accompagnés dans leur parcours d'études est passé de 123 en 2009 à 611 en 2017, avec 80 référents handicap dans les composantes et les services, et un schéma directeur handicap (2016-2020). L'université a mis en place une commission d'aide aux projets étudiants (CAPE) et un schéma directeur de la vie étudiante (2013-2017 et 2018-2022).

Les grands ensembles désormais constitués doivent également traiter la question des campus, des sites délocalisés avec une offre de service comparable pour tous ses étudiants. À Bordeaux (sites d'Agen, de Périgueux, d'Arcachon), les relations avec les collectivités partenaires sont renforcées par des conventions d'objectifs et de moyens et des comités de site, notamment sur la question de l'accès au sport et à la santé des étudiants.

En Lorraine, la distinction entre conseil de la formation d'un côté, conseil de la vie étudiante de l'autre, permet de donner une place importante à la vie universitaire : l'université a élaboré un schéma directeur de la vie étudiante, mis en place un bureau de la vie étudiante par site.

L'université Clermont-Auvergne met en place un pilotage coordonné des cinq sites avec un vice-président dédié et une politique territoriale. IUT et ESPÉ se regroupent à Moulins sur un même site géographique avec un pôle administratif commun, IUT et STAPS à Vichy bénéficient de l'appui de l'agglomération, pour une meilleure qualité de services, avec la création d'un réseau des gestionnaires de site et un comité d'orientation stratégique (COS) par site.

Dans ce lien aux étudiants, l'université, notamment en s'appuyant sur des vice-présidents étudiants fortement mobilisés, entend développer le sentiment d'appartenance à une université unique, et compter sur les étudiants pour aider aux décloisonnements entre formations et facultés. À Grenoble, où l'université est concentrée mais où les bâtiments (Stendhal, par exemple), peuvent rappeler un sentiment d'appartenance facultaire, le SUAPS était déjà interuniversitaire, mais les conditions de recours au fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes (FSDIE) ont été uniformisées après la fusion. La composante finance les projets propres à la composante, tandis que le FSDIE soutiendra principalement l'inter-composantes. Les étudiants comprennent qu'ils peuvent s'adresser à l'université ou à d'autres facultés que la leur, notamment par l'uniformisation des services (mise en place d'un intranet étudiant unique, accès, pour tout étudiant de l'UGA, à son emploi du temps en ligne via l'application de gestion dédiée ADE), ou par le biais de différents projets (une semaine interdisciplinaire notamment). Dans ce cadre, l'UGA emprunte aux trois anciens périmètres ses bonnes pratiques (Stendhal pour la culture, UJF pour le sport et l'UPMF pour la réflexion sur l'accessibilité).

1.2.3. Avec une volonté d'assurer la mobilité des étudiants et d'attirer les meilleurs étudiants internationaux

Les universités fusionnées insistent sur l'intérêt fort du regroupement des services administratifs en charge des relations internationales, à la fois pour les étudiants (élargissement des possibilités de partenariat, de la visibilité de l'établissement, de la création de doubles diplômes) et pour les équipes enseignantes (professionnalisation de l'accompagnement aux montages de projets internationaux, appui à l'internationalisation des cursus). Il est évidemment impossible de dissocier, pour ce volet peut-être plus que pour tout autre, les effets « fusion » des effets PIA. Mais ils s'inscrivent pour autant dans des politiques ou des stratégies à l'international plus ambitieuses et s'appuyant sur une visibilité nouvelle.

À Strasbourg, certains masters sont passés en tout ou en partie en anglais et l'Idex a permis de financer des bourses pour les étudiants de master entrants. À Aix-Marseille, vingt programmes de formation ont été labellisés « Académie d'excellence » entre 2013 et 2015, pour attirer des étudiants étrangers, sélectionnés sur critère d'excellence, en licence, master et doctorat, avec une bourse de mobilité financée par l'Idex et un accès privilégié au logement en résidence étudiante dans le cadre d'une convention entre l'université et le centre régional des œuvres universitaires et scolaires¹¹⁶.

L'université de Bordeaux a créé une direction des relations internationales (DRI) centralisée, qui encourage la mobilité sortante des étudiants inscrits (bourses de mobilité Idex, bourses masters internationaux), développe l'enseignement en anglais auprès de « classes internationales ». 238 enseignants ont participé à des stages, une soixantaine à des ateliers de conversation et une vingtaine a bénéficié d'un coaching individuel. Avec des compétences en ingénierie de projets internationaux, la DRI accompagne des transformations de masters de type Erasmus Mundus susceptibles d'attirer les meilleurs étudiants internationaux. Il est encore difficile de voir l'impact de cette politique sur le nombre d'étudiants internationaux inscrits à l'université ; mais 23 masters sont délivrés intégralement en anglais, cinq sont labellisés Erasmus Mundus.

1.2.4. Avec une volonté de transformation pédagogique

Les universités fusionnées affichent là aussi cet objectif de moyen et long terme, par la mise en place de services dédiés ou de programmes spécifiques. C'est un enjeu fort des fusions, avec une volonté politique des établissements affichée, et confirmée notamment par la création de services spécifiques, comme le Centre d'innovation pédagogique et d'évaluation (CIPE) à AMU, ayant notamment en charge le numérique pour la pédagogie et la formation des enseignants à la pédagogie.

Les établissements varient les dispositifs : projet de transformation des espaces d'apprentissage (Mut@camp) à l'université de Lorraine, vice-présidence dédiée à l'innovation pédagogique à Clermont, service, fonds de soutien et dispositif d'appel à projets interne (STEP) dédié à la transformation pédagogique et à l'accompagnement des équipes pédagogiques à Bordeaux¹¹⁷, appels à projets pour l'un doté chaque année de 960 heures de référentiel d'équivalences horaires ou pour l'autre (« Take off ») financé dans le cadre de l'I-Site à Montpellier.

Un des enjeux majeurs est bien sûr la formation des enseignants et des enseignants-chercheurs. À Bordeaux, une des missions de la MAPI est de former les enseignants aux évolutions de la pédagogie universitaire ; à Strasbourg, l'IDIP (Institut de développement et d'innovation pédagogiques) accompagne entre dix et quinze équipes pédagogiques par an dans des projets d'innovation pédagogique, ainsi qu'une cinquantaine d'enseignants. En Lorraine, chaque année, une douzaine d'enseignants et enseignants chercheurs des différentes composantes font l'objet d'un accompagnement à l'innovation pédagogique, avec l'idée d'ensuite d'essaimer.

Le projet de l'UCA compte plusieurs volets : un « budget innovation pédagogique » qui finance 24 projets accompagnés par les ingénieurs pédagogiques et les audiovisualistes du service d'appui à la pédagogie, renforcé par le recrutement de quatre ingénieurs pédagogiques supplémentaires ; la formation des nouveaux maîtres de conférences (32 heures) à la pédagogie avec une place importante donnée à

¹¹⁶ 75 bourses en mobilité entrante ont été recensées sur ces programmes en 2015-2016.

¹¹⁷ 400 000 euros dont 200 000 euros Idex.

l'innovation pédagogique ; vingt ateliers de formation des enseignants à la pédagogie universitaire (avec ou sans l'utilisation du numérique) et séances de formation à la pédagogie « à la demande ».

Ces évolutions touchent à l'activité et à la volonté individuelle des enseignants et des enseignants-chercheurs. Le travail est donc de longue haleine, et il est trop tôt pour en voir les conséquences. Pour l'heure, les enseignants concernés semblent pour la plupart des *pionniers* et les formations touchées des *pépites*. L'établissement ne peut maîtriser le rythme, nécessairement lent, de l'appropriation effective par la communauté. Des services ou des projets lourds sont créés, et la volonté politique se lit dans la mise en place de ces outils : ils ne sont pas propres aux établissements fusionnés, mais les fusions ont fourni l'opportunité de leur création et les fonds du PIA leur financement.

1.2.5. Une transformation lente qui doit encore se diffuser

Parmi les missions des universités, la formation est fortement mise en valeur dans un processus de fusion, notamment pour contrecarrer un discours qui ferait de la recherche la seule bénéficiaire des conséquences positives de cette transformation (signature unique, remontée dans les classements). Activité très contrainte, par les moyens qu'elle met en œuvre, les flux étudiants au niveau L, les services des enseignants et enseignants-chercheurs, les fonctionnements disciplinaires, les organisations de diplômes, la formation donne l'occasion du plus grand nombre de compromis et de la plus forte stabilité.

Les fusions sont indéniablement l'occasion de progresser sur une présentation simplifiée des formations. Elles engendrent également de nouveaux services au niveau central, à la fois sur le cadrage des formations (mise en place systématique des conseils de perfectionnement dans toutes les formations, de l'évaluation des enseignements et des formations), et occasionnent un cadrage plus robuste des formations et un pilotage plus serré lors d'évolutions de diplômes (mise en place de procédures, harmonisation de pratiques, de référentiels). Mais ces évolutions positives trouvent assez rapidement leurs limites en particulier au regard des responsabilités respectives des différents niveaux de structuration de l'établissement (niveau central, collegium, composante). Ainsi la question de la soutenabilité de l'offre de formation, par exemple, pourra de nouveau se poser dans certaines universités (à Strasbourg, il n'y a pas d'outil pour objectiver la répartition des heures ; à Clermont, l'offre plus cohérente, est supérieure à la somme des deux anciennes offres).

La formation pose ainsi la question de l'élaboration et de la diffusion de la politique d'établissement. La mission observe une disjonction entre la construction de l'offre de formation, qui reste traditionnelle, et qui ne révèle pas nettement de « politique », et le discours qui accompagne sa diffusion. Ce n'est cependant pas un trait propre aux établissements fusionnés. Le discours vers l'intérieur (composantes...) est rassurant, parfois conservateur, voire inexistant, et le discours vers l'extérieur (jury, HCERES, ministère) très allant et « transformant ».

Dans un autre registre, la création de services centraux dans les domaines de l'ingénierie de formation et la transformation pédagogique révèlent une volonté politique forte, mais porte également le risque que ces services demeurent hors sol, peu mobilisés par les acteurs, et ne concernant finalement, dans leurs actions, qu'un petit nombre de formations, d'étudiants et de personnels enseignants. Le pilotage de l'initiative au niveau central (par des mécanismes d'appels à projets), qui est plus un effet des investissements d'avenir que de la fusion, n'engendre pas nécessairement, pour l'instant, la mobilisation effective de tous les acteurs de la formation. Certes, chaque université fusionnée aura des projets à mettre en valeur, pourra utiliser tous les mots clés attendus par les différents jurys ou aux différentes étapes d'évaluation ou d'accréditation de leur offre de formation - pluridisciplinarité, internationalisation, décloisonnement - sans pour autant que l'on puisse y voir systématiquement une dynamique d'établissement qui aille au-delà de ces pépites, ni un degré de transformation supérieur à ce qui se passe dans une petite université fortement mobilisée sur la formation et la réussite de ses étudiants.

2. L'activité de recherche, le vrai moteur de la fusion

Apprécier l'impact de la fusion sur l'activité de recherche des établissements n'est pas aisé, au regard en particulier de la qualité de la recherche préexistante sur le site et de l'ensemble des dispositifs nationaux mis en place depuis une dizaine d'années. Ces dispositifs ont créé par eux-mêmes une dynamique globale

supplémentaire et déterminante. Ils en ont tous profité, avec des financements qui ont permis, sans conteste, d'accroître cette activité, dont il n'est pas ici question d'apprécier la qualité. Les sept universités sont lauréates de quatre Idex et trois I-Site et il ne convient pas davantage de faire ici un bilan de ces initiatives d'excellence, qui n'en restent pas moins de formidables leviers qui « tirent vers le haut » toute la communauté par un effet d'entraînement. Faire la part des choses relève par conséquent d'un exercice complexe ; tirer un bilan recherche de fusions récentes, voire très récentes, apparaît tout aussi périlleux. L'exercice l'est d'ailleurs ne serait-ce que par l'absence de visibilité sur l'ensemble de l'activité, lorsqu'elle est portée par des organismes extérieurs en partenariat, faute encore d'outils à disposition.

Pour autant, l'ensemble des acteurs reconnaît que la fusion a permis l'obtention du label et que les crédits associés ont permis / permettent de mener à bien le projet de fusion, en l'alimentant en ressources supplémentaires, en lui donnant d'une certaine manière les moyens de son ambition, conformément à la stratégie retenue et validée par le jury. Le financement Idex / I-Site constitue, à chaque fois, un levier déterminant et structurant de la stratégie et de la gouvernance des établissements, de leur stratégie recherche en premier lieu (mais pas seulement). Si la gestion de ces fonds se fait dans une gouvernance qui peut parfois apparaître à part, ces derniers irriguent l'ensemble de la communauté, via des appels à projets ouverts généralement très largement, ce qui facilite / a facilité l'acceptation et la consolidation de la fusion.

La transversalité des projets d'initiative d'excellence contribue également à l'émergence d'une identité commune, comme à l'AMU où 92 unités de recherche sur 117 ont participé à des appels internes en 2017 et certains, comme « Pépinières d'excellence », ont pu même être réservés aux chercheurs jusqu'alors non bénéficiaires¹¹⁸. Il s'agit d'un formidable accélérateur de la dynamique de chacun des établissements, au service de la politique de site. Fusion et PIA constituent ainsi des propulseurs qui facilitent la restructuration (regroupements d'unités pour atteindre une masse critique de qualité suffisante) et contribuent à l'émergence d'une organisation recherche solide (politiquement comme administrativement).

Le lien fusion-initiatives d'excellence apparaît évident, à part (et encore) pour l'Unistra fusionnée en 2009, qui a obtenu une Idex en 2012, dès la première vague, Idex pérennisée en 2016 apportant à l'établissement 25,5 millions d'euros de financement annuel. Le contrat 2013-2017 de l'établissement fusionné rappelle son ambition de « *tenir un rôle de leader dans l'innovation en matière d'enseignement supérieur et de recherche, dans une relation étroite avec les organismes de recherche* », objectif clairement atteint. L'AMU, fusionnée en 2012, est également labellisée Idex lors de cette même première vague (pérennisée tout autant en 2016), avec le souhait, dans son contrat 2012-2017, de devenir « *un établissement public au rayonnement international ancré dans son territoire, en capacité d'attirer des chercheurs de renommée internationale* ». La future UB obtient encore le label Idex en 2012, avec l'objectif de « *promouvoir une politique scientifique pluridisciplinaire d'excellence, à forte visibilité internationale, en lien avec les organismes de recherche, les acteurs territoriaux et le monde socio-économique* ». Elle s'engage alors sur une fusion qui aura lieu au 1^{er} janvier 2014, de façon partielle, sans que cela ne l'empêche de voir l'initiative d'excellence pérennisée aussi en 2016 (avec une dotation non consommable de 700 M€). Les trois intègrent un cercle pionnier d'universités, reconnues, capables de nouer des relations avec les meilleurs établissements étrangers.

L'UL, fusionnée au 1^{er} janvier 2012, a été labellisée I-Site début 2016 pour son projet LUE, Lorraine université d'excellence, en vue de devenir une « *université de premier plan européen, identifiée par son modèle intégratif, pluridisciplinaire, innovant et entrepreneurial* », après le dépôt dès 2011, concomitamment à la fusion, d'un projet Idex non retenu, reconfiguré I-Site en 2015.

Les fusions UM, UGA, UCA sont encore trop récentes pour apprécier cette évolution mais le lien reste tout autant fort et déjà bien visible. L'UGA, qui présente aussi une recherche intensive, a obtenu le label Idex le 22 janvier 2016 après des tentatives infructueuses alors qu'elle avait fusionné le 1^{er} janvier ; l'un des objectifs de son projet de fusion d'avril 2014, en fait le premier, est de construire un établissement de rang

¹¹⁸ La création de la cité de l'innovation Aix-Marseille, avec les organismes, y contribue également, en faveur du développement économique et du rayonnement international.

mondial en recherche et innovation, en forte synergie avec les organismes de recherche¹¹⁹. L'UCA, fusionnée au 1^{er} janvier 2017, obtient un I-Site le mois suivant¹²⁰, pour son projet CAP2025, avec le soutien fort d'industriels, notamment Michelin, avec lequel l'université a créé deux laboratoires communs et AREVA ; pour le président de l'université, l'obtention de l'I-Site « légitime la démarche ». L'UM, fusionnée au 1^{er} janvier 2015, obtient également un I-Site en février 2017 pour son projet MUSE, Montpellier université d'excellence visant à devenir une université de recherche intensive de rang international, projet avec une trajectoire à dix ans autour de trois questions de société « nourrir, protéger, soigner », en partenariat notamment avec l'université d'Heidelberg.

2.1. La recherche comme moteur

La recherche apparaît, dans chaque établissement fusionné, moteur dans la réorganisation globale. La locomotive recherche propulse la dynamique de fusion de façon très positive sans doute en raison d'habitudes de travail en commun, de liens tissés depuis longtemps (plus qu'en formation), voire formalisés avec des unités de recherche mixtes inter-établissements¹²¹, et une volonté pleinement partagée de faire davantage. Une restructuration de l'activité de recherche a pu s'organiser bien avant même la fusion¹²².

Les fusions UGA, UM et AMU n'ont d'ailleurs pas vraiment donné lieu à une reconfiguration importante de la structuration de la recherche dans ces établissements, au regard du travail déjà engagé avant¹²³. Les éventuels regroupements constatés depuis n'apparaissent pas vraiment liés à la fusion mais davantage à une volonté de structuration scientifique forte et partagée, que la fusion entérine et facilite, avec l'émergence systématique de pôles de recherche ou encore comme à l'UCA avec une nouvelle organisation des communautés de sociologues, pharmaciens et chimistes au sein de nouvelles structures propres. La fusion peut permettre pour autant d'aller plus loin encore, comme, par exemple, à l'AMU dans le secteur des neurosciences et à Strasbourg avec un impact sur l'ensemble du site sur la période 2013-2017¹²⁴, en vue d'une plus grande cohérence scientifique et une meilleure lisibilité autour de ses trois domaines de recherche. La création au 1^{er} janvier 2018 d'un laboratoire triple tutelle Unistra-CNRS-UHA en est une belle illustration¹²⁵. Elle affirme une position de *leadership* scientifique pour la conduite et l'animation d'une stratégie de recherche à l'échelle du site. Tel est aussi le cas en Lorraine, avec une restructuration forte, de 81 à 61 unités au 1^{er} janvier 2012.

La fusion a, sans conteste, permis aussi une restructuration des directions recherche et valorisation de chacun des établissements¹²⁶, plus professionnelles encore et à même d'assurer un véritable appui, reconnu, aux chercheurs et enseignants-chercheurs dans l'exercice de leur activité en général, au montage de projets en particulier, y compris en proximité via des antennes de campus. Leur réussite aux divers appels à projets atteste indéniablement de la capacité de mobilisation et de la qualité de l'expertise associée¹²⁷. L'UM est, d'ailleurs, la première université française à avoir reçu le label européen

¹¹⁹ Il s'agit du premier axe et certainement celui le moins développé dans le projet qui se focalise uniquement sur l'organisation en pôles de recherche.

¹²⁰ 30 % du domaine scientifique, avec un objectif à 50 %.

¹²¹ Depuis 2008 entre les deux universités clermontoises avec des unités mixtes et un fonctionnement intégré à partir de 2010 avec la structure UC2A, outil mieux formalisé qu'avant fusion réunissant l'UCA et l'ensemble de ses associés. Liens forts et anciens entre l'UHP et l'INP en Lorraine, avec une grande « connivence » des laboratoires pour accroître le rayonnement.

¹²² Comme avec l'Institut Jean Lamour, UMR CNRS, de plus de 550 personnes, doctorants compris, laboratoire de recherche fondamentale et appliquée en science des matériaux et des procédés, issu de la fusion en 2009 de 5 laboratoires nancéens, dont la stratégie est « de se positionner à l'Europe », notamment par le biais de candidatures à des bourses ERC.

¹²³ Reprise des pôles propres à l'UJF au niveau de la COMUE UGA, avec ajouts de deux autres recouvrant, chacun, majoritairement, les deux autres universités ; reprise des départements scientifiques d'UM2 dans UM avec des UMR déjà en cotutelles UM1-UM2.

¹²⁴ Après une période de préparation sur le contrat précédent, premier de la fusion.

¹²⁵ La fusion strasbourgeoise ne contribue d'ailleurs pas tant que cela à une réduction du nombre d'entités. Si la restructuration s'est poursuivie, en particulier, dans le domaine biomédecine, il ne reste pas moins de 72 unités, ce qui ne facilite pas le dialogue stratégique.

¹²⁶ Les universités plus scientifiques étaient déjà dotées d'une direction recherche bien établie.

¹²⁷ Le service ingénierie de projets de l'UCA a contribué au montage de 409 projets en 2017, 100 ont été acceptés (76 projets européens et internationaux déposés, 43 acceptés). L'UM a déployé différents outils comme Open4Research et une newsletter mensuelle *PremiUM* (projets pour la recherche, l'enseignement, la mobilité et l'innovation de l'UM), diffusée à l'ensemble de l'établissement pour informer des appels à projets et des programmes de financement.

« *HR excellence in research* ». Elle a été suivie par l'UL en 2017. Chaque établissement fusionné a également mis en place une unité budgétaire recherche, structure forte et transversale qui gère finances et ressources humaines ; il s'agit même d'une des premières actions majeures de la fusion strasbourgeoise, distinguant ainsi nettement le financement de la recherche de celui de la formation, avec des directeurs d'unités, repositionnés, devenus des ordonnateurs secondaires (l'ULP était déjà dotée d'une UB recherche, « *véritable machine de guerre* » selon le président de l'université de Strasbourg¹²⁸).

2.2. Des liens renforcés avec les EPST

La fusion facilite clairement les relations avec les EPST, ne serait-ce que par l'émergence de fait d'une seule tutelle universitaire pour des unités mixtes inter-établissements. La fusion a profondément modifié les rapports avec les organismes, avec un poids universitaire sans commune mesure, devenu incontournable : l'université fusionnée est l'interlocuteur majeur recherche du site, par sa taille et les réussites successives aux différents appels à projets, obtenus d'ailleurs conjointement¹²⁹.

Parallèlement, ceux-ci s'impliquent beaucoup plus fortement dans la vie scientifique du site et dans sa gouvernance, au niveau des pôles et structures de recherche mais également de la commission recherche, des différents comités de pilotage et de coordination, dans le domaine de la valorisation notamment, et même du conseil d'administration de l'établissement (en plus des instances propres à l'Idex / I-Site)¹³⁰. Le renforcement est notable, visible et productif, avec des relations fortes et confiantes¹³¹. La signature de conventions de partenariat renforcé, voulu par le précédent président du CNRS, illustre parfaitement cette évolution majeure propre quasiment aux universités fusionnées. L'AMU a été la première université à signer avec le CNRS un accord de partenariat renforcé en mai 2017, l'UB a suivi en juillet de la même année¹³², l'Unistra en décembre, en vue de la mise en place d'actions de simplification des procédures de gestion pour les unités et d'une amélioration du pilotage commun des structures. L'UM, l'école nationale supérieure de chimie de Montpellier et le CNRS ont signé une convention de partenariat « *renové* » en juin 2018¹³³. Le site de Montpellier est significatif de cette tendance, avec la présence de tous les organismes (CNRS, INSERM, INRA, CIRAD, IRD, INRIA, IRSTEA, CNES, CEA, IFREMER) et un certain *leadership* de fait de l'UM, qui est pourtant minoritaire en nombre de chercheurs.

La collaboration était déjà étroite avant fusion¹³⁴, elle est dorénavant amplifiée et formalisée, dans la continuité, avec un phénomène plus fort d'umrisation, y compris d'anciennes unités propres de recherche (UPR), à Strasbourg et aussi à Bordeaux¹³⁵. La mission retrouve ce phénomène à Clermont-Auvergne pour plus de cohérence et de visibilité à la fois sur le site et dans la grande région, et cela dès l'année de fusion (passage de 45 % d'UMR à 66 %, seize UMR CNRS, première UMR IRSTEA avec une université au niveau national)¹³⁶. L'UCA a également signé différents contrats de site avec l'INRA en juillet 2017, avec l'IRSTEA début 2018, ceux avec l'INSERM et le CNRS sont en cours de discussion ou de finalisation depuis avril 2018. La démarche est d'autant plus à relever que l'actuel président du CNRS souhaite à la fois diminuer,

¹²⁸ En parallèle, des SHS ont demandé à la fusion une « UB formation ».

¹²⁹ À Marseille, deux EPST ont été mis en minorité au conseil d'administration de la SATT, ce qui ne serait jamais arrivé avant fusion.

¹³⁰ À l'UCA, le CNRS est membre titulaire du conseil d'administration, l'INSERM membre suppléant.

¹³¹ Il est évoqué une évolution potentielle du statut interne des chercheurs CNRS qui enseignent au sein de l'université, pour davantage de reconnaissance.

¹³² Quatorze groupes de travail portent ce chantier à l'UB : outils numériques, gestion RH, patrimoine, achats, contrats, prévention hygiène et sécurité, PPST...

¹³³ Ce document vise à mettre en œuvre une stratégie scientifique "ambitieuse et partagée" portant les mêmes objectifs : renforcement des secteurs d'excellence, émergence de nouvelles thématiques par une approche interdisciplinaire, valorisation socio-économique concertée ou encore renforcement des collaborations internationales. La convention vise également à organiser la simplification et l'efficacité de la gestion administrative des UMR et UMS. Les partenaires s'engagent à définir conjointement le rôle des directeurs d'unités, à harmoniser les règles de prévention et sécurité, à simplifier la gestion des contrats ainsi que l'équité dans les retombées financières issues de la valorisation économique des travaux de recherche.

¹³⁴ La coordination des politiques de la recherche publique du site lorrain a débuté dès 2007 en rassemblant l'ensemble des acteurs au sein du comité de coordination et d'orientation scientifique de Lorraine CCOSL ; il est l'instance de développement de la politique, international compris et a vocation, dans le contrat 2018-2022 d'amplifier les synergies formation / recherche

¹³⁵ Dans le cadre du pilotage concerté des unités avec le CNRS, les deux UPR (CRPP et ICMCB) présentes sur le site ont pris le statut d'UMR à compter du 1^{er} janvier 2018.

¹³⁶ Avec un risque de distinction plus forte avec les EA restantes sur chacun des sites, dans les moyens comme dans la qualité du dialogue stratégique.

dès 2019, le nombre de tutelle des UMR, dans un souci de simplification et retrouver des partenariats bilatéraux avec les universités sur la gestion de ces UMR.

Le renforcement de la collaboration prend aussi forme via la mutualisation croissante d'outils de gestion pour faciliter l'activité et le travail du chercheur ; tel est le cas dans les domaines SI, financier, RH, même si les outils butent encore sur les problématiques d'interopérabilité (y compris avec les SATT et les CHU). L'UCA est pilote pour CAPLAB, outil partagé AMUE-CNRS, pour la description et le suivi des projets et activités des unités de recherche (tout comme l'UL). L'Unistra est pilote pour la passerelle Geslab / SIFAC¹³⁷ (comme l'AMU), utilise l'outil EVRP CNRS pour l'élaboration du document unique des risques et prévention de santé au travail des unités (comme l'UM), l'outil DIALOG depuis 2017 pour le dialogue de gestion avec l'ensemble de ses 72 unités de recherche. Elle réfléchit à l'utilisation de l'outil PCR-U pour la gestion des contrats sur le site ; un mandat de négociation et de signature des contrats entre l'université et le CNRS est également finalisé. L'AMU est exactement dans la même démarche globale, avec un mandat avec le CNRS et également l'Inserm pour l'ensemble de ses unités de recherche mixtes depuis 2015¹³⁸. La mise en place d'un comité de valorisation avec l'ensemble des acteurs du site en est un autre exemple. Ce renforcement peut enfin prendre la forme de plateformes de services partagés, comme encore à l'AMU¹³⁹ ou à Strasbourg avec le CNRS, après un premier échec en 2010¹⁴⁰, via un pôle unique d'ingénierie commun et un service d'appui pour l'accueil des chercheurs étrangers EURAXESS notamment¹⁴¹ (l'UL a aussi étendu ce dernier dispositif déjà existant dans le cadre du PRES lorrain).

L'université fusionnée, repositionnée, se trouve systématiquement présente dans les dialogues objectifs-ressources avec les organismes pour les unités communes, permettant un dialogue partagé sur les axes de recherche dans les unités et les moyens associés (avec encore des difficultés de calendrier et de pluri-annualité). L'Unistra a signé, dès 2011, une délégation globale de gestion (DGG) avec l'Inserm pour les UMR communes¹⁴² (toutes les UMR de l'université strasbourgeoise sont en quasi-DGG). Une expérimentation de délégation financière de gestion a été mise en place avec trois EPST à l'UB : vers l'INRA pour une unité, vers l'Inserm pour six unités et vers le CNRS pour neuf. Ces temps d'échange et de coordination permettent de faire émerger des réflexions communes sur des problématiques identifiées ponctuelles ou bien structurelles, comme par exemple le devenir des animaleries du site à l'UB. Cette coordination pourrait être encore plus forte, en interrogeant, notamment, le maintien de structures de gestion propres à chacun (université et délégation régionale).

2.3. Des effets visibles sur la performance

C'est certainement pourquoi l'ensemble des établissements considère que la fusion a eu ou a un impact sur la performance de l'établissement en recherche / innovation / valorisation¹⁴³. Pour autant, plusieurs dispositifs mis en place trouvent leur origine, davantage, dans les financements IDEX / I-Site comme les postes environnés pour attirer des enseignants-chercheurs ou chercheurs internationaux de haut niveau¹⁴⁴, avec des niveaux de primes adaptés, ou bien les chaires qui visent à recruter des chercheurs à fort potentiel en contrat à durée déterminée avec l'objectif de développer des projets scientifiques de haut niveau au sein des laboratoires de l'université. L'appel à candidatures « chaires d'excellence » lancé à l'AMU en 2014 et 2016 a ainsi permis d'attirer 19 chercheurs de rang international, au profil confirmé, celui « étoiles

¹³⁷ Le projet vise à assurer un suivi consolidé du budget et de l'exécution budgétaire des laboratoires de recherche.

¹³⁸ Un ancien établissement avait déjà un tel accord avant fusion, qui a de fait été étendu. Une convention avec l'INSERM avait été signée dès 2007 et son délégué a même eu pour mission d'accompagner l'AMU dans la fusion.

¹³⁹ Mise en place d'un comité de pilotage commun des plateformes technologiques du site pour suivre leurs activités en présence de la SATT et de la filiale de l'université. Idem à Clermont-Auvergne via UCA PARTNER, service créé en décembre 2017 qui regroupe la quasi-totalité des plateaux techniques des deux anciennes universités mais également certains plateaux de l'INRA et du CHA, avec CNRS, IRD, IRSTEA, INSERM et INRA notamment, pour une plus grande visibilité auprès des entreprises. Structuration des plateformes technologiques et de services aussi à l'UM.

¹⁴⁰ « Avec des torts partagés ».

¹⁴¹ Avec un bureau délocalisé de la préfecture pour les titres de séjour.

¹⁴² L'Inserm qui n'a en fait pas changé d'interlocuteur soulève le maintien de difficultés relationnelles entre université, UFR et CHU à Strasbourg comme en Lorraine ; en fait, la fusion n'a rien changé en la matière.

¹⁴³ Alors même que les moyens entre la formation et la recherche ont été globalement maintenus en l'état dans chaque université fusionnée, y compris plusieurs années après.

¹⁴⁴ Appels à projets ISITE invités internationaux à l'UCA. Appels à projets EXPLORE à l'UM dans le cadre de MUSE.

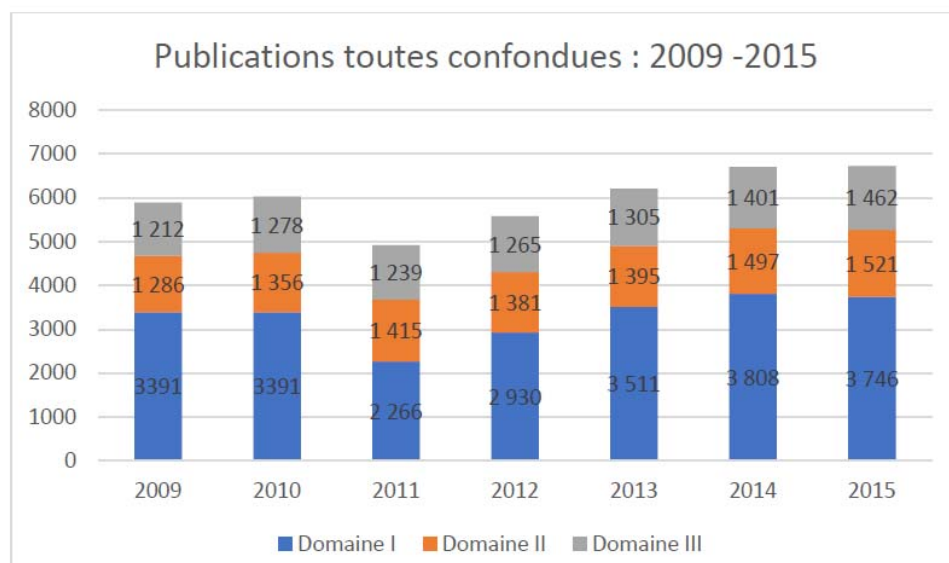
montantes », lancé en 2013 et 2014, huit chercheurs au profil junior international. La même dynamique positive est constatée à l'UB avec le programme « culture des talents » qui regroupe les dispositifs « chaires d'excellence » avec des chaires junior (huit chaires) et des chaires senior (28 chaires), les doctorats internationaux (93 doctorats sur cinq campagnes), des post-doctorats internationaux (41 sur quatre campagnes), des chaires internationales associées (deux) et des professeurs invités (202 financements)¹⁴⁵. L'université bordelaise relève, parallèlement, une augmentation progressive mais systématique d'une année sur l'autre, après la fusion, du nombre d'enseignants-chercheurs et chercheurs entrants provenant de pays de l'OCDE (348 à 398 sur la période 2014-2017).

2.3.1. En termes de publications, de citations avec des effets sur les classements

De même, si la quasi-totalité des universités fusionnées considère que la fusion présente, plus précisément, un impact sur le potentiel de publication et de citation, il s'agit moins d'une augmentation du nombre de publications même si elle est réelle, que d'une plus grande visibilité de l'activité de l'établissement fusionné, grâce à une signature commune, avec, par exemple, une augmentation de 86 % des publications signées avec la signature unique sur la période 2015-2018 à l'UGA.

Une analyse des publications issues du site de Strasbourg post-fusion, sur la période 2009-2015, révèle que, grâce à une politique d'homogénéisation de la signature avec l'ensemble des acteurs, 80 % des publications sont signées « université de Strasbourg » en première position (CNRS ou Inserm en deuxième), sept années après la fusion ; 20 % restent cependant non visibles. Le volume des publications sur la période 2009 à 2015 a augmenté comme l'indique le graphique ci-dessous¹⁴⁶.

Graphique 1 : Évolution du volume de publications signées « Université de Strasbourg » (site), par domaine de 2009 à 2015



Domaine I : SHS, Droit, Économie, Gestion ; Domaine II : Sciences et technologies ; Domaine III : Vie et Santé

Source : Unistra

L'UB constate, quant à elle, que le volume total de publications n'augmente ni au moment de la fusion, ni sur les deux années suivantes, avec des interrogations sur des problématiques encore liées au référencement commun, même si la situation s'est nettement améliorée depuis 2011, année des premières consignes de normalisation des signatures, soit trois années avant la fusion¹⁴⁷. Pour cela, un guide de la signature a été élaboré, appuyé de plusieurs communications auprès des enseignants-chercheurs, y compris via une page web dédiée ; une nouvelle campagne de communication sur ce sujet est prévue. L'UL

¹⁴⁵ Programmes professor@lorraine et commun UL INSERM CHRU AGIR.

¹⁴⁶ Cette analyse a été menée en vue de la mise en place de la charte de signature du site en 2016 (avant, il n'y avait pas d'obligation mais une incitation forte sans pression qui a manifestement porté ses fruits).

¹⁴⁷ Pour l'UB, « il n'y a aucune corrélation à tirer de la fusion et du nombre de publications, une telle analyse serait totalement infondée ».

a également établi une charte, via le CCOSL, qui manifestement a porté ses fruits ; l'analyse des publications présentes sur la base Web of science « Core collection » montre l'effet, dès 2012, de cette politique avec un taux de 100 % obtenus en trois ans seulement (cf. tableau *infra*)¹⁴⁸ :

Tableau 10 : Publications de l'université de Lorraine présentes sur la base Web of science « Core collection » de 2010 à 2017

Année	Univ Lorraine /adresse	Université de Lorraine / Organisation enhanced ¹⁴⁹	%
2010	13	1971	1
2011	33	2011	2
2012	889	2101	42
2013	1959	2343	84
2014	2303	2451	94
2015	2562	2611	98
2016	2742	2747	100
2017	2502	2477	101

Source : données UL, présentation IGAENR

L'UM s'est également dotée, en 2016, d'une charte de signature des publications, avant, l'année suivante, la rédaction d'une charte de signature des publications I-Site MUSE, en lien avec ses 18 partenaires, charte prévoyant des règles de signature unique monoligne et construite sur la base de la charte de l'Alliance nationale pour les sciences de la vie et de la santé – Aviesan. Une charte relative à l'intégrité scientifique a également été adoptée début 2017 pour promouvoir des pratiques scientifiques transparentes et responsables. L'université montpelliéraine a, enfin, ouvert la même année un portail propre sur la plateforme d'archives ouvertes HAL (tout comme l'UL et l'Unistra, avec une certaine réussite en SHS), avec mise en place d'un suivi de la production scientifique¹⁵⁰. Il est encore trop tôt pour apprécier la situation à l'UCA, même si cette dernière s'est déjà dotée d'une signature unique monoligne à l'échelle du site.

Le nombre de publications référencées des universités fusionnées évolue notablement, comme le montre le tableau suivant, établi à partir des données fournies par les indicateurs de production des établissements de recherche universitaire (IPERU) de l'Observatoire des sciences et techniques (OST) sur les années 2012 à 2017¹⁵¹ :

¹⁴⁸ Le CCOSL a établi un nouveau règlement d'adressage « mono ligne » unique en 2017.

¹⁴⁹ Pour le Web of Science, le concept d'*organisation-enhanced* permet, sur la base d'un fichier de règles, d'assigner à une institution (université, établissement ou organisme) une composante d'adresse (variante de nom d'institution ou de laboratoire). Plusieurs composantes d'adresse d'une même ligne peuvent être reliées à des *organisation-enhanced* différentes (par exemple une université et un organisme de recherche) ce qui permet de traiter correctement les questions de mixité.

¹⁵⁰ Elle s'était livrée, en 2016, à une mise à jour des bases de données éditeurs pour reprendre plus visible la signature UM via le Web of Science.

¹⁵¹ En compte de présence et selon la méthodologie OST ; année 2017 complète à 95 % selon l'OST.

Tableau 11 : Évolution du nombre de publications référencées par université de 2012 à 2017¹⁵²

Université	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2012-2017	2012-2016
AMU	4729	4889	5124	5281	5732	5367	13,49%	21,21%
UB	3211	3432	3691	3811	4098	4002	24,63%	27,62%
UCA	1558	1671	1726	1778	1943	1922	23,36%	24,71%
UGA	4311	4637	4910	4963	5585	5441	26,21%	29,55%
UL	2499	2734	2861	2819	3081	3096	23,89%	23,29%
UM	3847	4173	4272	4519	4770	4766	23,89%	23,99%
UNISTRA	2814	2937	3128	3212	3541	3380	20,11%	25,84%

Source : HCERES-OST, rapports IPERU / présentation IGAENR

Ces données sont intéressantes, en révélant une dynamique qui a pu naître avant fusion et qui continue de progresser sensiblement. Cette évolution quantitative, liée aussi à l'évolution du nombre de chercheurs, s'accompagne d'une évolution qualitative avec, dans chaque établissement, une hausse en parallèle des citations à deux ans, avec une part régionale et française mais aussi, et surtout, une part européenne et mondiale en progression constante également. La part des publications en co-publications européenne et internationale évolue dans le même sens de façon systématique dans chacun des établissements ; elle est révélatrice d'une attractivité et d'une reconnaissance recherche accrue (il en est de même pour les co-publications avec des chercheurs d'établissements situés dans des régions françaises autres que celle de l'université fusionnée).

La problématique du référencement oblige de toute façon les établissements à s'organiser. L'AMU a, ainsi, mis en place une cellule de bibliométrie dédiée au suivi de sa production. Elle a assorti cette démarche d'un bonus performance attribué aux unités, basé en partie sur le respect de la charte de publication. L'UB a également déployé des moyens supplémentaires, au sein de la direction de la documentation, avec la création en septembre 2016 d'un service d'appui au pilotage de la recherche, pour assurer une véritable politique de suivi bibliométrique, avec les outils Scopus / Scival. L'UB estime, chaque année, une perte nette de visibilité de 30 % de ses publications à cause d'une mauvaise signature ; selon sa vice-présidente en charge de la stratégie et du développement, « il existe plus de 500 variantes de signatures dans les bases, avec des références à des services du CHU, des noms d'UMR, ou encore en 2017 des publications signées au nom de l'université d'appartenance avant la fusion ». La démarche est, par conséquent, vitale pour améliorer le pourcentage de bonne affiliation des publications, qui s'en trouvent naturellement plus facilement repérables dans les bases de données nationales et internationales¹⁵³. Les effets à la fois de ce travail de référencement et du volume d'excellence scientifique cumulée par la fusion (qui favorise les performances) sont en partie visibles sur les classements internationaux : les progressions sont nettes dans chacun des établissements fusionnés (Shanghai, Leiden, NTU, CWUR). Le rapport IGAENR-IGF relatif à la prise en compte des classements internationaux dans les politiques de site¹⁵⁴ montre que l'effet des structurations territoriales sur les résultats des classements internationaux n'est pour autant pas mécanique et que les fusions d'universités réalisées ont, à ce jour, des effets contrastés sur la place de ces établissements dans les classements : « *La fusion d'établissements peut améliorer le positionnement dans les classements internationaux si elle concerne des établissements plutôt homogènes, dont plusieurs étaient déjà classés préalablement à la fusion. Lorsque les établissements qui fusionnent sont moins homogènes, les résultats sont plus aléatoires. Il est cependant délicat de dire si c'est la fusion, la dynamique scientifique du site, la constitution de masses critiques disciplinaires, l'augmentation du nombre des établissements classés par les opérateurs ou, pour finir, l'évolution des méthodes de calcul adoptées par ces derniers, qui pèsent le plus sur l'évolution observée* » (cf. annexe 9).

L'AMU est passée en quatre ans de la 149^{ème} place à la 112^{ème} en 2016 dans le classement académique des universités de classe mondiale, classement dit de Shanghai, (5^{ème} place nationale, 115 en 2017, 114 en 2018). L'UGA, fusionnée en 2016, intègre pour la première en fois en 2017 le classement général à la 174^{ème} place (avec une 10^{ème} place en géographie en 2018). L'UL a connu la plus forte progression française

¹⁵² Avec pourcentage d'évolution sur les périodes 2012-2017 et 2012-2016.

¹⁵³ Un meilleur référencement des publications SHS a été obtenu à l'Unistra, sur HAL, grâce à un soutien dédié.

¹⁵⁴ (2017-036).

depuis 2013, avec un gain de 70 places, à la 217^{ème} en 2017. Alors que l'UB continuait aussi d'améliorer son rang dans le classement de Shanghai avec la 190^{ème} place en 2017 (+ 18 places entre 2013 et 2017), elle connaît un recul significatif de plus de 60 places dans le classement 2018 en quittant le peloton des 250 premières. L'Unistra, classée, quant à elle, à la 134^{ème} place dans le même classement de Shanghai de 2017 (avec un rayonnement international exceptionnel en chimie et en biologie, en particulier grâce aux titulaires de prix prestigieux), avait aussi alors perdu 25 places. De telles évolutions s'expliquent en particulier par l'extrême sensibilité du classement au rattachement institutionnel des chercheurs au travers de l'indicateur du nombre de chercheurs les plus cités dans 21 catégories¹⁵⁵ qui compte pour 20 % de la note globale et d'un changement méthodologique de 2016 visant à ne retenir que le premier niveau d'affiliation de ceux-ci (et non plus les deux premiers). La perte de places de 2017 de l'université de Strasbourg trouve ainsi son origine dans le seul « départ » de deux chercheurs qui ont changé d'affiliation au profit du CNRS en n° 1 avec Unistra en n° 2, perte que n'a pas compensé un nouveau prix Nobel en 2016. Il en est de même à l'UB avec la perte d'un chercheur dans la liste par rapport à celle de l'année précédente pour cette seule raison¹⁵⁶. Ce changement de pratique s'est fait à la demande de l'organisme de recherche qui, depuis 2017, a demandé à ses chercheurs de faire privilégier l'employeur à l'établissement de référence dans le cadre de la politique de signature de site. Il en résulte la nécessité d'une véritable politique d'affiliation, coordonnée avec les organismes, et d'un suivi scrupuleux.

Le graphique suivant, établi par le secrétariat général pour l'investissement (SGPI), illustre l'évolution d'un autre classement, celui de Leiden¹⁵⁷, de 2010 à 2018, des 13 premières universités françaises, dont six fusionnées. L'effet « fusion » semble plus fort avec une évolution particulièrement sensible : UGA passe de la 184^{ème} à la 119^{ème} place, Strasbourg de la 227^{ème} à la 175^{ème}, AMU de la 268^{ème} à la 115^{ème}, UM de la 274^{ème} à la 156^{ème}, Bordeaux de la 312^{ème} à la 190^{ème}, enfin UL de la 381^{ème} place à la 271^{ème}. Le contraste avec le classement de Shanghai s'explique notamment par la méthodologie employée qui inclut les unités mixtes dans le périmètre des universités.

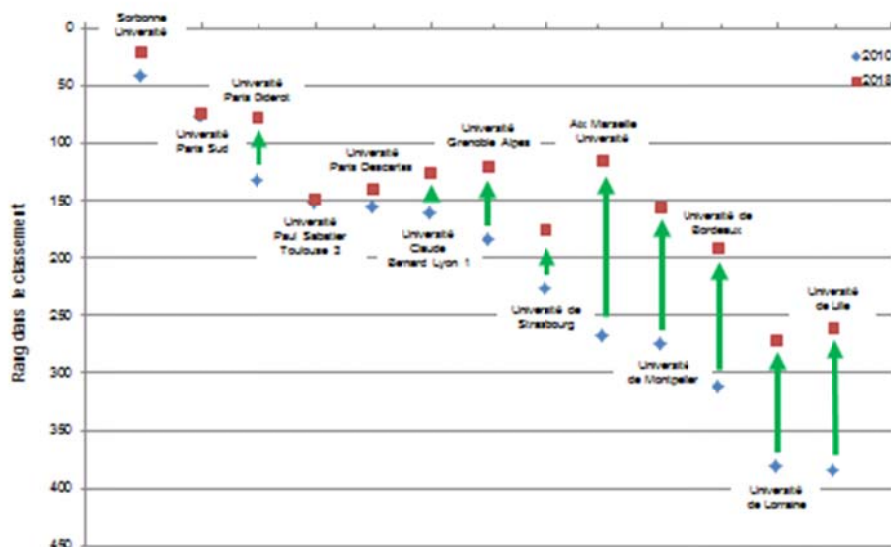
¹⁵⁵ *Score Highly cited researcher HiCi* établi à partir d'une liste des chercheurs les plus cités dans leur discipline : 3 126 classés en 2015, 6079 en 2018 ; cette hausse risque en elle-même d'avoir un impact sur les classements.

¹⁵⁶ L'UB a perdu, en tout, 3 chercheurs dans la liste de référence par rapport à celle de l'année précédente. Dans cette université, comme dans d'autres, une certaine volatilité existe aussi en lien avec les collaborations internationales, très développées mais liées principalement à des chercheurs individuellement.

¹⁵⁷ Ce classement est établi par le *Centre for Science and Technology Studies* (CWTS), filiale commerciale de l'université de Leiden. Il inclut les unités mixtes dans le périmètre des universités.

Graphique 2 : Évolution du classement de Leiden des treize premières universités françaises de 2010 à 2018

Les 13 premières universités françaises dans le classement de Leiden

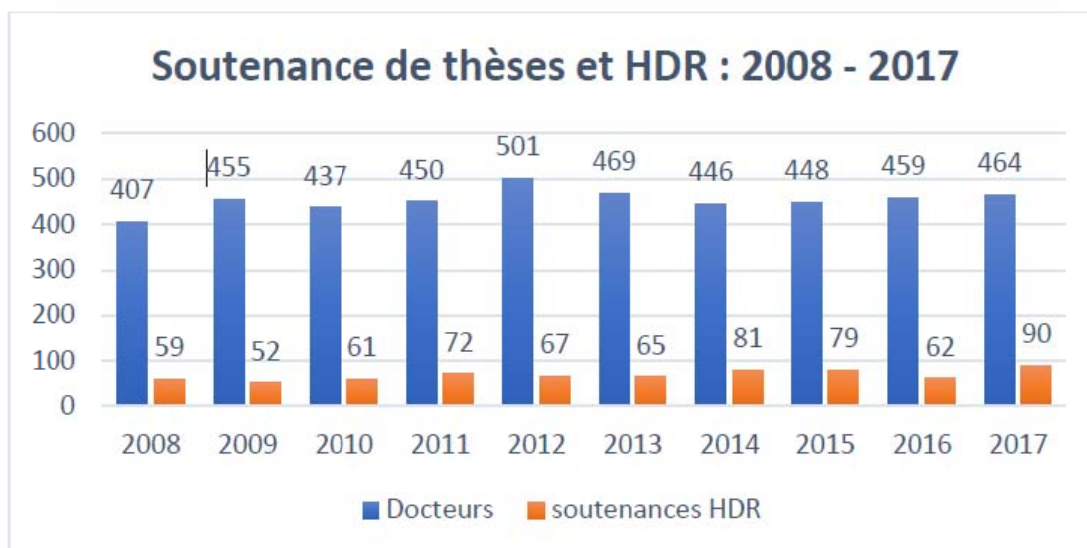


Source : SGPI

2.3.2. En termes d'encadrement doctoral, grâce à un meilleur accompagnement

L'impact n'est pas aussi marqué sur le nombre de soutenances de thèse ou d'habilitation à diriger des recherches (HDR). L'AMU considère que la fusion n'a pas eu d'impact sur ce nombre, attribué davantage à l'Idex ; l'établissement diplôme entre 650 et 700 docteurs par an, de façon relativement stable. Il en est de même à l'UB, avec une moyenne de 500 soutenances de thèse par an et une cinquantaine de soutenances d'HDR. *A contrario*, à l'Unistra, le nombre de soutenances de thèse augmente d'environ 17 %, celui d'HDR de 50 %, en neuf ans (cf. graphique *infra*).

Graphique 3 : Évolution des soutenances HDR à l'université de Strasbourg de 2012 à 2017



Source : Unistra

Une telle évolution peut s'expliquer, tout au moins en partie, par un travail parallèle conduit depuis la fusion, en 2009, d'harmonisation des pratiques entre secteurs disciplinaires des trois anciens établissements, à la fois sur l'entrée en thèse, avec une rigueur accrue et un suivi régulier par un

encadrement revu (huit doctorants au maximum par encadrant, au lieu de 40 parfois avant fusion), et sur sa durée (plus limitée). Ce travail, nécessaire au regard du taux malheureusement classique d'abandon constaté, a conduit à une baisse de 10 % du nombre de doctorants (2 535 à 2 328 par refus d'inscription ou de réinscription), en tenant compte des spécificités disciplinaires. L'UL, qui a pour objectif 500 doctorants formés par an, voit le nombre de soutenance de thèses diminuer dans un premier temps, pour les mêmes raisons, avant de réaugmenter ; l'évolution des soutenances d'HDR est aussi variable avec une hausse sensible depuis 2016 (cf. tableau *infra*).

Tableau 12 : Évolution des soutenances HDR à l'université de Lorraine de 2012 à 2017

	nombre
2012	49
2013	63
2014	52
2015	43
2016	62
2017	61

Source : données UL / présentation IGAENR

Elle est plus nette et croissante à l'UM, avec 107 soutenances d'HDR en 2014-2015 et 119 en 2016-2017.

Plus significatif en matière d'attractivité internationale, il est constaté, dans certains établissements et dans certains secteurs, une évolution significative du nombre de doctorants en cotutelles, de bourses de mobilité, de contrats doctoraux internationaux¹⁵⁸.

Le nombre de doctorants provenant d'un pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), véritable marqueur au regard de la qualité des systèmes d'enseignement supérieur et de recherche de ces pays, évolue fortement à l'AMU en sciences de la vie et de la santé, par exemple, de 252 en 2011 à 472 en 2017. Le nombre de post-doctorants provenant de pays de l'OCDE évolue également, comme, par exemple, à Strasbourg, en vie et santé : 64 en 2009, 115 en 2017. Cependant, l'évolution demeure ciblée, en lien naturellement avec les moyens des établissements.

La mission constate aussi une organisation revisitée avec l'émergence de maisons du doctorat, comme en Lorraine avec des implantations à Nancy et Metz (en principe opérationnelles début 2019), ou de directions de la formation doctorale pour homogénéiser les procédures de gestion des doctorants, marqués par les cultures disciplinaires et, très rapidement, d'un collège doctoral unique doté d'une charte des thèses commune, permettant un pilotage unifié et une promotion renforcée du doctorat de chaque établissement¹⁵⁹. L'UCA a mis en place, dès 2017, un guichet unique pour le doctorant avec un service d'études doctorales et d'HDR, centralisant les inscriptions administratives avec une offre de services plus large. Une même centralisation est constatée, par exemple, à l'UM dès 2015 (cadrage et procédures uniques), avec « rapatriement » de la COMUE du collège des écoles doctorales UM en 2017. Le cadrage, revu la même année, suite à l'arrêté de mai 2016 est complété en 2018 par un dispositif visant à encadrer, accompagner, prévenir les difficultés des étudiants en doctorat et gérer les conflits (commission de conciliation, modification de la charte du doctorat, formation) ; une démarche qualité est initiée pour les processus d'inscription et de soutenance en 2018.

¹⁵⁸ Cf. le dispositif doctoral en SHS de l'UL, par l'école transfrontalière LOGOS ; 50 % des doctorants de l'UL sont internationaux. L'attractivité est également accrue à l'UM, y compris venant de l'OCDE.

¹⁵⁹ À Aix-Marseille, un collège doctoral unique existait déjà dans le cadre du PRES. L'Unistra a créé, dès 2009, un collège des écoles doctorales (avec reconduction des dix écoles doctorales des trois universités fusionnées), qui a permis une harmonisation des procédures entre les trois établissements. Un collège doctoral de site a été créé en 2013. L'UM créée son collège doctoral propre en juillet 2017. À l'UL, le doctorat était déjà structuré entre les quatre établissements dès 1999, la fusion a reconduit le dispositif, une réorganisation est en cours sur le contrat 2018-2022, avec une maison du doctorat.

2.3.3. En termes de contrats

L'impact de la fusion semble plus fort sur les appels à projets ANR et européens. L'Unistra a conduit une analyse éclairante de l'évolution du nombre de projets acceptés et gérés par leur établissement depuis la fusion (cf. tableau *infra*).

Tableau 13 : Évolution du nombre de projets ANR et Europe acceptés de l'université de Strasbourg de 2008 à 2017

	ANR Nombre de projets acceptés	ANR Budget des contrats ouverts	Europe Nombre de projets acceptés	Europe Budget des contrats ouverts
2008	14	1 606 142,00 €	12	5 795 368,70 €
2009	33	5 104 312,22 €	11	3 256 237,17 €
2010	29	4 344 768,12 €	12	3 085 811,40 €
2011	28	4 548 226,80 €	10	1 536 220,28 €
2012	34	25 488 593,00 €	31	6 851 229,74 €
2013	22	3 625 973,00 €	12	4 713 265,60 €
2014	24	3 304 931,00 €	9	2 117 793,16 €
2015	15	1 741 267,00 €	7	4 621 396,90 €
2016	27	4 474 847,00 €	19	8 046 107,82 €
2017	13	2 193 743,00 €	16	5 185 268,00 €
Total	239	56 432 803,14 €	139	45 208 698,77 €

Source : Unistra

L'AMU a également constaté une augmentation significative des demandes de tels projets (ainsi qu'une augmentation des contrats recherche avec les entreprises, 211 en 2012 à 283 en 2017). À l'UB, l'évolution est même jugée « spectaculaire » en termes de contrats de recherche après fusion, particulièrement sur les contrats de l'Agence nationale de la recherche ANR obtenus par les équipes¹⁶⁰. Ainsi, pour le département sciences et techniques, la situation est la suivante, avec un doublement de l'aide entre 2014 et 2017 (cf. tableau *infra*) :

Tableau 14 : Évolution des contrats ANR du département sciences et techniques de l'UB de 2014 à 2017

ANR_AAP générique - département ST				2014 à 2017									
Edition	Projets soumis (Etape 2 ou PRCI)			Projets financés								Montant aide allouée	
	Total nbre propositions détaillées soumises	Hors PRCI	PRCI soumis	Nbre projets financés	total hors PRCI	taux sélection hors PRCI	taux sélection global	JC	PRC	PRCE	PRCI		
2014	62	57	5	17	13	23%	27%	2	9	2	4	2 088 012	
2015	76	60	16	18	17	28%	24%	2	12	3	1	2 679 860	
2016	68	53	15	18	14	26%	26%	4	9	1	4	2 963 154	
2017*	101	88	13	28	26	30%	28%	2	21	3	2	3 979 894	
*29 sélectionnés													
TOTAL 2014-2017				81								11 710 920	

Source : UB

¹⁶⁰ Stabilité pour les programmes européens ; l'UB connaît aussi, après fusion, une évolution significative de dépôts de brevet, malgré des fluctuations non négligeables d'une année à l'autre.

Le financement accordé par l'ANR évolue d'une manière plus significative encore pour le département SHS qui voit les crédits évoluer ainsi (cf. tableau *infra*) :

Tableau 15 : Évolution des contrats ANR du département SHS de l'UB de 2014 à 2018

SYNTHESE PAR ANNEE		2014	2015	2016	2017	2018
Pré proposition	Nombre de projets déposés		10	15	8	14
	Aide totale demandée phase 1		831 641,00 €	2 336 949 €	904 299,00 €	1 758 060,00 €
	Nombre de projets pré sélectionnés		6	10	5	
Résultats finaux	Nombre de projets retenus	1	3	1	3	
	Aide totale accordée	63 161,00 €	371 020,00 €	57 999,00 €	769 119,00 €	

Source : données AMU / présentation IGAENR

Le recensement réalisé par l'UL, à partir de 2014 sur l'appel à projets générique (dossiers passés en deuxième phase)¹⁶¹ laisse certes apparaître une relative stabilité dans les acceptations mais avec une augmentation très sensible des dépôts (cf. tableau *infra*), preuve d'un plus fort dynamisme.

Tableau 16 : Évolution des projets déposés aux AAP génériques de l'ANR de l'UL de 2014 à 2017

	2014	2015	2016	2017
Nombre de projets déposés	75	120	93	93
Nombre de projets déposés AAP générique	71	106	72	88
Nombre de projets total acceptés	23	27	26	23
Nombre de projets acceptés AAP générique	21	23	18	21
Remarques				
2015 2 projets déposés sur un appel non identifié				

Source : UL

Le nombre de contrats recherche avec les entreprises évolue aussi significativement de 124 en 2014 à 185 en 2017.

L'effet fusion peut être là plus visible, dans la mesure où la taille critique atteinte a permis d'optimiser l'organisation, avec la création ou le développement de services d'appui en interne à l'université fusionnée, via les directions recherche valorisation et les cellules Europe. À l'AMU, un « club de coaching » des candidats aux appels à projets de l'*European research council* (ERC), dénommé « Le Cercle », a été mis en place avec les organismes, pour optimiser les chances de succès¹⁶². À l'UB, une démarche semblable existe avec le CNRS, dans le cadre du réseau CLAIRE (Club Aquitaine d'information sur la recherche européenne) qui organise des séminaires de sensibilisation et d'informations auprès de la communauté scientifique. Concernant les appels à projets sur financements nationaux, afin d'améliorer le soutien recherche apporté à la communauté scientifique, un ETP « chargée de projets » a été déconcentré dans chaque département de recherche de l'université bordelaise, afin d'aider à leur montage (la structuration en fédérations de recherche facilite l'attractivité et la visibilité de certains domaines).

2.4. Une place significative accordée aux SHS dans la dynamique

La place des SHS a résolument évolué dans les établissements fusionnés, au-delà du discours attendu du jury international IDEX / I-Site, discours qui, systématiquement, leur accorde une place de choix. Cette attention marquée a créé, parallèlement, parfois, un sentiment de dépendance vis-à-vis de l'IDEX et des autres secteurs pour des SHS qui ont pu se retrouver désorientées au regard de l'évolution rapide, recevant de nombreux appels à projets internes, sans grande expérience pour y répondre, avec la crainte de devenir une discipline simple prestataires de service. La fusion AMU, très attentive aux SHS, a permis le regroupement, en 2014, dans une maison de la recherche des unités arts, lettres et langues qui n'étaient pas déjà fédérées dans la Maison méditerranéenne des sciences de l'homme (MMSH), améliorant de fait la

¹⁶¹ Sans pouvoir tenir compte des dépôts des autres tutelles des laboratoires.

¹⁶² L'AMU se distingue par le recrutement en 2015 d'un représentant de l'université directement à Bruxelles, pour promouvoir l'établissement au sein des instances européennes.

visibilité de l'ensemble du secteur¹⁶³. La mise en place d'une plateforme administrative mutualisée au sein même de cette maison a permis, après des réticences initiales, d'apporter un appui réel à l'activité qui ne se considère plus comme prestataire de services pour les autres secteurs, appui comparable à celui apporté aux autres sciences.

À Strasbourg, le secteur des SHS représente 30 % des forces recherche de l'université. Une fusion sans les SHS « aurait été un problème, voire un suicide », selon le président, pour lequel « *il s'agit (même) de la plus grande plus-value de la fusion* »¹⁶⁴. Le secteur, méfiant à l'origine, a particulièrement bénéficié de l'intégration dans un ensemble plus vaste, en termes de dotations récurrentes aux unités (doublement voire triplement des dotations), de crédits Idex alloués via des appels à projets internes largement ouverts et de financements supplémentaires pour organiser des colloques ouverts¹⁶⁵. Il s'agit d'ailleurs d'une constatation générale, la fusion contribue à une convergence des modalités d'allocation de moyens de fonctionnement des laboratoires qui conduit à une revalorisation systématique des crédits attribués aux laboratoires de sciences humaines et sociales (de l'ordre de + 15 % à l'UB)¹⁶⁶, sans compter les contrats doctoraux ; en cela, la fusion est un véritable propulseur de l'activité.

À l'UCA, les SHS, qui bénéficient pour la première fois d'un défi dédié dans le CPER 2015-2020 (ATTRIHUM), sont également davantage reconnues et soutenues, notamment pour la partie économie internationale avec un labex et un challenge I-Site. Le laboratoire de droit a intégré la Maison des Sciences de l'Homme (MSH), que pourraient rejoindre aussi les gestionnaires, laquelle tend à devenir le guichet unique pour le secteur avec des moyens renforcés en postes, y compris par le CNRS.

À Bordeaux, comme à Grenoble, des efforts importants ont été conduits pour une meilleure intégration dans l'université unifiée, même si la situation globale diffère de façon significative en l'absence de fusion avec l'Université Bordeaux Montaigne, membre fondateur de l'Idex bordelais, qui réunit plus de 16 000 étudiants et 1 300 enseignants et personnels administratifs autour des formations et de la recherche en arts, langues, lettres, sciences humaines et sociales. Les unités de recherche SHS de l'UB participent aux structures fédératives du département Sciences du Vivant et de la Santé de l'université et, à ce titre, aux projets transversaux, et cette tendance opère aussi de plus en plus avec le secteur Science et Technologie. À Grenoble, la symbolique est forte avec une première présidente venant des SHS d'une université fusionnée, majoritairement scientifique¹⁶⁷ ; une douzaine d'enseignants-chercheurs SHS se sont ainsi portés candidats à une ERC depuis la fusion, ce qui n'était guère imaginable avant. Les réponses aux appels à projets progressent également, grâce à un appui spécifique et une familiarisation progressive, même si elles sont encore peu nombreuses.

La démarche reste encore globalement peu naturelle, avec des unités peu restructurées, de taille généralement toujours réduite (30 unités de recherche SHS à Strasbourg sur 72 et plusieurs à Aix-Marseille avec moins de dix chercheurs). Aucune université fusionnée n'est ainsi présente dans la sous-discipline sciences sociales du classement de Shanghai, ne serait-ce qu'en raison de la couverture de la base de données des publications utilisées (aucun établissement français d'ailleurs, si ce n'est la Toulouse School of Economics en 48^{ème} place).

¹⁶³ Une meilleure articulation entre les deux structures serait à rechercher encore, notamment pour les campagnes d'emplois. Une maison de la recherche en droit est envisagée.

¹⁶⁴ Alors que des craintes étaient clairement exprimées du côté de Marc Bloch, « par idéologie et du fait d'une culture victimaire », et du côté des juristes, « qui *in fine* ont été déterminants, par un véritable sursaut miraculeux, un moment impressionnant ». Des assises des sciences humaines pourraient être organisées, en vue de la création d'une *graduate school* pour les humanités.

¹⁶⁵ Sans exclure un labex en musicologie et une ERC récente SHS.

¹⁶⁶ Toujours à Strasbourg, la répartition initiale des contrats doctoraux a été faite, sur les premières années, en tenant compte du seul nombre d'HDR par domaine, méthode jugée favorable aux SHS (désormais 80 % HDR-20 % sur la performance de l'école doctorale appréciée selon le rapport docteurs / inscrits sur les deux années précédentes, en distinguant les SHS). Même avantage côté UL pour le périmètre de l'ex Nancy 2.

¹⁶⁷ Le président d'Aix-Marseille 1 a également été « très aidant » dans la fusion AMU. Le président de l'UM est juriste, celui de l'Unistra théologien et celui de l'UCA historien.

Si une évolution se fait globalement sentir, grâce à des financements accrus, un appui développé et avec une attractivité de l'université fusionnée dans les recrutements notamment, elle reste pleinement à transformer, pour ne pas se limiter à un sens unique et se limiter à une portion congrue¹⁶⁸.

3. Un développement de l'interdisciplinarité inégal en formation et en recherche

L'interdisciplinarité, qui consiste à construire une formation ou une activité de recherche à partir d'équipes issues de diverses disciplines scientifiques, est un sujet complexe pour les universités, en ce qu'elle touche à leur organisation même et à ses frontières internes. Jean-Michel Besnier résume parfaitement la « contradiction » qui caractérise les institutions d'enseignement et de recherche, qui « se prétendent garantes des frontières du savoir, tout en admettant comme une évidence que l'hybridation disciplinaire est la clé de l'innovation scientifique et technique¹⁶⁹ ». Les fusions d'universités mettaient en avant, dans leur projet, le développement de l'interdisciplinarité, et la possibilité de reconsidérer les frontières disciplinaires. Pourtant, cette volonté semble la plus complexe à mettre en œuvre, confrontée à une logique de reconduction à l'œuvre dans les établissements, et de reconstitution, d'une manière ou d'une autre, de frontières disciplinaires, légitimées par les instances extérieures à l'université¹⁷⁰.

Sur le plan de la formation, il convient de distinguer ici, peut être artificiellement :

- des formations pluridisciplinaires, qui pouvaient déjà exister dans les anciens périmètres, comme elles peuvent exister dans toute université non fusionnée ;
- des formations interdisciplinaires au sein d'un même secteur disciplinaire (mises en place notamment au niveau licence : là encore comme dans toute université fusionnée, mais peut-être favorisées par des structures intermédiaires plus larges que les périmètres anciens) ;
- des formations pluridisciplinaires qui relèvent d'un croisement véritable, au sein de la nouvelle université, de disciplines qui n'avaient pas pour habitude d'interagir.

Les universités regroupées comptaient déjà des formations interdisciplinaires du premier type avec, au sein de l'équipe rassemblée par le responsable pédagogique, des représentants de disciplines différentes. Chacune des universités fusionnées a des exemples, à la suite d'appels à projet internes notamment, de formations nouvellement créées et qui croisent ainsi les approches. Les financements IDEX ou I-Site sont utilisés pour provoquer ou accompagner ces différents projets, dans le cadre de la fusion.

L'université de Strasbourg n'a pas mis en place de structure interdisciplinaire en tant que telle, mais dit, en se fondant sur les propositions des composantes, souhaiter favoriser la création ou le développement de formations interdisciplinaires. Ainsi une licence humanités fait collaborer la faculté des lettres, la faculté de philosophie, la faculté des langues et des cultures étrangères et la faculté des sciences historiques, depuis 2013. En Lorraine, un double diplôme d'ingénieur et master d'économie a été mis en place.

À Grenoble, les appels à projets IDEX portent notamment « sur le développement de l'interdisciplinarité autour de quatre enjeux socio-économiques : planète et société durables, santé, bien-être et technologie, comprendre et soutenir l'innovation, numérique ». La recherche est visée, la formation également, l'université évoquant trois à quatre projets dans le domaine.

À Bordeaux, l'interdisciplinarité / pluridisciplinarité est un objectif stratégique de l'établissement. Même si les projets semblent davantage internes aux collèges plutôt qu'inter-collèges, elle est l'une des thématiques prioritaires de l'appel à projets interne STEP (soutien à la transformation et à

¹⁶⁸ Dans son contrat 2018-2022, l'UL souhaite conquérir un leadership dans le domaine de l'ingénierie des langues et des connaissances et soutenir deux thématiques, celle de la mutation des institutions et organisations et patrimoine / culture et identité.

¹⁶⁹ Jean-Michel Besnier, « Introduction générale », *Hermès*, « L'interdisciplinarité », n° 67, 2013, pp. 13-15.

¹⁷⁰ *Ibid.* : « Les autorités pédagogiques et universitaires veillent à préserver l'intégrité des disciplines comme autant de structures logiques et de formats nécessaires à la cause des sciences, allant jusqu'à pénaliser les chercheurs dont l'évaluation trahit un "taux d'interdisciplinarité" (sic) jugé excessif. Dans les instances universitaires du type Conseil national des universités (CNU), Agence nationale de la recherche (ANR) ou Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), on se méfie de la justification de l'interdisciplinarité par la complexité des problèmes [...] qui requerrait une synergie de compétences disparates ainsi qu'une conceptualisation et des méthodes devenues inaccessibles à une rationalité analytique, cloisonnée dans les limites d'un savoir clairement discipliné. »

l'expérimentation pédagogiques) pour la professionnalisation du niveau licence (L). En plus des plateformes de formation financées par les fonds Idex (Océan expérience...), un projet interdisciplinaire d'institut d'études avancées est lancé. Si l'impulsion politique est donnée, les interlocuteurs de Bordeaux évoquent au cours des entretiens un « frémissement de la pluridisciplinarité ».

À Marseille, un véritable cursus transdisciplinaire est offert avec la licence sciences et humanités ; sept groupements interdisciplinaires de formations thématiques sont conçus pour développer les synergies (handicap, mer, aéronautique, vieillissement, tourisme, risque, *big data*).

La mission recense dans les différentes universités, à partir de son questionnaire, des exemples de formation interdisciplinaires ou transdisciplinaires qui concernent un nombre encore limité d'étudiants :

- Strasbourg : deux formations dont une inter-collegiums ;
- Lorraine : une formation inter-collegiums ;
- Marseille : une formation inter-composantes et sept GIFT ;
- Grenoble : trois à quatre projets ;
- Bordeaux : vingt projets portés par les SNI¹⁷¹, mais dont un seul semble mobiliser plusieurs structures de niveau intermédiaire, sont accompagnés par la MAPI et au titre de l'Idex, dans une acception de l'interdisciplinarité « au sens large », prenant en compte « tous les projets transverses qui impliquent et/ou ont un impact sur des composantes différentes » : un regard sur le bilan, fin 2018, de l'appel à projet STEP ne témoigne pas d'une interdisciplinarité forte¹⁷².

L'ensemble des universités fusionnées considère que l'interdisciplinarité s'est développée davantage depuis la fusion dans le domaine de la recherche de façon plus lisible que dans le domaine de la formation. Comme la mission l'a déjà évoqué, la fusion crée les conditions de son développement et le PIA en procure les moyens. Mais, un tel développement est généralement davantage encore lié à la mise en place d'appels à projets interdisciplinaires, principalement Idex ou I-Site, associant plus largement les SHS :

- 17 projets CDP *Cross disciplinary projects* labellisés en 2016 et 2017 (24,2 M€), avec 75 % des laboratoires impliqués et 1 000 ETPT engagés jusqu'en 2020 et un vice-président dédié à l'UGA ;
- appels à projets en 2013, 2014, 2015 et 2017 avec obligation d'interactions entre grands domaines de recherche avec 25 lauréats sur l'ensemble de la période à Strasbourg ;
- appels à projets « interdisciplinarité » AMIDEX à l'AMU depuis 2013 ; etc.

À l'UB, la plupart des projets interdisciplinaires ont été également soutenus dans le cadre du PIA (trois à quatre projets « actions thématiques transversales » par an). En dehors de ces programmes thématiques (labex thématiques, par essence souvent interdisciplinaires), l'établissement a créé des supports de thèse interdisciplinaire (environ six par an en 2016 et en 2017), pour des projets portés par deux directeurs de thèse appartenant soit à deux écoles doctorales différentes, soit à deux départements de recherche différents. Sa commission recherche a également lancé en 2016 un appel à projets pluri-inter-transdisciplinaires visant à favoriser des thématiques de recherche structurantes, émergentes, transversales associant des unités rattachées à des départements de recherche différents. L'établissement favorise aussi l'évolution de périmètre de certaines structures de recherche pour renforcer les interactions interdisciplinaires, à travers notamment l'intégration d'enseignants-chercheurs d'autres disciplines au sein des équipes¹⁷³.

L'UL a créé un programme de stimulation de l'interdisciplinarité dénommé PEPS (projets exploratoires premier soutien) Mirabelle avec le CNRS (61 projets depuis la fusion, pour plus de 1 M€).

Aucune structure fondée spécifiquement sur l'interdisciplinarité n'a émergé dans le paysage grenoblois ou montpelliérain. À Strasbourg, la création de fédérations de recherche, de structures d'animation

¹⁷¹ Deux de la direction de la documentation, six DSPEG, un ESPE, un IUT, six SH, trois ST et un inter-collège.

¹⁷² <https://www.u-bordeaux.fr/Formation/Mission-d-appui-a-la-pedagogie-et-a-l-innovation/Actualites3/Point-sur-le-programme-STEP-1-an-apres-son-lancement>

¹⁷³ Par exemple : des interactions entre mathématiques et santé publique ont conduit au recrutement d'un maître de conférences en mathématiques, mais dont la recherche se fait en santé publique.

scientifique ou encore du laboratoire interdisciplinaire ICUBE¹⁷⁴ contribue à ce développement¹⁷⁵. L'objectif partagé par chaque établissement de développer, dès la fusion, l'interdisciplinarité s'est concrétisé à Marseille par la création de cinq pôles thématiques, structures souples de coordination et d'animation pour favoriser le décloisonnement. À Bordeaux, la création d'une nouvelle structure autour de l'environnement est notamment prévue par la fusion de trois laboratoires internes travaillant sur des disciplines différentes (biologie végétale, écologie et environnement et oenologie). D'autres axes de recherche transversaux sont également en cours de structuration ; il s'agit essentiellement de l'axe « cancer¹⁷⁶ » et de l'axe « santé & numérique ». Un institut d'études avancées est même en cours d'installation pour promouvoir l'émergence d'idées, de concepts et de projets interdisciplinaires et aller au-delà de ce qui a pu déjà être réalisé, avec une dynamique plus homogène. À l'UCA, la fusion a permis la construction immédiate de nouveaux laboratoires regroupant des disciplines auparavant éclatées et le développement de l'interdisciplinarité avec un continuum en géographie / économie / zootechniques et surtout en biologie fondamentale / recherche clinique-technologie / santé, qui constitue une priorité de l'université unifiée¹⁷⁷.

Chaque établissement aurait intérêt à établir une réelle politique d'interdisciplinarité, qui mérite plus que la juxtaposition de dispositifs, certes nécessaires, au regard de la taille et de la couverture liées à la fusion.

¹⁷⁴ Fusion de six unités de recherche de 650 personnes.

¹⁷⁵ L'Unistra annonce, en janvier 2019 et en lien avec le contrat quinquennal 2018-2022, la création d'instituts interdisciplinaires, qui ont vocation à prendre le relais des labex, avec une fédération des 5 EUR, pour être davantage dans la transversalité, l'interdisciplinarité et surtout mieux réussir encore le couplage formation et recherche.

¹⁷⁶ Cette transversalité est susceptible de différencier le site bordelais sur ce thème en organisant les approches « technologiques ».

¹⁷⁷ Pour autant, les organismes présents sur le site clermontois ne considèrent pas que la fusion a changé quoi que ce soit en matière d'interdisciplinarité.

Annexe 5 : la fusion, un processus politique qui affecte bien plus fortement l'organisation administrative de l'établissement

SOMMAIRE

1. Un projet administratif de fusion indispensable, en déclinaison du projet politique	107
2. Une nouvelle organisation consolidée et opérationnelle essentiellement des services centraux	109
2.1. La désignation nécessaire de préfigureurs	109
2.2. Une question de culture professionnelle	111
2.3. Un modèle d'architecture organisationnelle administrative type ?	111
3. Les relations avec les composantes internes sont complexes et sources de tensions	113
4. Un fonctionnement en mode dégradé sur une période de transition, malgré un dispositif d'accompagnement et une volonté affichée forte de simplification et de subsidiarité qui se concrétise seulement dans un deuxième temps	115
4.1. Un mode dégradé inévitable sur une période de transition marquée par le poids du changement.....	115
4.2. Simplification et subsidiarité comme réponses à la complexification initiale	117
4.3. Accompagnement et dialogue indispensables à la réussite du projet	118
5. Une évolution particulièrement riche en gains de compétences dans une démarche d'amélioration continue.....	121
6. Un point de vigilance : les structures administratives intermédiaires et les campus	125

L'ensemble de la nouvelle communauté universitaire est naturellement impacté par ce changement organisationnel majeur ; il l'est pour autant de diverses façons, sur des temps différents avec des intensités variables selon le processus général de fusion retenu. Si les enseignants-chercheurs, enseignants et les personnels administratifs et techniques en appui le sont avec une refonte de la carte des formations (qui s'avère limitée) ou/et une restructuration des activités de recherche, les personnels administratifs des fonctions support apparaissent les plus affectés et cela très rapidement, même si la volonté politique n'est pas de créer un nouveau modèle mais seulement d'installer des aménagements organisationnels à une fusion sommative. L'impact est majeur principalement au niveau central ; il peut être significatif, mais dans un second temps (sauf en cas de fusions internes concomitantes de composantes), sur un périmètre plus large, en lien précisément avec la réorganisation structurelle mais aussi des procédures de travail et de contrôle opérée à ce premier niveau. La notion de temps apparaît de nouveau cruciale au plan administratif, dans chacun des établissements fusionnés, « pour une acceptation réciproque et réussie », « une culture de compréhension mutuelle et un centralisme d'efficacité et de stratégie avec une autonomie de subsidiarité et de confiance » pour reprendre les termes du président de l'Unistra.

L'impact majeur concerne donc principalement le niveau central au regard de la place qu'occupent à la fois la direction générale des services et l'agence comptable dans les établissements, que ce soit dans le processus d'aide, d'accompagnement, à la décision politique et, naturellement, dans celui de sa mise en œuvre, avec des positionnements généralement différents à l'origine entre anciens établissements.

Il l'est potentiellement de façon très précoce ne serait-ce qu'avec les élections à organiser qui demandent un rapprochement des bases indispensable à l'établissement des listes et la rédaction des statuts ; il l'est aussi et de façon plus profonde encore lorsque, sur décision politique des responsables des établissements concernés, des groupes de travail administratif et technique sont constitués en mode projet, dans l'objectif à la fois de dresser un inventaire de l'existant¹⁷⁸, proposer des objectifs à atteindre¹⁷⁹ et des chemins pour y parvenir¹⁸⁰. Si la mission a pu constater l'existence systématique de tels groupes avec, à leur tête, de façon généralement équilibrée, des représentants politiques ou/et administratifs de chacun des établissements¹⁸¹, le fruit du travail issu d'un tel rapprochement, entre responsables généralement de rang élevé, reste variable. Cette variabilité s'explique déjà par la difficulté « à se projeter dans ce qui n'est pas son quotidien pour ce qui pourrait le devenir », pour reprendre l'expression du président de l'UGA, et par l'existence ou non d'une ligne directrice pour les aspects purement administratifs, en déclinaison du projet politique.

1. Un projet administratif de fusion indispensable, en déclinaison du projet politique

Le dossier opérationnel « Demain l'université de Strasbourg » du 24 juillet 2007 donne cette ligne pour la future Unistra, avec des groupes de réflexion dès 2005 puis de travail.

Le texte fondateur de décembre 2009 de la future AMU a la particularité de donner très tôt les grands principes politiques mais aussi administratifs de la fusion, avec un projet déjà très réfléchi d'organisation administrative et technique cible (ORIGAMU). Il vise une organisation administrative efficace grâce à la rationalisation des fonctions support et les 18 groupes mis en place, sous le contrôle des trois DGS, bénéficient d'une lettre de mission des présidents sur 18 mois¹⁸² (cf. annexe 10.1).

¹⁷⁸ Inventaire SI dès septembre 2010 à Aix-Marseille, état des lieux des directions de 2011 à mai 2012 à l'UB, de février à juillet 2013 à l'UM, par exemple.

¹⁷⁹ Convergence / harmonisation / uniformisation et pour chaque direction : objectifs, missions, moyens financiers, ETP, localisation, SI.

¹⁸⁰ L'échec de la fusion de la documentation en 2007 à Strasbourg a servi de contre-modèle et montré ce qu'il ne fallait pas faire.

¹⁸¹ Douze groupes opérationnels à l'UGA, à partir de septembre 2014 ; treize groupes thématiques à l'UM et trois intergroupes : périmètre, organisation et implantation des directions et services IGO / sécurisation juridique et organisation institutionnelle / accompagnement et communication avec des lettres de mission pour chacun.

¹⁸² Groupes de travail sans représentants syndicaux après un échec avec, contrairement à d'autres établissements.

Un premier document formalisant « la méthode de fusion » est présenté en inter-CA de la future UGA le 6 novembre 2014, après la mise en place d'un comité de pilotage fusions réunissant les présidents et DGS des établissements en mai.

La partie organisationnelle du projet de fusion UCA « Horizon 2017 : une nouvelle ambition, une nouvelle université » a même donné lieu à un « manuel de convergence », listant en mode projet les différents chantiers liés à la fusion et le calendrier associé, avec une politique continue d'auto-évaluation dans une démarche qualité. Il s'agit de créer « un nouveau modèle de management universitaire », avec un triple objectif d'efficacité dans la décision, de mutualisation des ressources existantes et de pleine mobilisation de toutes les composantes de l'université au service de son projet stratégique. Chaque groupe projet mis en place, correspondant à chaque fonction, est également destinataire d'une note de cadrage politique détaillée, marquée par le double souci de proximité, en soutien au terrain, et de centralisation pour la gouvernance : enjeux stratégiques, objectifs de la fonction, définition des missions, niveaux d'exercice des responsabilités, pilotage des moyens et articulation entre services (hiérarchique et fonctionnelle).

Le comité de pilotage de la NUB en mars et avril 2012 donne également les objectifs stratégiques suivants : concevoir une administration qui serve la stratégie (« et non l'inverse »), amener de l'amélioration par rapport aux organisations existantes avec une organisation administrative coordonnée, performante et réactive, en très forte interaction avec les unités opérationnelles. Il s'agit d'alléger et simplifier au maximum (dans le respect de la réglementation) les procédures et actes de gestion, dans une logique d'assurance qualité, garantir une qualité de service offerte à l'ensemble des structures et campus et renforcer les fonctions de soutien aux grandes missions (recherche, formation et vie de campus).

La réussite de ce travail d'anticipation dépend en fait et surtout de la résolution politique, c'est-à-dire de la capacité des équipes politiques encore en place à donner une vision puis à prendre, sur proposition de ces groupes de travail, des décisions qui engageront le futur établissement et, par conséquent, sa future gouvernance, dont ils feront ou non partie. L'exercice n'est pas simple, surtout si la mise en place de ces groupes n'intervient que l'année qui précède la naissance de la nouvelle université avec des élections et un temps politique potentiellement différent du temps administratif. L'exercice est peut-être plus aisé si les présidents des établissements ont pu pleinement et en confiance travailler et, par conséquent anticiper davantage, quelques années avant. En cela, **les PRES ont pu jouer un rôle de préfigurateur des universités fusionnées**, à l'instar de l'université de Bordeaux (le PRES a porté opérationnellement la création de l'UB), celle de Lorraine, avec une réunion hebdomadaire des présidents pendant quatre ans, de l'AMU sur la période 2007-2012 ou encore de Clermont-Auvergne¹⁸³. Paradoxalement, c'est au contraire le refus par les trois universités strasbourgeoises de constituer un PRES qui conduit à la fusion ; le PRES n'est pas alors jugé suffisamment pertinent pour répondre à leur volonté d'avancer dans un rapprochement institutionnel, alors que les présidents ont déjà pris l'habitude de réunions très régulières dans le cadre du pôle européen et de gestion, avec une culture historique de coopération au travers notamment de services interuniversitaires. Des appels à projets comme celui de l'opération campus ont démontré aussi l'intérêt d'un travail collaboratif.

La pertinence et la réussite de tels groupes anticipateurs dépendent aussi de la **pleine coordination entre le politique et l'administratif** sur cette période préalable (distinction que ne connaissent pas les établissements étrangers, comme le relève Musselin¹⁸⁴) et de la durée de cette période. La coordination est fondamentale pour assurer la réussite du projet, l'administration ne devant être ni en avance ni en retrait sur le politique. La durée de cette période préalable peut être courte, avec une fusion rapide, sans beaucoup de préparation avant, en lien avec les programmes d'investissements d'avenir (PIA) notamment, au détriment de fait d'un travail de fond sur les processus ; elle peut être plus longue, sans pourtant être obligatoirement plus productive.

¹⁸³ La démarche clermontoise est d'autant plus intéressante que les deux universités se sont construites dans une logique de différenciation sur un site de taille moyenne, avec une concurrence généralement ponctuelle mais réelle et difficile à dépasser rapidement.

¹⁸⁴ <https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2015-4-page-127.htm>

Cette indispensable coordination n'est pas davantage évidente pour deux raisons très liées : la première est relative au mode et au temps de désignation des responsables de la nouvelle entité, le DGS en tout premier lieu. Il s'agit d'une fragilité inhérente au processus de réorganisation structurelle. La mission a pu constater une désignation plus ou moins tardive de préfigureurs, désignation qui peut, dans certains cas, être le fait des seuls politiques, sur conseil éventuellement des directions générales des services en place, voire de cabinets extérieurs¹⁸⁵. Il apparaît naturel que chacun souhaite voir dans la nouvelle organisation ses propres collaborateurs au niveau le plus élevé possible. Si poser un organigramme au 1^{er} janvier de l'année de fusion n'est pas en soi si compliqué¹⁸⁶, le caler réellement constitue un réel défi ; il ne s'agit pas seulement de regrouper mais de parvenir à une consolidation réussie pour de vrais nouveaux services correctement positionnés et surtout opérationnels.

2. Une nouvelle organisation consolidée et opérationnelle essentiellement des services centraux

Être en capacité de choisir la structuration la plus pertinente pour le nouvel établissement et, pour le responsable préfigureur, être à même de relever le défi dans des directions ou services qui peuvent tripler (voire davantage) en volume de personnels ne relève en rien d'une sinécure.

2.1. La désignation nécessaire de préfigureurs

Une désignation précoce de préfigureurs a le mérite d'annoncer les choses, de pouvoir finaliser les organisations et de réfléchir à la diffusion de la nouvelle ligne managériale. Elle permet aussi aux non-retenus d'envisager plus rapidement une mutation, hors services centraux ou nouvel établissement, ou bien d'accepter une nouvelle responsabilité, sans frustration, dans l'organigramme en tant qu'adjoint, fondé de pouvoir, chef de service / pôle voire de bureau / département (niveaux créés parfois de façon artificielle)¹⁸⁷. Elle peut aussi être source de tensions interpersonnelles avec des investissements relatifs, « des N volontaires, qui ne savent pas forcément faire, des N-1 frustrés, avec des prérogatives restreintes, une vision plus large mais un champ d'action plus réduit, et des N-2 dont certains font la même chose ».

Encadré 15 : Le projet administratif de fusion de l'université de Montpellier

Le projet administratif de fusion de l'UM présente la particularité de présenter explicitement le rôle des directeurs sur la période septembre-décembre 2014, avant fusion :

« Jusqu'au 31 décembre 2014, les directeurs auront pour mission de :

- Construire et mettre en place le projet de leur direction avec leur ou leurs adjoints
- Organiser des réunions avec l'ensemble des personnels de la direction, l'ensemble des chefs de service ou avec un service en particulier ; ils en informeront les deux DGS ainsi que le directeur en poste de l'autre université. Durant ces réunions, un bref compte rendu d'une page maximum devra être réalisé évoquant les points de l'ordre du jour abordés et les problèmes particuliers soulevés lors de la réunion. Si le futur directeur est sollicité par un agent, il peut aussi le recevoir et informera le directeur en poste. Il est rappelé que le futur directeur n'est pas le supérieur hiérarchique des agents de l'autre université. Toutefois :
 - concernant l'organisation des élections de novembre et décembre 2014, les directeurs de la DRH, de la DAGI et de la DL, en lien avec les deux DGS, pourront donner des instructions à tous les agents pour les opérations permettant de mener à bien ce chantier ;
 - il en est de même pour les travaux relatifs à la mise en place de la paye unique concernant l'agent comptable, les directeurs de la DRH et de la DSIN ;
 - poursuivre leur travail dans le cadre des GO et du pilotage des différents projets en lien avec les pilotes stratégiques ;
 - participer au recrutement des directeurs adjoints ;
 - compléter les organigrammes de leur direction et proposer d'éventuels ajustements. Ce travail sera à réaliser pour fin novembre 2014 au plus tard. Ensuite, ils auront à élaborer les fiches de poste des chefs de service ;

¹⁸⁵ Après appels à candidatures, pré-sélection sur CV et audition pour les postes les plus importants de direction, direction adjointe et les responsables administratifs de services communs.

¹⁸⁶ Avec une période « transitoire » jusqu'au 1^{er} septembre, pour se caler sur l'année universitaire.

¹⁸⁷ L'UM envisage, dans son projet administratif de fusion, la création de cellules, si nécessaire.

– participer à l’organisation de la nouvelle implantation géographique des directions et services NB : Les directeurs entrent en fonction et assurent leurs entières prérogatives à partir du 1^{er} janvier 2015. Leur rôle sera particulièrement important pour la désignation des chefs de service au mois de février-mars 2015 et pour les chefs de bureau et autres agents de mi-mars à mi-juin 2015 ».

Une désignation tardive de ces préfigureurs, qui seront de toute façon à confirmer, peut également conduire à des tensions peu à même d’assurer la continuité du service administratif sur cette période charnière et ne permet pas de rassurer les équipes. Faut-il encore aussi que cette désignation repose sur des critères de compétences plus que d’équilibre entre établissements ou d’affinités, sources certaines de difficultés à venir, par manque de légitimité professionnelle ; des erreurs de casting dans des directions clés ont ainsi été reconnues, conduisant sur des périodes même courtes à de nouveaux changements. Certains d’entre eux apparaissent d’ailleurs justifiés non par des compétences techniques insuffisantes de l’intéressé(e) mais davantage par un déficit de compétences managériales au regard du changement de taille opéré ou bien un manque de confiance entre acteurs.

Une telle situation pose de fait la question du vivier de l’encadrement supérieur mais aussi intermédiaire, question que connaît chaque université mais qui est encore plus criante dans un contexte de fusion. Il est à noter que le casting reste interne aux universités sur cette période, avec potentiellement des recrutements qui ont pu se faire en avance de phase comme celui du DGS de l’UGA, ex DGS de l’UJF, provenant d’une collectivité territoriale. L’appui des cabinets de conseil n’est globalement pas jugé si bénéfique pour ces castings. S’il est jugé utile lorsqu’il est nécessaire de bénéficier d’interventions de personnes neutres humainement dans un processus par nature complexe, l’audition par les seuls membres de ces cabinets, parfois très jeunes, pour postuler aux nouvelles responsabilités, a clairement été mal vécue. *A contrario*, l’accompagnement apparaît avoir réellement facilité le travail à Strasbourg, y compris pour la mobilité, en vue de l’établissement des futurs organigrammes, sur la période 2008-2009.

C’est, quoi qu’il en soit, au nouveau président élu de choisir formellement le directeur général des services de l’université fusionnée, directeur général en charge même de la nouvelle organisation administrative unifiée ; une telle désignation officielle ne peut qu’intervenir dans un temps ne permettant pas vraiment l’anticipation, même si des DGS préfigureurs ont tous été nommés. Il s’agit d’ailleurs du scénario le plus productif d’un chemin critique idéalement parcouru, avec la désignation d’un préfigureur désigné tôt, plusieurs mois avant la date de la fusion, et naturellement confirmé ensuite pour être en capacité de mettre en œuvre ce qui a été préparé. Tout retard dans l’élection du président, pour des raisons de recours juridiques en particulier, est ainsi susceptible d’ouvrir une période d’administration provisoire non propice à l’installation rapide de cette nouvelle organisation centrale qui exige un investissement fort du couple président - DGS (élections annulées par deux fois en Lorraine avec une administration provisoire de six mois).

L’organigramme affiché peut de toute façon cacher le maintien des organisations passées faute de pouvoir déjà les modifier ou volontairement pour pouvoir le faire dans un autre temps du processus de fusion, « en ayant appris à se connaître avant de co-construire », comme le souligne un directeur de composante de l’UM.

La mission a ainsi pu, notamment, constater la mise en place d’une organisation de transition à l’AMU, avec une nouvelle organisation administrative pleine et entière à partir de septembre 2014 seulement, sans rassemblement de services avant, ces derniers étant maintenus sur leurs anciens périmètres et dans leurs missions depuis janvier 2012. Si une telle transition ne peut qu’interroger sur les pratiques de gestion et de contrôle sur une période de 32 mois, elle a le mérite d’un certain pragmatisme, qui semble avoir pleinement porté ses fruits. Ce choix résulte de la volonté forte du président que « *les sujets annexes ne viennent pas créer des tensions inutiles entravant l’atteinte d’objectifs majeurs* », volonté de vouloir franchir « *les étapes les unes après les autres, afin d’asseoir l’établissement sur des bases solides* », surtout au regard d’une réorganisation administrative et technique qu’il juge *a posteriori* dure à conduire, plus dure que sur le plan politique, avec 45 réunions menées personnellement¹⁸⁸.

¹⁸⁸ Cf. Musselin : « c’est vrai que c’est quelque chose qui est extrêmement lourd et cela veut dire que l’on va passer beaucoup de temps à régler des procédures, à mettre en place des moyens de vivre ensemble, à régler des tas de problèmes qui n’en étaient

2.2. Une question de culture professionnelle

La deuxième raison d'une indispensable coordination est peut-être plus fondamentale et non sans lien ; elle est relative à **la (les) culture(s) professionnelle administrative et politico-administrative** de chacun des établissements à rapprocher, la différence pouvant être notable entre, par exemple, universités et écoles d'ingénieurs. Cette culture est naturellement variable d'un établissement à un autre, ce qui n'est pas sans difficultés dans le processus de fusion qui doit permettre d'en recréer une nouvelle, susceptible de faire face aux enjeux de l'établissement unifié, avec un doublage administratif indispensable de tout projet politique transformant. Ainsi, la relation entre l'équipe politique et la direction générale des services peut différer d'un établissement à un autre, avec un rôle du directeur général des services inégal. Il convient avec les nouveaux président et directeur général de poser un nouveau modèle, si le couple est inédit (il ne l'est en fait à la date de fusion que dans deux établissements sur sept). La recherche d'un mode de fonctionnement optimum peut s'avérer délicate, en particulier dans un processus de fusion.

Tel est le cas en central avec des vice-présidents et chargés de mission parfois très nombreux (jusqu'à 28 dans l'un des établissements fusionnés), couvrant toutes les directions administratives, voire s'y substituant, sans coordination, avec un risque d'émiettement et d'incohérence de la décision. Une forte politisation de l'ensemble des champs (métier, soutien, support), avec un risque avéré de confusion avec l'administratif, a potentiellement pour conséquence une mise à l'écart des services. Dans certains établissements comme Grenoble et Bordeaux, la connexion est plus claire et davantage établie pour éviter un tel écueil ; à Montpellier et Aix-Marseille, le président n'a aucun vice-président en charge des finances ou des ressources humaines, domaines qu'il gère et contrôle directement à son propre niveau, en lien direct avec l'administration.

Le périmètre des responsabilités administratives constitue un véritable enjeu, avec des organisations toutes centralisées mais différentes selon les établissements fusionnés, autour du DGS.

2.3. Un modèle d'architecture organisationnelle administrative type ?

Aucun modèle ne semble émerger dans l'architecture organisationnelle qui est parfois réfléchi préalablement à la fusion comme à Bordeaux et Strasbourg (avec l'aide d'un cabinet de conseil pour cette dernière) ou bien seulement après comme en Lorraine¹⁸⁹.

Ainsi, la direction générale des services de l'AMU comprend deux adjoints chargés respectivement des fonctions soutien et support depuis 2014 (un seul de 2012 à 2014 chargé de la mise en œuvre de l'organisation cible). Le fonctionnement de cette université reste très proche de celui d'une université « traditionnelle », dont elle a gardé aussi l'architecture avec 17 services communs, 15 centraux et 19 UFR (après une réduction exceptionnelle de moitié à la date de fusion).

La direction générale des services de l'UM comporte, quant à elle, quatre adjoints en charge :

- des ressources humaines, des affaires budgétaires, de la recherche et des partenariats ;
- de l'analyse stratégique et de la conduite du changement ;
- du patrimoine immobilier, de l'hygiène et sécurité ;
- de la formation, des vies étudiante et institutionnelle.

Une telle organisation qui se veut plus lisible et plus cohérente a vocation à reprendre le meilleur des deux anciens établissements.

L'université de Strasbourg connaît un renouvellement des deux adjoints au DGS deux mois seulement après la fusion de 2009 (après le départ de deux des trois DGS du site, courant 2008) ; conformément à une idée du cabinet de conseil, ils se retrouvent alors sans lien hiérarchique avec les directions, elles même regroupées en deux pôles support et soutien, pour éviter un niveau supplémentaire et répondre à une certaine méfiance syndicale face à une « hyper direction générale des services ». L'idée est balayée en 2011, faute de viabilité, avec rétablissement d'un lien hiérarchique sur ces deux pôles, lien qui, dans les

pas, à mettre en commun des choses qui étaient très différentes et encore plus dans les universités parce que ce sont quand même à chaque fois des ensembles très particuliers ».

¹⁸⁹ Cette réflexion peut d'ailleurs apparaître très tardive au regard de la maturité de la décision politique.

faits, n'avait pas cessé. L'organisation strasbourgeoise n'a que marginalement évolué depuis 2009, si ce n'est avec le recrutement d'un troisième DGSA en 2018 sur des missions transverses d'accompagnement des projets stratégiques et en lien avec les composantes.

Une tendance, sans que cela ne soit un modèle, semble ainsi poindre avec un duo, voire un trio ou quatuor de DGSA en charge, respectivement et globalement, des fonctions d'appui, supports et transverses pour fluidifier l'information au niveau central, entre le central et les composantes, associer davantage leurs responsables administratifs à la réflexion et à la décision politiques et animer les réseaux internes métier. L'émergence d'un adjoint spécifiquement en charge de cette communauté constitue, sans conteste, une particularité propre aux établissements fusionnés, rendue nécessaire du fait même d'une organisation susceptible d'éloigner les acteurs et d'étendre les processus de décision.

La mission relève la situation particulière de deux établissements, inspirée en partie des collectivités territoriales : l'UGA et l'UB. L'UGA a souhaité diminuer le nombre de services communs à deux (service universitaire des activités physiques et sportives et UGA Editions) et le nombre de directions et de services directement rattachés à la direction générale des services. L'UGA a ainsi mis en place, auprès du DGS et de deux DGSA¹⁹⁰, huit directions générales déléguées par domaine métier, comme structures intermédiaires administratives en central¹⁹¹. Ces directions générales déléguées qui travaillent en direct avec les vice-présidents bénéficient d'une délégation forte et de services internes larges (juridique, pilotage, SI).

L'UB a souhaité, quant à elle et avant même son homologue grenobloise, retenir une structuration en sept pôles administratifs, qui se rapprochent des directions générales déléguées de l'UGA, et trois grandes directions, pour un « socle administratif solide, structuré et professionnel » avec pour objectifs de :

- « regrouper, dans un ensemble fonctionnel cohérent, des directions administratives dont les activités ont (ou doivent avoir) de très fortes interactions entre-elles ;
- simplifier, dans une logique d'efficacité et de visibilité, la compréhension d'une organisation administrative traditionnellement morcelée en « dents de râteaux » ;
- donner du sens au rôle et à la valeur ajoutée de l'administration en structurant son organisation autour des seules fonctions (de support et de soutien) stratégiques aux missions de l'université ;
- responsabiliser fortement l'encadrement supérieur administratif positionné en situation de management stratégique et hiérarchique sur le périmètre fonctionnel de leur pôle de rattachement ».

Il s'agit de sécuriser et professionnaliser l'établissement, être en capacité d'appui auprès de l'équipe politique pour le déploiement de son projet et aussi de l'ensemble de la communauté pour la mise en œuvre des missions. La mission des pôles est plus précisément d'assurer, à la fois, la coordination hiérarchique des directions administratives centrales de l'université et, « autant que de possible » la coordination fonctionnelle des fonctions administratives de support et de soutien décentralisées au sein des collèges / départements et unités opérationnelles (55 % des BIATSS de l'université). Leur coordination est confiée à un « responsable de pôle », positionné comme DGS adjoint et détaché, pour la plupart, sur l'un des sept emplois fonctionnels d'administrateurs dont l'établissement est doté. Les DGSA n'ont pas vocation à assurer le pilotage opérationnel d'une direction ; étant sur du pilotage de nature stratégique, ils sont « managers de managers » et préparent la construction du projet de service de leur pôle. Les choix de ces DGSA ont été réalisés avec cet objectif ; ils constituent déjà un vivier de cadres supérieurs pour des fonctions d'encadrement supérieur comme celles de DGS ou de secrétaire général d'académie. L'UB a souhaité, parallèlement, ne plus conserver de services communs, au regard de leurs contraintes réglementaires et de la relation politique que certains peuvent entretenir avec l'université. La suppression notamment du service commun de documentation au profit d'une direction de la documentation, pleinement intégrée à la direction générale des services et en appui à la stratégie de l'établissement, est très significative de la place nouvellement accordée à la fonction, comme élément de réussite globale du projet.

¹⁹⁰ Anciens DGS des universités UPMF et Stendhal initialement.

¹⁹¹ RH, formation et vie universitaire, relations territoriales et internationales, SI, finances / achats, appui institutionnel et à la stratégie, recherche, innovation et valorisation, aménagement patrimoine et logistique et documentation.

Deux universités ont modifié leur organisation en 2018 : l'UCA et l'UL. Le schéma de la nouvelle organisation de l'UCA, présentée en comité technique le 25 juin 2018, s'articule désormais autour de quatre DGSA chargés respectivement de l'appui aux missions, de la gestion des ressources, de missions transversales et de l'animation territoriale et enfin de la simplification et de l'organisation de l'université cible (ils étaient au nombre de trois, sans responsabilité hiérarchique). Alors que l'administration centrale de l'université de Lorraine s'était jusqu'alors structurée autour d'une direction générale des services avec un seul adjoint, en charge plus particulièrement des grands dossiers stratégiques et des projets transversaux orientés sur des partenariats externes à l'établissement, ont été désignés, à compter du 1^{er} octobre 2018, trois directeurs généraux adjoints délégués (DGAD) en charge du pilotage, du budget et des finances et des ressources humaines (ont été désignées à ces fonctions les directeurs en charge de ces domaines et qui le restent). Cette organisation DGS / DGSA / DGAD se place dans l'esprit grenoblois, pour « élargir le socle de la direction générale sur les grandes fonctions de l'université » et reconnaître davantage le rôle majeur et l'implication des intéressés dans le fonctionnement de l'établissement avec un emploi fonctionnel à la clé, sans création de poste ; elle reste complétée par une secrétaire générale qui a la responsabilité du fonctionnement interne de l'université, de la vie institutionnelle, des conseils centraux, des relations avec les composantes et des élections). Les directions restent elles-mêmes regroupées en deux pôles, l'un en charge de l'appui aux missions, l'autre de l'administration des ressources, comme à Strasbourg.

Quelle que soit l'organisation administrative retenue, il s'agit de veiller à une pleine articulation avec les directions, qu'il convient de (re)trouver ; ces directions sont elles-mêmes généralement « éclatées » avec des directeurs adjoints, fonctions parfois nouvellement créées pour « acheter la paix sociale » et permettre à chacun d'avoir une place, et potentiellement aussi en bureaux ou départements avec, à leur tête, des chefs y compris sans encadrement et en sous-activité, en espérant une résorption de ces situations avec des départs prochains (des directions créées à la fusion dans cet objectif sont même supprimées postérieurement).

3. Les relations avec les composantes internes sont complexes et sources de tensions

La difficulté réside aussi dans les relations entre le central et les composantes internes qui pouvaient ou peuvent jouir d'une grande autonomie avec des directeurs élus forts et un esprit facultaire marqué, alors que le processus de fusion conduit irrémédiablement à une recentralisation de certaines missions, tout au moins dans un premier temps, pour être déjà « seulement » en capacité de les conduire d'une façon acceptable au regard de la nouvelle taille de l'établissement (exemple d'un IUT qui assure la paie en propre jusqu'en 2015 à Strasbourg). Une telle recentralisation peut être mal vécue, avec potentiellement « des jeux d'acteurs qui perdurent entre anciens établissements et communautés », avec un héritage culturel fort.

La redéfinition des procédures de contrôle est pourtant indispensable à la fusion. Il s'agit de remettre à niveau les pratiques des établissements, parfois, voire généralement, différentes même avec des outils semblables, quand elles ne sont pas non conformes à la réglementation en vigueur. La référence d'homogénéisation est parfois la meilleure procédure des établissements fusionnés (quand elle existe naturellement) ; d'autres préfèrent en créer de nouvelles, faute d'une adaptation des anciennes à la taille, la volumétrie, la structure de la nouvelle entité ou par principe, en se déployant même dans des domaines jusqu'alors délaissés, comme l'accueil à Strasbourg et Grenoble en référence à la charte Marianne ou encore l'accompagnement des étudiants à l'UM (ces procédures ne sont évidemment pas toutes liées à la fusion). Si certaines procédures avaient ainsi pu être identifiées comme efficaces dans les anciens établissements, elles apparaissent en fait non transposables à la nouvelle structuration, avec 5 000 conventions et 200 marchés nouveaux à gérer à l'UL par an, par exemple. Il s'agit alors, à chaque fois et au prix d'efforts permanents, de faire la preuve par l'expérience de la pertinence du changement dans le temps. L'homogénéisation de l'ensemble des procédures s'est achevée en juin 2017 à l'AMU, et quasiment à l'UM en 2018.

Ces modifications, pourtant nécessaires, sont perçues comme compliquées par certains acteurs, avec des procédures relevant d'une « technocratisation » jugée exagérée sans ou même destructrice de valeur

ajoutée, avec des volumes d'actes à traiter sans commune mesure avec la situation avant fusion, et cela malgré les volontés politiques initiales fortes de fluidité. La mise en place de procédures nouvelles, avec « ceinture et bretelles », a été ouvertement dénoncée, dans un établissement, dans la mesure où elle fait primer la sécurité juridique sur la réalité du terrain, rendant inopérantes des mesures compréhensibles sur le papier mais réfléchies hors sol, sans tenir compte suffisamment de l'aspect humain et avec un oubli manifeste d'efficacité (17 étapes pour une opération d'achat informatique pour un laboratoire par exemple). De telles situations ont pu faire naître une certaine méfiance à l'égard du niveau central, par « overdose méthodologique », avec une image interne abîmée. La reprise, ici, de cet exemple interroge, en fait, davantage sur la conduite de la formalisation des processus et procédures, sur le pilotage, centralisé et transversal, du contrôle interne ainsi que sur les outils mis à disposition dans chacun des établissements. Elle est révélatrice de la pauvreté encore de la culture universitaire du contrôle interne qui reste globalement à diffuser ; elle est encore quasiment absente dans les composantes, aux portes desquelles elle s'arrête bien souvent.

Les changements de personnes de référence (tout au moins au début, avec un annuaire jugé vital), de supérieurs hiérarchiques, de place dans la hiérarchie avec des procédures nouvelles dont il n'est pas toujours aisé de comprendre la pertinence au regard des pratiques antérieures (parfois plus efficaces) sont générateurs de tensions, inévitables, voire de souffrance au travail reconnue par les acteurs, en central (« *on pleurait à tous les étages* »), « *sans possibilité de réfléchir à l'avenir* », mais aussi en général, sur des périodes plus ou moins longues, pouvant aller jusqu'à trois années après la fusion. La fusion s'accompagne ainsi d'un réel coût humain : « c'est très dur six mois avant et douze mois après », avec des interventions en mode « pompier » pour traiter l'urgent et l'opérationnel, sur une période encore « instable et anxiogène », peu de temps après un passage aux RCE compliqué (en même temps pour Strasbourg !). Cette tension, liée à l'intensification de la charge de travail du fait du changement de taille, est reconnue ; sa source n'est certainement pas que la fusion mais elle y participe fortement. Elle a pu s'exprimer, par exemple, par l'irruption de plus de 200 personnes en conseil d'administration de l'UGA le 25 novembre 2016, pour dénoncer les surcharges de travail et les retards de paiement des vacataires.

Elle est atténuée, sans pourtant pouvoir disparaître, si les groupes de travail anticipateurs ont pu préparer au mieux le terrain et continuer, ensuite, leur œuvre après la fusion dans une logique d'amélioration continue (à Strasbourg, un premier bilan du portefeuille de projets pour la mise en œuvre de la fusion a pu ainsi être fait dès janvier 2009, bilan assorti d'une matrice des risques associés). Elle l'est également si le nouvel établissement prend le temps de poser sa nouvelle organisation administrative, quitte à fonctionner, certainement non sans d'autres difficultés, pendant plusieurs mois, sur la base des anciennes pratiques et organisations, à défaut d'un travail avant fusion suffisamment approfondi, volontairement ou non.

La tension reste palpable, plusieurs années après la fusion, du fait même de son intensité, qui a pu encore être accrue avec la mise en place progressive de nouvelles structures internes ou simplement avec la concaténation des anciennes conduisant à une multiplication difficile à gérer : 35 composantes à Strasbourg, 60 dialogues de gestion à Montpellier, augmentation du nombre de composantes à Clermont-Auvergne de 16 à 20. L'effet masse pèse avec le changement d'échelle qui impose ou contraint à une réelle industrialisation, avec le risque de ne plus pouvoir tenir compte des spécificités et de distendre le lien, jugé en permanence précieux, entre la gouvernance administrative centrale et les structures de formation et de recherche. Cette industrialisation bouleverse les modes de travail, l'établissement ne pouvant se satisfaire d'outils « bricolés » en interne, pourtant jugés performants avant. Il impose une attention particulière aux risques psycho-sociaux (groupes de parole dès 2010 à Strasbourg, recrutement de psychologues du travail...).

Ce lien risque d'être d'autant plus altéré si le choix retenu est précisément de protéger le plus possible les composantes, avec un souci particulièrement présent dans les établissements, de respecter, voire même de porter leurs différences. Il l'est aussi lorsqu'il s'agit, dans le même esprit, de ne faire de la fusion, tout au moins dans un premier temps, qu'un exercice administratif du central, avec un partage volontairement limité des enjeux, pour éviter l'extension des difficultés, faciliter l'évolution sur le plan politique et, surtout peut-être, assurer la stabilité et la continuité de l'activité de formation et de recherche (en maintenant aussi les moyens). Un tel choix, rencontré dans la plupart des sept universités, ne facilite pas la

compréhension ni de la charge de travail à supporter ni de la disponibilité relative des services centraux. Il conduit, inéluctablement, à un repli du central sur lui-même, par protection symétrique, à une certaine fermeture et de fait un éloignement. **Paradoxalement, alors même que la fusion a abattu des frontières entre établissements, elle a pu en créer de nouvelles en interne**, avec un effet d'étouffement difficile à gérer, dû à ce repli et à une sur-sollicitation sans possibilité de réponse rapide. L'engorgement conduit à une surchauffe porteuse de *burns out* signalés à la mission (des processus électoraux à gérer en quasi permanence, des dossiers disciplinaires en retard, des vacataires non payés, des factures non réglées, des recettes non encaissées...).

Encadré 16 : Fusion et élections : un casse-tête à simplifier

La gestion des différents processus électoraux au sein des universités est complexe ; cette complexité est accentuée au sein des universités fusionnées, du fait du nombre de composantes, de personnels et usagers concernés et d'une fréquente dispersion géographique. Dans un établissement comme l'UB, sur une année, la direction des affaires juridiques a organisé 29 élections, mobilisant 1,5 ETP à l'année, sans compter l'appui d'autres personnels dans les structures et services (RH, scolarité, logistique). Pour les seuls conseils centraux, il s'agit de 21 implantations de bureaux, 206 urnes et entre 400 à 500 personnes mobilisées dans cette université.

Une simplification des dispositifs s'impose, ne serait-ce que par le recours systématique au vote électronique.

Parallèlement, cette évolution interroge les responsables administratifs de composantes dans leurs relations avec le niveau central comme dans leur positionnement, à tel point que, dans un établissement, ceux-ci ont exprimé le souhait de devenir des directeurs administratifs en réponse à l'évolution des services centraux (ils sont devenus à Grenoble des DACS, directeurs administratifs de composante). Cette revendication s'explique par une redéfinition globale non finalisée des rôles de chacun dans le cadre d'une fusion, comme d'autres, qui a pu s'arrêter aux portes des composantes avec des personnels maintenus sur place, sans changement d'affectation et avec maintien des activités et prérogatives, sans davantage de contrôle interne avec des procédures non déclinées. Cet éloignement n'est d'ailleurs pas ressenti par les composantes comme une marge d'autonomie supplémentaire dans leur fonctionnement, tant administratif que politique, surtout si la rationalisation des moyens qui peut l'accompagner est davantage perçue comme une dégradation de la qualité de service.

4. Un fonctionnement en mode dégradé sur une période de transition, malgré un dispositif d'accompagnement et une volonté affichée forte de simplification et de subsidiarité qui se concrétise seulement dans un deuxième temps

4.1. Un mode dégradé inévitable sur une période de transition marquée par le poids du changement

Un fonctionnement en mode dégradé apparaît incontournable, même avec les meilleures volontés et détermination des équipes dirigeantes, y compris avant fusion. Tout ne peut être géré avant, d'autant que chaque établissement reste alors libre de ses pratiques. Quoi qu'il en soit, beaucoup demeure à faire après le 1^{er} janvier de l'année de fusion, surtout, comme l'ont reconnu des présidents, lorsque l'établissement n'était pas prêt à cette date, avec des crispations et impatiences à la clé ou/et que les décisions impliquantes avaient été reportées du fait d'une « volonté de mettre sous le tapis tout ce qui pouvait fâcher avant », avec un surcroît de charge après¹⁹².

Ce mode dégradé peut être compliqué par une perte de compétences (cas d'un établissement où les trois agents comptables sont partis au moment de la fusion ou d'une erreur de casting pour un directeur financier) et un fort *turn-over* dans certaines directions (troisième DRH à l'AMU depuis la fusion), en lien direct ou non avec l'opération de restructuration, qui conduisent périodiquement à des organisations à trous (d'autant plus que la fusion facilite la mobilité, y compris au fil de l'eau, avec un marché de l'emploi

¹⁹² Pour Musselin, sur la période avant fusion, « il s'agit moins de penser une organisation qui résout des problèmes, que de chercher à éviter des problèmes ».

interne plus important). Il n'est certainement pas facilité non plus par le maintien de dispositifs RH anciens, conduisant à une cohabitation, parfois longue, de personnels au sein d'un même service avec des horaires de travail et un régime indemnitaire différents pour les mêmes fonctions et grades, hérités des anciens établissements.

Il convient aussi de **ne pas minorer la dimension immobilière du changement**, comme à l'UM ou encore l'UCA avec une direction générale des services présente sur cinq sites, qui plus est éloignés les uns des autres, et des directions elles-mêmes scindées¹⁹³. Cet éclatement peut être le fait des seules premières années par manque d'espace et de locaux tampon le temps de travaux (comme à Montpellier avec plus de 700 postes sur 28 bâtiments hors antennes) ; il est pérenne à Nancy et Metz avec une réorganisation qui n'est pas une simplification du fait de doublonnages, notamment en raison de collectivités territoriales soucieuses de préserver des équilibres, « pour échapper à l'idée que Metz a perdu son université ». L'université de Lorraine a connu ainsi le déménagement de 600 personnes sur trois années, celle de l'AMU une mobilité de 900 personnes (93 % d'entre elles ont obtenu l'un de leurs trois premiers vœux), celle de Strasbourg 135 BIATSS (avec changement de poste sur le même site), celle de l'UB 400¹⁹⁴. Une unité de lieu pour le regroupement des services administratifs centraux constitue un enjeu majeur de la révolution administrative liée à la fusion.

Restent en fait à gérer, à ce stade, l'ampleur et la durée de ce mode dégradé, qui impacte naturellement toutes les fonctions. Un tel phénomène n'a, pour autant, pas été constaté dans les sept établissements ; l'adhésion au projet jugé irréversible est réelle, même si, dans tous, la « bureaucratisation mécaniste », non toujours liée à la fusion d'ailleurs, est difficilement acceptée / acceptable, avec une réelle difficulté à reconnaître les nécessaires sécurisation et professionnalisation des procédures comme premier objectif à atteindre.

L'un des DGS a ainsi comparé le passage administratif de son ancienne université à celle fusionnée à celui d'une « Rolls à une 2 CV », avec un ralentissement notable du processus de décision et un ressentiment d'extrême inefficacité de la structure administrative, dont il avait la charge. Le sentiment de régression, de rigidité et de lourdeur partagé par l'ensemble des acteurs est perceptible dans tous les domaines, surtout dans les premiers temps. Celui du système d'information est notamment fortement impacté pour que l'université fonctionne, et même dès le 1^{er} janvier de l'année de fusion (messagerie, finances, RH)¹⁹⁵ ; la qualité du travail des DSI sur cette période est unanimement saluée. Le domaine du pilotage est aussi impacté ; il s'est, d'ailleurs, cherché dans plusieurs établissements, dont l'AMU sans fusion des services pilotage jusqu'en 2015 du fait de la nécessité, au préalable, d'homogénéiser le SI et stabiliser les données¹⁹⁶. Il se cherche encore à l'UCA, toujours dans la problématique période des deux ans, du fait de modèles des anciens établissements très différents en la matière, même si une direction du pilotage était déjà préfigurée dès mai 2016 à l'exemple de la cellule de pilotage d'UdA¹⁹⁷.

Le sentiment de régression est clairement perceptible dans la fonction financière, sur cette période dite de transition mais même au-delà. La structure financière peut se trouver plus éclatée encore qu'avant la fusion. Il faut reconnaître qu'organiser, par exemple, une chaîne financière avec 120 entités et 400 personnes à distance, sur plusieurs sites, potentiellement marquées par des cultures différentes persistantes et impactée par des réformes fortes, n'est pas simple. L'organisation idéale est nécessairement complexe à faire émerger ; la fusion a notamment simplifié les modalités d'exécution budgétaire d'un laboratoire mais elles demeurent complexes. Plus de deux ans après la fusion, les établissements se considèrent encore au milieu du gué. En 2018, l'UGA considère que les processus de gestion sont harmonisés à 90 % ; ils l'étaient à 100 % en juin 2017 à l'AMU.

¹⁹³ Dix changements de poste BIATSS sur un même site et 18 sur un autre à l'UCA ; 157 et 101 respectivement à l'UM.

¹⁹⁴ Création d'un guide et d'une cellule de la mobilité en 2013 et recours à une application MOVEO « mouvement organisé vers emplois offerts ». L'UB estime le coût immobilier des opérations de regroupement et fusion de services à 425 K€ pour l'année de fusion.

¹⁹⁵ L'UB estime le surcoût des projets SI directement liés à la fusion à 829 K€ pour l'année 2014.

¹⁹⁶ L'AMU a opté finalement pour un éclatement dans chaque domaine métier, autour d'une fonction centrale réduite à *minima*.

¹⁹⁷ Des mini-services de pilotage étaient déjà également prévus dans les différentes directions.

4.2. Simplification et subsidiarité comme réponses à la complexification initiale

Cette « bureaucratisation » dénoncée, plus ou moins fortement, conduit à la réflexion voire à la **mise en place de projets de simplification** pour des raisons d'efficacité et aussi de nécessité politique, pour regagner une agilité sans conteste perdue (le développement généralisé de la dématérialisation permet aussi de traiter des volumes qui n'étaient pas ceux des anciens établissements). La subsidiarité constitue d'ailleurs l'un des principes initiaux fondateurs de chaque projet de fusion. Il s'agit de simplifier, de décroquer davantage entre structures (soutien et supports avec un appui réciproque renforcé) et de s'assurer plus systématiquement de l'opérationnalisation des décisions et des projets, comme à Bordeaux depuis 2017. Tel est le cas depuis deux ans à Strasbourg, en matière de scolarité pour plus de proximité et avec une valorisation du métier de gestionnaire de scolarité en composante qui concerne 220 personnes, avec une scolarité centrale qui passe de 40 à 25 personnes et devient davantage une unité d'expertise, en veille et en appui, les trois scolarités étant restées en l'état jusqu'en 2012-2014. C'est aussi le cas en matière SI avec une décentralisation progressive depuis 2016 (projet INFOPROX) et en matière financière depuis 2018, avant une extension possible à d'autres domaines suite à un audit interne en cours.

C'est encore globalement le cas à l'UGA à partir de 2018 sur les problématiques d'inscription des étudiants. La volonté de simplifier est également très présente à l'AMU avec la réalisation de logigrammes pour identifier les simplifications possibles. Une réflexion a également été menée pour bien différencier le visa pour information, qui ralentit et complexifie, du visa de contrôle et supprimer les étapes sans réelle valeur ajoutée, pour privilégier les bons niveaux de vérification. Le projet d'établissement 2018-2022 de l'UL met un accent particulier sur cette nécessaire évolution, pour plus de subsidiarité et le développement d'une culture et d'une pratique de la gestion de projet (volet « efficacité 2022 »). Pour éviter le maintien d'une sur-administration et un sur-contrôle, l'UL a identifié 130 points de non efficacité, qui sont en cours de traitement, certains l'étant du seul fait d'avoir été clairement identifiés. Le processus de simplification à l'UM s'inscrit dans une démarche participative lancée à l'automne 2017, qui doit aboutir à la rentrée 2018.

Les projets de subsidiarité se font en particulier autour de la problématique des délégations aussi bien administratives que politiques, qui se veulent à l'UM « raisonnées et contrôlées », « pensées dans l'optique de la mise en place de circuits courts en privilégiant la transparence ». Si une première étape est nécessairement à conduire sur les premiers mois de l'année de fusion dans le cadre d'une reconfiguration des circuits de décision et des délégations de signatures associées, il apparaît indispensable de les repenser, après le temps de centralisation, pour retrouver de la fluidité et (re)donner de la confiance dans le système, en tenant compte aussi peut-être davantage de la diversité initiale des communautés. L'UB a ainsi lancé un audit en 2018 afin d'identifier les moyens de sécuriser et simplifier les circuits de signature, et ce dans un souci de mieux répondre aux demandes de responsabilisation des structures de niveau intermédiaire (premières conclusions au comité d'audit d'avril 2018). Il fait suite à un premier travail en 2017 sur l'optimisation de la subsidiarité avec ces structures au travers d'un cycle de rencontres.

Cette nouvelle étape de simplification, vécue comme telle par le niveau central, n'est cependant là encore pas toujours vécue de la même manière par les structures et composantes, qui y voient, quant à elles, un nouveau changement dans leurs pratiques, tout en l'appelant, paradoxalement, de leurs vœux après une période de recentralisation, mal vécue, par manque d'accompagnement et de compréhension à la fois des besoins et des spécificités. Cette étape de simplification peut aussi être l'occasion de réinstaller de la proximité, notamment en ressources humaines, comme à Grenoble. Pour certains acteurs, il s'agit surtout d'une indispensable « déconcentration par embolie », devant l'incapacité du niveau central à gérer certaines missions, ce qu'il reconnaît difficilement et, parfois, sans réelle volonté de progression, avec des mesures qui peinent à se déployer pour réduire une rigidité réelle de fonctionnement.

L'existence, parfois très ancienne, sur le site, de **services interuniversitaires** est susceptible d'atténuer fortement les effets du changement, grâce à l'utilisation d'outils de gestion communs et un travail au quotidien des équipes qui a déjà permis un brassage anticipé des cultures (centre de ressources informatiques, vie étudiante, immobilier, documentation, valorisation, collège doctoral, etc.). L'interuniversitaire était ainsi particulièrement développé à Grenoble, sur un campus, presque unique, très large. Il en était de même à Strasbourg, avec des services juridiques, des marchés et des statistiques des trois universités unifiées encore à l'automne 2008.

Des habitudes d'échange de pratiques, hors services interuniversitaires, constituent également des éléments facilitateurs dans le rapprochement des personnes comme des méthodes et outils utilisés. C'est notamment généralement le cas sur la fonction SI, très sollicitée avec un nécessaire travail collectif anticipé ; il s'agit du seul secteur dans lequel la fusion a véritablement été préparée. La fusion des SI a ainsi pu être menée dès 2010 en Lorraine, permettant l'émergence d'un nouveau SI unique et très intégré pour une meilleure qualité de service. La direction SI regroupée de l'UGA dès le second semestre 2015 a permis la mise en place d'un nouvel environnement « bureautique » fusionné dès début 2016. Un SI complet a également été reconstruit à l'AMU dès 2012 grâce à ce travail commun, en laissant mourir les anciens outils (environnement numérique de travail ENT unique et authentification unique dès le 1^{er} janvier 2012). Le test, dès 2009, de structures administratives de campus, sous forme d'antennes, dans l'un des établissements de la future AMU, l'université de la Méditerranée, a certainement permis de poser aussi les bases de l'organisation à venir.

4.3. Accompagnement et dialogue indispensables à la réussite du projet

Un tel changement, aussi profond et impliquant, se doit d'être accompagné ; tel est le cas systématiquement dans le secteur privé pour une opération de même nature. Dans le secteur public et, au cas d'espèce, celui de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'accompagnement des équipes n'apparaît pas si évidente dans l'esprit, au regard du calendrier du processus de fusion, qui fait primer le plus souvent le politique sur l'administratif, mais aussi faute, peut-être, de personnes suffisamment compétentes pour le faire de façons reconnue et pertinente. Cet accompagnement passe par la mise à disposition de ressources internes ou/et externes dédiées susceptibles de répondre à des interrogations et difficultés d'organisation du travail mais aussi plus personnelles dans la façon de le concevoir et le reconnaître (la mobilisation de ressources internes permet plus facilement l'appropriation et le maintien des compétences acquises). Dans les établissements, il a surtout été axé sur le niveau le plus élevé pour poser les organigrammes et présenter les enjeux avec des séminaires et formations ; il apparaît en fait nécessaire à tous les niveaux (niveaux central, intermédiaire et des structures de formation et de recherche).

La mission a pu constater¹⁹⁸ :

- pour l'université de Strasbourg, à la fois de l'intervention appréciée d'un cabinet extérieur de mars 2008 à avril 2009, sur recommandation du ministère (organigrammes, campagne de recrutement, conduite du changement et aide au pilotage), de l'*European university association* (EUA) sur mai-juin 2008, d'une ancienne IGAENR et d'une cellule interne de coordination, reprise ensuite dans un service de prospective et de développement en 2009 (service supprimé en 2013 « faute de maturité ») ;
- l'existence d'un chargé de mission fusion en interne à l'université de Lorraine, qui a bénéficié de l'intervention de plusieurs consultants extérieurs (sans pouvoir se souvenir de la valeur ajoutée de tous si ce n'est dans l'accompagnement individuel de responsables), de l'IGAENR et d'une assistance de la MGEN ;
- le choix par l'UB de la mise en place d'une structure interne d'accompagnement du chantier de fusion¹⁹⁹ pour permettre le transfert de compétences dans un souci de continuité ; cette structure de neuf personnes, dont une directrice et son assistante (quatre sur la consultance et la conduite de projet, trois sur la communication en appui du changement)²⁰⁰ a été créée au second semestre 2011, pour une fusion au 1^{er} janvier 2014, et pérennisée, en partie, à compter de cette date, sous la forme d'une direction de l'amélioration continue (cf. *infra*) ; l'université a également bénéficié de l'expertise de Pascal Aimé, IGAENR, lors de la phase de préparation ;
- la mise en place en interne d'une direction fusion en janvier 2015, année de la fusion, à l'UM, composée de six personnes (un directeur, un secrétariat, trois chefs de projet : implantation,

¹⁹⁸ L'AMU a indiqué à la mission n'avoir bénéficié d'aucun accompagnement extérieur ; elle n'a pas davantage créé de structure interne. La mise en œuvre de la nouvelle organisation administrative a été pilotée par la DGSA désignée en fin d'année 2011.

¹⁹⁹ Portée opérationnellement par le PRES.

²⁰⁰ L'UB estime à 1 340 K€ le coût de la consultance interne pour conduire le chantier de fusion pour l'année 2014.

accompagnement RH, suivi des projets fusion et un conseiller en parcours professionnel²⁰¹), avec l'intervention d'une consultante extérieure pour un accompagnement spécifique des directeurs de septembre 2014 à fin 2015 ;

- la mise en place d'une même direction à l'UGA composée de trois personnes (une directrice, un chargé de communication et une assistante projet), avec recrutement d'une logisticienne pour les actions de relocalisation des services et directions ;
- l'intervention à l'UCA du cabinet Grant Thornton sur les procédures, de la caisse des dépôts et consignations pour le premier budget, en complément du groupement interdisciplinaire d'accompagnement à la fusion (GIAF) interne, devenu ensuite GIAC (création), avec trois réunions encore en 2017, année de la fusion.

Un accompagnement général de l'ensemble de la communauté s'est mis en place, notamment grâce à une **communication interne (et externe) adaptée** (site web dédié à la fusion, lettre interne...), pour assurer la circulation de l'information institutionnelle de manière à construire l'esprit d'appartenance à la nouvelle université et contribuer à la création de la marque universitaire. La communication interne constitue un enjeu majeur du projet de fusion, « pour construire une identité unique et favoriser l'interconnaissance ». L'université de Montpellier a notamment conduit un riche travail d'accompagnement par le biais de films et de journaux²⁰². Les services communication ont été les premiers à fusionner à l'UGA ; leur travail a été récemment reconnu, en 2018, par l'obtention, pour la campagne de marque « Explore, explore more » du second prix des *Euprio awards* qui récompensent des projets de communication d'excellence des établissements d'enseignement supérieur européens²⁰³.

La réussite du projet de fusion repose également et surtout sur un **dialogue social développé et continu** avec les représentants des organisations syndicales au plan collectif²⁰⁴ et, parallèlement, un accompagnement RH au travail et à la mobilité au plan individuel²⁰⁵. Cet accompagnement doit se faire en lien avec les engagements RH pris par les responsables des établissements, comme la mission zéro régression pour les BIATSS à Strasbourg. De tels engagements peuvent apparaître dans des chartes fusion, comme celles de Lorraine ou de Montpellier²⁰⁶. L'UGA a retenu cinq axes et mis en place des indicateurs de suivi de la qualité de vie au travail :

- porter une attention particulière à l'information de tous et à l'accompagnement des personnels ;
- exclure la mobilité géographique liée à la fusion pour les personnels des services centraux des trois universités fusionnant, les sièges des services centraux des trois universités se trouvant tous les trois au centre du campus et à proximité immédiate les uns des autres ;
- harmoniser le régime indemnitaire des personnels ;
- harmoniser les conditions de recours aux personnels contractuels et leurs modalités de gestion sur la base d'accords-cadres dans le respect des possibilités légales ;
- harmoniser les conditions horaires de travail.

Pour en apprécier le respect, l'UGA a lancé une expertise du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) en février 2016 avec une enquête conduite en janvier 2017 avec l'aide d'un cabinet. Ce travail a abouti à un accord-cadre UGA signé, en juin 2018, par la présidence et les partenaires sociaux,

²⁰¹ Pour répondre, si besoin, à toutes les questions relatives au processus de mobilité, conduire des entretiens pour des agents en difficulté de positionnement sur un poste de travail et proposer éventuellement des réorientations professionnelles.

²⁰² Magazine horizons et une newsletter Nubactus à l'UB ; l'UB estime le coût de communication du nouvel établissement à 256 k€ pour l'année 2014.

²⁰³ C'est la première fois qu'un établissement français est primé depuis la création des *Euprio Awards* en 1998 (l'UGA avait déjà obtenu en 2017 deux prix de l'ARCES pour sa communication événementielle et éditoriale).

²⁰⁴ Notamment à l'UB avec cinq commissions mises en place avant fusion avec des lettres de mission, un programme stratégique Dialogue social, puis des conseils de vie de campus et des CHSCT de site.

²⁰⁵ Création d'un espace d'accompagnement des parcours professionnels à l'UGA.

²⁰⁶ Charte fusion adoptée par les deux conseils d'administration le 4 février 2013. Déclaration commune des deux présidents diffusion le 6 juin 2014 à Montpellier avec 6 grands principes généraux : garantie des emplois, mouvement des personnels, accompagnement, horaires et congés, régime indemnitaire et action sociale.

autour de 60 actions ; il s'agit du premier accord-cadre de ce type²⁰⁷. L'Unistra avait lancé une enquête semblable dès juin 2010, dix-huit mois après la fusion, avec l'aide d'un cabinet, mettant en évidence l'importance du changement pour les BIATSS, en particulier ceux de services centraux, par rapport aux enseignants-chercheurs.

Sur le même constat et avec l'aide du même cabinet, également intervenu à l'UL²⁰⁸, l'UM a procédé d'une façon identique, à la demande du CHSCT, à une enquête relative à l'amélioration des conditions de travail des personnels (décembre 2015-juin 2016). Cette enquête révèle que certains agents interrogés perçoivent une dégradation attribuée à la multiplication des strates hiérarchiques et de la charge de travail avec une perte de repères, de nouvelles méthodes de management ou encore un manque d'anticipation dans la gestion de la fusion, alors que d'autres, au contraire, notent une amélioration avec des tâches plus intéressantes, des nouvelles méthodes de travail et une possibilité d'évolution de carrière. Le cabinet soulève à la fois la difficulté des agents à se positionner, des circuits de décision et de signature des parapheurs longs (allongement de la ligne hiérarchique, sans dématérialisation et avec du multi-site) et l'importance de la communication avec un plan interne global nécessaire et aussi entre et avec les directions et services (difficulté d'identifier le bon interlocuteur et sa localisation, donnant à l'annuaire nominatif une importance fondamentale). Dans le prolongement, un programme de qualité de vie au travail a été mis en place en 2017, avec un suivi organisé des dix premières mesures, dont une expérience de type « vis ma vie », déjà initiée à l'AMU ; les axes prioritaires portent sur l'encadrement intermédiaire, la communication interpersonnelle et le partage des informations, les inquiétudes professionnelles et les projets professionnels des agents non titulaires. Un dispositif a été installé avec un comité de pilotage RPS, un pôle écoute et une commission « veille et attention ».

L'AMU a également établi un plan d'amélioration de la qualité de vie au travail en octobre 2017 ; ce plan, qui s'inscrit dans « une seconde étape » après la fusion, comprend onze actions prioritaires, avec la création d'un observatoire social et d'espaces d'échanges sur le travail. Un intérêt fort est porté à la formation des encadrants, y compris intermédiaires, dans une démarche de management responsable. Ces actions complètent les dispositifs déjà engagés comme la cellule de veille socio-professionnelle, la charte de temps de vie adoptée en 2016, la formation à la prévention des RPS depuis 2016 également, et celle au management, développé depuis 2012.

L'UB, très soucieuse du dialogue social, a également conduit une enquête sur la qualité de vie au travail en 2016 : 52,5 % des répondants considèrent que la fusion a augmenté leur charge de travail. Globalement, la réorganisation est ressentie comme n'ayant pas amélioré l'efficacité au travail (44 % de non et 48 % de ni oui ni non) et l'harmonisation des procédures et méthodes de travail est vécue comme ayant eu un impact négatif sur la charge de travail de la moitié des personnels. 60 % d'entre-deux considèrent que l'organisation actuelle ne facilite pas l'exercice de leurs missions (67 % parmi les enseignants-chercheurs). L'identification des personnes et de leurs missions n'est pas claire pour 57 % des personnels.

L'UCA a, pour l'instant, envoyé un signal particulier avec la création d'une vice-présidence dédiée aux conditions de travail et au climat social, de groupes de travail émanant du CT et d'un comité de pilotage RPS, en lien avec une cellule de veille des RPS et une autre d'accompagnement des structures dépendant de la DRH.

L'accompagnement passe par un **plan de formation** ambitieux, à la hauteur des enjeux, pour l'ensemble des personnels, administratifs et politiques dans des séances distinctes mais également conjointes (directeurs de composantes et d'unités notamment), avec des actions particulières pour les plus exposés, sur la durée et non simplement ponctuellement pour un véritable accompagnement. L'AMU a doublé son budget formation en 2014, année de la réorganisation administrative, avec des formations en management mélangeant les personnels des anciens établissements, sans oublier les cadres intermédiaires. Cela est d'autant plus fondamental que « pendant les travaux, le travail continue » et tel a été le cas notamment pour les directions financières et les agences comptables des établissements confrontés à la fois à la fusion

²⁰⁷ <https://www.univ-grenoble-alpes.fr/fr/acces-direct/actualites/a-la-une/a-la-une-universite/qualite-de-vie-au-travail-l-universite-grenoble-alpes-signe-un-accord-cadre-avec-les-partenaires-sociaux-et-s-engage-sur-60-actions-concretes-353934.kjsp>

²⁰⁸ L'UL a créé en décembre 2015 une commission « qualité de vie au travail », avec restitution le 3 mai 2017 ; une enquête avait été conduite auprès des personnels en janvier-février 2015.

mais aussi aux réformes (GBCP, dématérialisation, RCE même pour l'Unistra), les premières à être touchées sur le plan organisationnel, quand elles ne sont pas aussi confrontées à des difficultés financières et à une dégradation comptable, parfois très rapide, avec une lassitude visible dans certains établissements du fait de temps de flottement longs.

5. Une évolution particulièrement riche en gains de compétences dans une démarche d'amélioration continue

Pour les universités fusionnées les plus anciennes, le résultat est flagrant, avec une capacité à se saisir, porter de grands projets, nationaux ou locaux, et à les soutenir, preuve s'il en est de la robustesse du modèle et de la dynamique d'ensemble créée grâce à la centralisation des ressources. La fusion est en cela révélatrice d'un nouveau monde administratif, avec une capacité de travail collectif renforcée sur les dossiers, grâce à une culture projet et un DGS, véritable chef d'orchestre de l'organisation administrative. Il l'est avec des gains en efficacité de gestion liés à une plus grande maturité administrative d'analyse et de décision. Cette maturité contribue à la réussite des fusions, en anticipant même ce qui n'avait pu être décidé. L'administration centrale s'en trouve repositionnée au sein de l'établissement et sans conteste renforcée, y compris au sein de la présidence. À Grenoble comme à Bordeaux, la direction générale des services apparaît clairement beaucoup moins dans l'opérationnel, davantage dans l'impulsion, la coordination et l'arbitrage, en lien permanent avec le politique. L'attractivité pour les emplois fonctionnels est renforcée dans ces établissements. À terme, le gain en professionnalisme profite aussi à l'utilisateur, grâce à une expertise en appui développée.

L'élévation des compétences administratives des personnes au niveau central est évidente avec un niveau atteint qui dépasse la somme des compétences de chacun des anciens établissements pris individuellement. **La professionnalisation constatée est d'ailleurs aussi bien individuelle que collective.** La professionnalisation collective prend forme avec la création de nouveaux services ou de nouvelles directions qui complètent l'organisation centrale, grâce à une optimisation du potentiel. Il s'agit de directions de vie de campus, des partenariats, de la vie universitaire, de l'amélioration continue, du pilotage / contrôle de gestion, du contrôle interne, de l'audit interne, de l'environnement de travail / social, de la culture, service des archives..., qui interviennent en plus de véritables directions de la recherche et de la formation/scolarité avec des services d'appui à la pédagogie²⁰⁹. Elle peut aussi se concrétiser par la mise en place de dispositifs nouveaux, comme l'accompagnement des personnels via des conseillers carrières / parcours professionnels et des psychologues du travail. Si, dans des universités non fusionnées, de tels services existent ou émergent, ils ne bénéficient pas des mêmes moyens et ne disposent pas des mêmes potentiels d'expertise.

Le développement de l'audit interne est significatif de cette professionnalisation majeure. L'université de Strasbourg a été précurseur en la matière, avec un service dédié, rattaché au président, une charte de l'audit interne, un comité d'audit interne composé de personnalités extérieures et une cartographie des risques dès juin 2010, pour alimenter un système de management des risques (cartographie actualisée en 2014 et revue encore en 2016). Après Strasbourg, l'université de Bordeaux apparaît la plus outillée dans sa démarche de maîtrise des risques qui a débuté en avril 2016, avec le recrutement d'une auditrice interne, rattachée directement au Président, et la mise en place à la fois d'un comité d'audit interne et d'un comité des risques. Elle dispose d'ores et déjà d'un manuel du contrôle interne de différentes cartographies des risques (du DGS, de gestion par pôle²¹⁰, du contrôle interne comptable et budgétaire, des domaines d'activités formation, étudiant, recherche / international / partenariat et patrimoine, des risques institutionnels majeurs (RIM) à destination davantage de la présidence et du conseil d'administration). Ce dernier document atteste de la maturité administrative de l'établissement (qu'il convient de partager davantage encore avec les structures intermédiaires et les composantes et unités en

²⁰⁹ Par exemple, la mission d'appui à la pédagogie et à l'innovation de l'UB (après une mise en place difficile) ou encore le centre d'innovation pédagogique et d'évaluation (CIPE) de l'AMU créé en 2012 en capitalisant les expériences des trois universités grâce à la masse critique, et des pôles d'ingénierie au sein des directions centrales dédiés à la recherche, avec pour mission l'appui administratif et financier des laboratoires dans les appels à projets (plateforme pour les projets européens de l'UB).

²¹⁰ Chaque risque donne lieu à une fiche précisant les activités associées, la description des risques, le niveau de maîtrise, le plan d'actions, son état, le suivi des risques et les perspectives. Il s'agit d'un autodiagnostic, à la fois riche et objectif.

tenant compte de leurs spécificités). Cette expertise a été facilitée par une culture du contrôle interne bien établie, avec des dispositifs mis en place dès 2011 par les trois établissements bordelais.

L'AMU dispose également d'une première cartographie des risques au niveau central, avec 94 plans d'action. Il en est de même à l'UL, depuis 2018, avec une première cartographie des risques immobiliers et un travail en cours de cartographie des risques stratégiques. Chaque établissement fusionné s'est engagé ou s'engage en fait dans cette voie, avec des marges de progrès : cartographie des processus, centralisation des procédures, homogénéisation de leur présentation, centralisation via un outil unique²¹¹.

La fusion a également permis une **réorganisation, voire une transformation, de fonctions plus traditionnelles**, comme la fonction SI, et cela dans tous les établissements, avec l'émergence de direction du numérique, par contractualisation progressive en interne à Strasbourg par exemple, « sans heurter, en fonction de l'identité et de l'histoire », même si elle bute encore sur les IUT et les écoles d'ingénieurs. Tel est aussi le cas de la fonction immobilière, avec une expertise accrue et une capacité d'optimisation sans commune mesure de l'espace et des moyens notamment à Strasbourg encore (direction devenue maître d'œuvre exploitant), Bordeaux et Grenoble (« on a décoincé les fiefs immobiliers ») ; une telle évolution a permis d'assurer la continuité du service lors des blocages, grâce aussi à la DSI, révélateur de sa solidité).

La taille permet en fait de restructurer et d'offrir une meilleure qualité de service, y compris en proximité, sur tout le territoire de l'université fusionnée (exemple encore des bibliothèques à Grenoble avec des horaires élargis). Même si elle est rendue sans conteste nécessaire avec l'effet taille, la démarche qualité se diffuse plus largement dans l'ensemble des pans d'activité dans chacune des universités fusionnées, avec des démarches de labellisation et de certification : charte de qualité interne en déploiement à Strasbourg, certification ISO 9001 des processus « inscription administrative », « marchés publics » et aussi de services, formations et unités de recherches à l'UM avec une activité particulièrement volontaire sur les trois champs d'activité formation, recherche et administration, par exemple. Un intérêt tout particulier est porté, dans cette démarche, aux données de gestion au bénéfice de tous les acteurs avec des SI décisionnels (en projet ou déjà effectifs) et le développement de schémas directeurs de développement (numérique, immobilier ...), assortis de lettres de cadrages et d'outils cartographiques permettant une meilleure connaissance des coûts d'activités (même si les analyses prospectives pluriannuelles sont toujours insuffisantes). Certains de ces outils pouvaient plus ou moins déjà exister dans l'un des établissements, ils sont alors repris pour le compte de l'université fusionnée (emprunt par l'UGA à l'UPMF du pilotage des emplois, du modèle d'allocation des moyens et d'indicateurs de suivi, par exemple) ; pour la plupart, ils sont construits ex nihilo grâce à l'expertise consolidée (plans d'action achat notamment).

Il en ressort **une administration centrale plus efficace, plus rigoureuse, mieux positionnée, davantage en accompagnement**, grâce à une expertise croisée en connaissances et compétences. La mécanique est, notamment, frappante à l'université de Lorraine en ce qu'elle repose sur une forte capacité d'objectivation par le chiffre et par l'écrit de la part des acteurs, dans la constitution de l'édifice et son fonctionnement, avec une validité des données pleinement reconnue à tous les niveaux dès 2015, grâce à un système d'information solide et une culture qualité initiée dès 2008 sur Nancy avec un centre de ressources commun (CRAQ, centre de ressources en assurance qualité) qui a notamment permis d'accompagner la fusion dans de bonnes conditions (contrats d'objectifs et de moyens avec l'ensemble des collegiums, tableaux de bord stratégique²¹² et opérationnel, outil *myreport*) ; l'auto-évaluation conduite sur la période 2012-2016 avec ses analyses SWOT par la délégation à l'aide au pilotage et à la qualité, directement rattachée au président, est révélatrice de la prise de conscience des enjeux et des risques associés²¹³.

²¹¹ Un audit du processus finances a été conduit par un IGAENR en 2016 à la demande de l'université de Montpellier. Un autre a été conduit en 2017 sur la fonction relations internationales (50 préconisations). L'établissement a mis en place, en 2016, une démarche de contrôle interne autour de trois axes : inventaire physique, fiabilisation des données et contrats de recherche. Une consolidation des procédures y est en cours, sans préjuger encore de la pleine assimilation.

L'UCA a fait voter sa charte d'audit interne fin juin 2018, avec la volonté de créer une direction audit et maîtrise des risques.

²¹² Cf. celui du président de l'UB plus que complet, très technique, en six axes : performance financière / achat, ressources humaines, patrimoine, affaires juridiques, formation (pilotage de l'offre et soutenabilité) et numérique (sans recherche, ni insertion professionnelle).

²¹³ L'AMU est également marquée par une culture d'évaluation, y compris externe, particulièrement forte.

La mécanique est tout aussi frappante, voire davantage encore, à Bordeaux, avec une organisation globale qui a atteint les objectifs à la fois de sécurisation et professionnalisation de l'établissement et d'appui renforcé de l'équipe politique dans le déploiement du projet. La démarche d'auto-évaluation et de bilan très objective à six mois - un an de la fusion, dans le cadre du rapport d'auto-évaluation pour le HCERES, en a été le premier révélateur. La direction de l'amélioration continue, dédiée à l'accompagnement au changement et à l'appui à l'amélioration continue du fonctionnement de l'établissement, dans la continuité du projet stratégique de fusion en est un autre. Rattachée au DGSA pilotage et aide à la stratégie, cette structure de conseil interne collabore avec les missions de contrôle interne et d'audit interne. Elle présente une offre de services formalisée : accompagnement des projets (42 % de l'activité en 2017, avec des projets transverses, stratégiques, réglementaires...), au changement de l'organisation des structures et au management (formation et coaching). Elle émet un rapport annuel d'activité, qui, en 2017, fait état d'une augmentation sensible des sollicitations pour l'activité de coaching et une activité de plus en plus en appui aux structures de niveau intermédiaires et composantes. Une telle direction est apparue à la mission comme indispensable dans la phase post fusion mais également pour un établissement de cette taille ; elle contribue, sans conteste, à la diffusion d'une culture de l'accompagnement au changement et du mode projet. Elle l'est également avec un projet d'administration, décliné de façon généralisée en projets de service, renforçant à la fois l'attractivité vis-à-vis des personnels et les liens entre le politique et l'administratif.

La maturité administrative se révèle en effet d'une façon aiguë au travers de **projets d'administration formalisés**. Le projet administratif de fusion, devenu projet d'administration, formalisé décline le projet politique qui peut même apparaître aussi, voire plus, solide et ambitieux comme à l'UB (cf. encadré *infra*).

Encadré 17 : Le projet d'administration de la fusion bordelaise

Le projet d'administration de la fusion bordelaise de 2014 est particulièrement construit en déclinaison du projet politique U25, tout en tenant compte des défis pérennes d'efficacité de l'action publique portés par l'État, pour une « *administration d'excellence* », « *unie, indivisible et solidaire, réactive et performante, capable de démontrer sa valeur ajoutée, valorisant son expertise à l'extérieur, aux côtés du politique pour servir les grandes missions de l'université et dont le rôle et la légitimité ne font plus débat* ». Les projets de service associés permettent « *d'engager les équipes autour d'un projet commun, qui fasse sens pour chacun, de positionner la ligne managériale au cœur de la dynamique d'évolution de l'administration souhaitée et de participer à la démarche d'amélioration continue de l'établissement via une démarche participative, orientée objectifs et articulée avec les autres dispositifs qualité* ». L'existence de tels projets de services « *permet de réaliser, à échéances régulières, une analyse objective de l'action des services administratifs* » et « *d'élaborer des plans d'action pour le développement des services* » pour « *soutenir la mise en œuvre de la stratégie de l'établissement* » et « *améliorer la qualité du service à l'utilisateur* ». L'UB a également mis en place, en parallèle, des contrats de services avec les composantes, contrats régulièrement réinterrogés, évolutifs dans les missions et assortis d'engagements.

Source : UB

L'UGA présente un projet d'administration pour la période 2016-2020 autour de quatre axes :

- finaliser le processus de décision ;
- structurer des modes de pilotage et de soutenabilité en terme de moyens ;
- simplifier et développer une culture usagers internes et externes ;
- déployer une démarche de qualité de vie au travail et d'accompagnement des évolutions de l'administration.

Ce projet a donné lieu à un bilan à un an²¹⁴.

Tel est aussi le cas à Marseille, avec la volonté de faire émerger un cadre organisationnel véritable cadre identitaire, grâce notamment à des contrats de service pour chaque domaine ou secteur d'activité avec les composantes (cf. encadré 18 et annexe 8).

²¹⁴ <https://www.univ-grenoble-alpes.fr/fr/grandes-missions/universite/projet-strategique/le-projet-strategique-1107.kjsp>

Encadré 18 : La mise en place de contrats de services à l'AMU

L'établissement de contrats internes apparaît très tôt dans le processus marseillais ; il se fait autour d'engagements mutuels sur la qualité du service à rendre, le respect des délais définis pour chaque processus, la fiabilité des données produites et l'identification et la valorisation des engagements majeurs. Les engagements sont suivis dans le temps dans une logique d'amélioration continue. L'ensemble du projet d'administration fait d'ailleurs l'objet d'un suivi régulier, avec la volonté première de :

- s'assurer du déroulement « logistique » des opérations d'installation ;
- de vérifier dans la durée la pertinence du modèle et de proposer éventuellement les ajustements nécessaires, notamment en s'appuyant sur les retours d'expérience ;
- de veiller à la mise en œuvre des plans de formation individuels ou collectifs qui auront été définis ;
- de proposer, si nécessaire, les mesures, dispositifs ou processus utiles pour améliorer ou renforcer les actions transversales.

Ce suivi est à la fois trimestriel et annuel à l'occasion des réunions de rentrée fixant les objectifs transverses pour l'ensemble des directions, avec une attention particulière apportée à la qualité du management des directions, à la nécessité de la co-construction et de donner du sens au travail de chacun, en poursuivant et même amplifiant l'interaction avec les structures internes par une chaîne managériale dynamisée. Le bilan de l'organisation technique et administrative, dressé en juillet 2016 à partir d'une auto-évaluation des directions et d'une évaluation à la fois des composantes et des unités de recherche, atteste de la qualité du chemin parcouru en moins de deux ans ; la satisfaction est supérieure à 90 % sur l'ensemble des indicateurs qualitatifs retenus (respect des délais des procédures, envoi de dossiers de qualité, identification des interlocuteurs dédiés, circulation interne de l'information, participation aux réunions d'information et remontée directe des difficultés).

Cette professionnalisation forte et reconnue peut faire apparaître *ex ante* une référence plus marquée aux pratiques d'un établissement. Sont évoqués des phénomènes de pasteurisation, méditerranisation, UJFisation... du nouvel établissement, par application / placage du mode de fonctionnement de l'établissement qui aurait été dominant sur le site. La référence à un établissement est effectivement présente, davantage au début du processus, même si elle ne l'est pas sur tous les sujets. Elle apparaît l'être davantage, dans chacun des établissements fusionnés, au regard des personnes qui occupent les fonctions plus que de l'organisation elle-même. La majorité des cadres des services centraux et le président de l'AMU sont issus de l'université de la Méditerranée. L'UGA présente un couple président - DGS semblable à celui de l'UJF ; cette université considère, pour autant, qu'aucun établissement n'est vraiment « leader » de la fusion, chacun ayant apporté ses domaines d'expertise.

Le rapport vice-président / administration qui prévaut dans l'organisation de Strasbourg est le modèle de l'université Louis Pasteur (ULP), sans pour autant qu'il n'ait été appliqué à l'ensemble, dans une logique d'absorption. C. Musselin relève de son côté que, « *sur l'administration, le mode de fonctionnement qui prévaut est celui de l'université scientifique parce qu'en général, c'est la scientifique qui est la plus grosse, la plus réputée, la plus imposante en taille* »²¹⁵, et donc la plus fournie en personnels, susceptibles d'assumer les responsabilités dans l'université fusionnée, tout au moins dans un premier temps.

Cette professionnalisation n'est d'ailleurs pas sans interroger au regard de la situation des universités non fusionnées, avec un écart en termes de préoccupation et d'actions, mais aussi des équipes dédiées à l'enseignement supérieur dans les rectorats en particulier. **L'écart est susceptible aussi de se creuser en interne** même à l'établissement fusionné avec des composantes, structures de formation et de recherche, déjà généralement moins fortement et directement touchées par la fusion (sauf fusions de composantes avec une réelle réorganisation administrative), voire protégées de cette évolution. L'écart peut être géographique ; il peut être surtout métier avec une hyper-professionnalisation du niveau central (conduisant même parfois à une hyperspécialisation, au détriment d'une vision plus globale, indispensable, de l'écosystème si l'on n'y prête pas garde), un encadrement administratif limité d'éventuelles structures intermédiaires et une dégradation réelle de compétences au plus près du terrain, conduisant à une maturité administrative inégale. La dégradation peut aussi trouver son origine dans un *turn-over* élevé

²¹⁵ Séminaire OST-HCERES du 1^{er} juin 2015 « Dessine-moi une université : les processus de fusion universitaire », http://www.obs-ost.fr/sites/default/files/Ch_Musselin_SeminaireSciSci_Transcription_juin2015.pdf

(40 % des BIATSS à l'UFR sciences reconfigurée de l'AMU). L'écart est inéluctablement générateur de difficultés dans le nécessaire dialogue permanent entre le niveau central, l'éventuelle structure intermédiaire et le terrain, dans la compréhension des enjeux desquels les composantes peuvent se sentir plus ou moins éloignées mais aussi des méthodes nouvelles de travail qui ne peuvent qu'évoluer dans la mesure où il est difficile de garder un même lien aussi direct et ténu, toujours apprécié voire recherché, qu'avant fusion. La perte de lien n'est parfois pas comprise, avec une anonymisation des contacts qui déshumanise la relation (et fait disparaître l'informel) ; elle l'est d'autant moins si la restructuration du niveau central favorise, en parallèle, une culture du silo faute d'une communication inter-directions adéquate, favorisant un jeu de ping-pong qui altère la qualité des échanges avec les composantes et est naturellement source de conflits « Les circuits courts ne marchent plus dans une grande machine, la force des liens faibles s'est distendue ».

À la recherche d'un nouvel équilibre entre le niveau central et le local, dans une logique matricielle, le développement et l'animation de réseaux métier en interne n'en sont que plus indispensables pour assurer réactivité et qualité de service. C'est le cas à AMU avec les réseaux de responsables administratifs de composantes, d'unités de recherche depuis septembre 2017, correspondants SI, finances, RH, RI, contrôle de gestion. Des réseaux de référents amélioration continue, communication et d'assistantes sont également en place à l'UGA, alors que l'UB a mis en place un réseau de référents contrôle interne. De tels réseaux, parfois facilités par l'outil, comme SIFAC, peuvent même être mis en place sans intervention du niveau central, avec une auto-organisation des responsables qui les jugent indispensables à l'exercice de leurs missions.

6. Un point de vigilance : les structures administratives intermédiaires et les campus

La mission a pu constater l'existence de **structures administratives intermédiaires ou de proximité**. Ces structures ont pu être réfléchies dès le projet administratif de fusion, en lien avec le projet politique (AMU et UB²¹⁶), ou émergent postérieurement dans un souci de subsidiarité par étape / vague. Elles reposent sur l'idée d'une masse critique seule capable d'assurer le niveau de compétences nécessaire pour garantir le professionnalisme indispensable au fonctionnement des composantes ; elles contribuent en principe, en cela, à la diffusion d'une culture administrative globale, avec des gains d'efficacité à terme. Elles font écho aux plateformes de gestion communes aux EPST, comme à l'AMU (cf. encadré *infra*).

Encadré 19 : L'organisation administrative de l'AMU

Dans cette université, l'organisation administrative a été réfléchi sur trois niveaux dès le départ : le niveau central, le niveau intermédiaire des campus et celui des composantes (UFR, instituts et écoles). La création d'un niveau de campus s'est imposée par nécessité de proximité avec 50 implantations. Il ne s'agit pas vraiment de structures intermédiaires mais davantage d'antennes des directions centrales (qui permettent de conserver les compétences à ce niveau). Cinq campus sont ainsi dotés d'antennes des services administratifs rattachées aux services centraux, en application d'un principe de mutualisation à l'échelle d'un campus pour la majorité des fonctions support. Ces antennes ont vocation à travailler en lien et en proximité avec des composantes bénéficiant, en parallèle, d'une administration réduite, mais avec un encadrement renforcé, avec des missions de deux ordres seulement :

– fonctionnement de la composante : affaires générales, organisation des services transverses à la composante ;

²¹⁶ L'UM entend également promouvoir, dans son projet administratif de fusion, des antennes de proximité, notamment pour les services communs, afin de garantir un service adapté au plus proche des usagers.

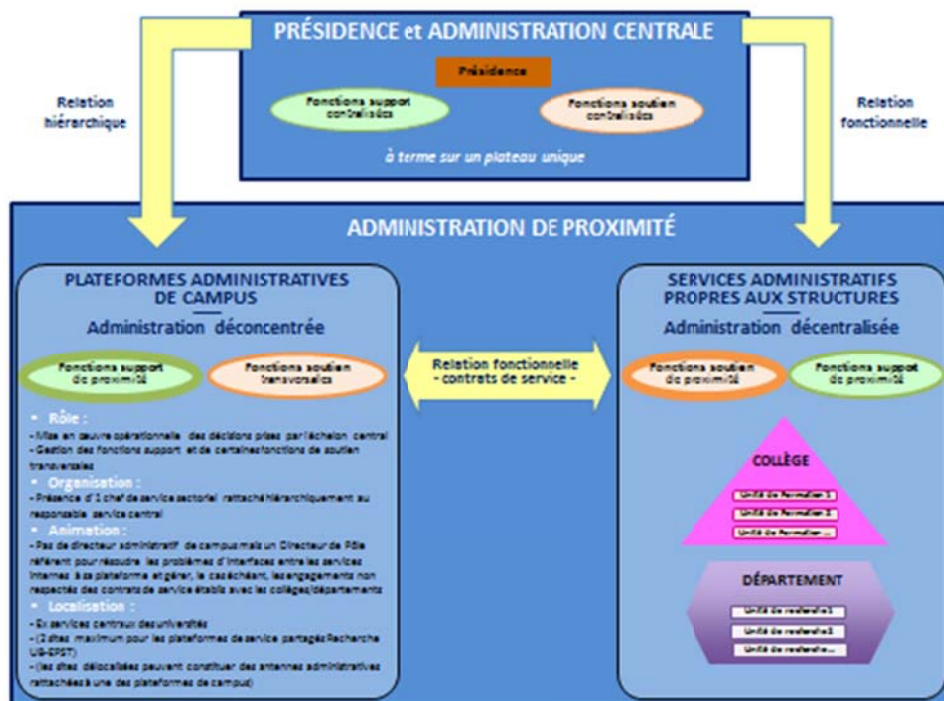
– fonctionnement général de l’université (contrôle interne, projets, renforcement du rôle du conseil). Une telle organisation, sorte de pont qui s’est opérée en fait sans puiser dans les effectifs des composantes elles-mêmes, apparaît efficace dans le domaine SI. Les structures de campus SI fonctionnent avec des contrats de service avec les composantes, qui permettent le déploiement d’outils communs et facilitent les échanges avec les unités de recherche. Ces unités bénéficient opportunément également d’antennes de la direction de la recherche et de la valorisation (DRV de campus) pour les accompagner ; il s’agit du premier interlocuteur du directeur d’unité. Si l’antenne financière fonctionne également, il n’en est pas réellement de même dans les domaines immobilier / logistique, scolarité et relations internationales. La volonté initiale ambitieuse de mutualisation administrative générale par campus bute là sur les UFR. L’esprit facultaire freine cette mutualisation et contraint à désigner un directeur d’UFR comme responsable / coordinateur / directeur délégué de site pour pouvoir espérer avancer sur certaines thématiques vitales comme la sécurité²¹⁷.

Source AMU

L’organisation administrative de l’UB a, également, été réfléchi sur trois niveaux dès l’origine : le niveau central, le niveau intermédiaire des campus, collèges et départements et celui des composantes (UFR, instituts et écoles). Il s’agit, alors, de mettre en place à la fois :

- une administration déconcentrée avec trois plateformes administratives de campus (autant que de services centraux des anciens établissements), dans l’esprit de la pratique marseillaise, avec des fonctions majoritairement support de proximité (RH, finance ...) ;
- une administration décentralisée avec des services administratifs essentiellement soutien propres aux collèges et départements, sous la responsabilité des responsables de ces entités et en lien fonctionnel avec les services déconcentrés des plateformes administratives de campus.

Figure 7 : Présentation de l’organisation administrative de l’UB



Source : UB

Ces plateformes administratives de campus ont vocation à assurer pour le compte des structures intermédiaires et aussi des composantes opérationnelles rattachées, l’essentiel des fonctions support et la coordination de certains processus liés à des fonctions de soutien transversales. Une telle organisation a fait l’objet d’un premier bilan en avril 2015 visant à optimiser la mise en œuvre de l’organisation

²¹⁷ Il en est de même à l’UL, avec des gestionnaires de site multi-composantes et un directeur / doyen référent, avec un règlement de site.

institutionnelle. Il soulève déjà la nécessité de renforcer la co-construction des modes de fonctionnement et des procédures et favoriser les liens entre structures, pour accroître le décloisonnement et développer l'appui réciproque. En 2017, à l'occasion de la préparation des élections, l'établissement bordelais lui-même considère que certaines plateformes administratives de campus sont en difficulté (hétérogénéité de fonctionnement, d'expertise, de compétences...) et n'ont pas fait la preuve de leur bon fonctionnement. Elles sont supprimées, alors que les fonctions de soutien en proximité des structures académiques sont également considérées comme insuffisantes. Une telle évolution atteste de la complexité de l'articulation politique et administrative entre niveaux, évoluant à des vitesses différentes avec des qualifications et positionnements hétérogènes ; elle démontre la nécessité d'un renforcement de l'administration décentralisée et de mise en place de contrats de services entre les pôles administratifs et composantes, avec l'accompagnement adéquat tenant compte des spécificités, ce qui a manifestement manqué à l'UB.

L'université de Strasbourg a également retenu une organisation par pôle géographique mutualisé géré par le niveau central, sur la base du volontariat des composantes, sans pression mais dans une dynamique d'incitation et sans forcément reprise de postes pour faciliter la mise en place (les deux tiers y adhèrent). S'ils apparaissent porteurs de valeur ajoutée, les pôles financiers créés en 2011 pour vingt composantes ne semblent, aux dires des acteurs, jamais acquis et font toujours l'objet d'interrogations (faute peut-être de contrats de services formalisés). L'organisation immobilière et logistique reste délicate à mettre en place encore maintenant²¹⁸ et bute également sur l'esprit facultaire.

Le maintien d'un grand nombre d'UFR dans un établissement d'aussi grande taille continue d'interroger ; s'il est politiquement pleinement assumé pour reconnaître la richesse de la diversité, il peut être source de difficultés sur le plan administratif. La mise en place de structures administratives intermédiaires reste globalement à interroger au regard des missions confiées, celles provenant du central et celles revendiquées par les composantes à leur niveau dans un souci de valeur ajoutée (en évitant de reconstituer des universités internes par site), du timing de leur mise en place pour faciliter leur implantation, des moyens alloués et des compétences requises pour diffuser une réelle culture de gestion, y compris en mode pluriannuel.

Cette mise en place, tout comme la réorganisation administrative globale de l'établissement, peut également et rapidement buter sur des évolutions structurelles nouvelles avec la mise en place des instituts (UCA avec le projet CAP-20-25 en lien avec le projet I-Site, AMU et UB) ou la création de l'université intégrée à Grenoble.

²¹⁸ Elle repose sur des coordinateurs de site, au nombre de cinq, chacun disposant d'une équipe, avec un responsable pour chaque bâtiment, sur la base d'une vision globalisée de la maintenance, avec une charte technique commune (les pratiques entre établissements étaient, il est vrai, très différentes avant fusion).

Annexe 6 : Liste des personnes rencontrées

Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle

- Brigitte Plateau, directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle
- Danièle Kerneis, cheffe de mission expertise et conseil
- Jean Bouvier d'Yvoire, mission expertise et conseil

Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, l'observatoire des sciences et techniques

- Frédérique Sachwald, directrice
- Françoise Rojouan, responsable du projet *IPERU*
- Hélène Mechoulam, adjointe au responsable du projet *IPERU*

Conférence des présidents d'université

- Fabienne Blaise, vice-présidente
- Bernard Saint-Girons, conseiller
- Sibylle Rochas, chargée de mission

Secrétariat général pour l'investissement

- Laurent Buisson, directeur du programme « Centres d'excellence »
- Amaury Flégès, directeur adjoint du programme « Centres d'excellence »

Université de Strasbourg

- Michel Deneken, président
- Sophie Béjean, rectrice, chancelière des universités
- Catherine Florentz, 1^{ère} vice-présidente, vice-présidente recherche et formation doctorale
- Frédéric Dehan, directeur général des services
- André Jamet, directeur général des services adjoint aux ressources
- Ilyas Kenadid, vice-président vie universitaire
- Élisabeth Demont, vice-présidente ressources humaines et politique sociale
- Benoît Tock, vice-présidente formation
- Geneviève Horny, directrice des études et de la scolarité
- François Gauer, vice-président transformation numérique et innovations pédagogiques
- Emmanuelle Hautin, directrice du numérique
- Évelyne Klotz, directrice de la recherche et de la valorisation
- Catherine Schuster, directrice de l'école doctorale sciences de la vie et de la santé
- Christian Grappe, directeur de l'école doctorale théologie et sciences religieuses
- Raphaël Éckert, directeur de l'école doctorale sciences juridiques
- Jocelyn Donze, directeur de l'école doctorale Augustin Cournot, sciences de la société
- Jeanne-Marie Tuffery- Andrieu, porte-parole du collegium droit – administration – sociétés, doyen de la faculté de droit
- Sylvie Beguin-Colin, directrice du collegium sciences – ingénierie – technologie
- Claude Guittard, directeur du collegium sciences économiques et management, directeur de la faculté des sciences économiques et de gestion

- Peter Hvilshøj Andersen, directeur du collegium arts – lettres – langues
- Alexandra Knaebel, directrice de l’IUT Louis Pasteur
- Georges Orfannoudakis, directeur de l’école supérieure de biotechnologie de Strasbourg (ESBS)
- Vincente Fortier, directeur de l’UMR droit, religion, entreprise et société (DRES)
- Michel de Mathelin directeur de l’UMR ICube
- Rudolph Sock, directeur de l’équipe d’accueil linguistique, langues, parole (LiLPA)
- Daniel Jolival, directeur du patrimoine immobilier
- Brigitte Grosse, directrice des ressources humaines
- Caroline Wolff, directrice adjointe des finances
- Jean Deroche, ancien directeur général des services
- Marie-Ange Luc, déléguée régionale INSERM pour le grand Est
- Patrice Soullie, délégué régional CNRS pour l’Alsace

Aix-Marseille Université

- Yvon Berland, président
- Dominique Escalier, directrice générale des services
- Jean Paul Caverni, conseiller du président
- Marie Masclat de Barbarin, vice-présidente du conseil d’administration
- Pierre Chiappetta, vice-président recherche
- Thierry Paul, vice-président formation
- Denis Bertin, vice-président délégué AMIDEX
- Jean-Paul Bony, directeur général des services adjoint
- Marie-Pierre Devarieux, responsable administrative de l’UFR sciences
- Laurence Mouret, directrice de l’UFR sciences
- Bruno Hamelin, ancien vice-président du conseil d’administration de l’université Paul Cézanne
- Nicolas Thouveny, directeur de l’OSU Pythéas
- Romain Laffont, directeur de Polytech
- Philippe Dumas, ancien directeur de Polytech
- Pierre-Yves Gilles, directeur de l’UFR arts, lettres, langues et sciences humaines
- Pierre Granier, directeur de la faculté d’économie et de gestion
- Lionel Nicod, directeur adjoint de l’IUT
- Denis Collomp, vice-président délégué formation initiale
- Michel Carette, vice-président délégué formation continue
- Evelyne Marchetti, vice-présidente déléguée orientation, insertion professionnelle et entrepreneuriat
- Jacques Dejou, vice-président délégué centre d’innovation pédagogique et évaluation
- Sylvie Daviet, vice-présidente relations internationales
- Laurence Saracino, directrice de la recherche et de la valorisation
- Éric Berton, vice-président innovation et valorisation
- Jean-Philippe Agresti, vice-président partenariat avec le monde socio-économique
- Stéphane Énoch, directeur de l’institut Fresnel
- Pascal Hubert, directeur de l’institut de mathématiques
- André Le Bivic, directeur de l’institut de biologie du développement
- Guillaume Masson, directeur de l’institut des neurosciences

- Marthe Stephanini, directrice de l'unité droits international, comparé et européen
- Nathalie Bonnardel, directrice d'unité recherche en psychologie de la connaissance, du langage et de l'émotion
- Jean-Christophe Sourisseau, directeur du centre Camille Jullian – histoire et archéologie de la Méditerranée et de l'Afrique du Nord de la protohistoire à la fin de l'Antiquité
- Marie-Christine Alessi, directrice du centre de recherche en cardio-vasculaire et nutrition
- Jean-Paul Borg, directeur du centre de recherche en cancérologie
- Emmanuel Caire, directeur du centre Paul Albert Février – textes et documents de la Méditerranée antique et médiévale
- Mosadek Talby, directeur du collège doctoral
- Sabine Luciani, directrice de l'école doctorale 355 « Espaces, cultures, sociétés »
- Becker Conrad, directeur de l'école doctorale 352 – physique et sciences de la matière
- Sophie Lamouroux, vice-présidente déléguée vie étudiante
- Valentin Pedoti, ancien vice-président étudiant
- Jean-Philippe Potier, directeur général des services adjoint
- Idoya De Poncins, directrice des études et de la vie étudiante
- Antoine Paris, service des diplômés et habilitations
- Laure Maille, directrice des ressources humaines adjointe
- Martine Bustany, responsable du pilotage administratif de la formation à l'UFR ALLSH
- Philippe Djambazian, direction de l'audit et du contrôle interne
- Brigitte Carpentier, directrice des affaires financières
- Guillaume Afonso, directeur des ressources humaines
- Élisabeth Goig, directrice du développement du patrimoine immobilier
- Fabrice Moulin, directeur de l'exploitation du patrimoine immobilier et de la logistique
- Élisabeth Pelestor, directrice du pilotage et de contrôle de gestion
- Serge Portella, directeur de la direction opérationnelle des systèmes d'information (DOSI)
- Didier Pin, directeur technique de la DOSI infrastructures
- Philippe Worms, directeur adjoint de la DOSI
- Dominique Nobile, délégué régional de l'INSERM en région Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse

Université de la Lorraine

- Pierre Mutzenhardt, président
- Florence Robine, rectrice, chancelière des universités
- Christelle Didot-Martin, adjointe à la secrétaire générale d'académie
- Hélène Boulanger, vice-présidente du conseil d'administration
- Jean-François Molter, directeur général des services
- Martial Delignon, chargé de mission démarche qualité, contrat et vie institutionnelle, ancien président de l'université Nancy 2, ancien VPCA de l'université de Lorraine
- Jean-Pierre Finance, ancien président de l'université Henri Poincaré, ancien administrateur provisoire de l'UL (2012)
- Luc Johann, ancien président de l'université Paul Verlaine
- Hervé Coilland, chargé de mission auprès des quatre présidents (pré-fusion)
- Edwige Helmer Laurent, directrice de cabinet
- Sabine Goulin, déléguée à l'aide au pilotage et à la qualité
- François Laurent, président de la fondation NIT

- Christine Roizard, vice-présidente ressources humaines et conditions de travail
- Odile Thibier, ancienne secrétaire générale de l'université et du PRES
- Clotilde Boulanger, vice-présidente déléguée à la stratégie doctorale
- Thierry Cachot, vice-président délégué à l'amélioration continue de l'offre de formation
- Laurence Canteri, vice-présidente du conseil de la vie étudiante
- Sabine Chaupain Guillot, vice-présidente du conseil de la formation
- Clémence Didier, vice-présidente étudiante
- Michel Fick, vice-président en charge des partenariats socio-économiques
- Brigitte Nomine, vice-présidente en charge du numérique
- Dominique Petitjean, vice-président délégué à la transformation pédagogique
- Christophe Schmitt, vice-président délégué à l'entrepreneuriat et à l'incubation
- Pascal Tisserant, vice-président délégué en charge de l'égalité et de la diversité
- Karl Tombre, vice-président en charge de la stratégie européenne et internationale, directeur de Lorraine université d'excellence
- Frédéric Villieras, vice-président du conseil scientifique
- Jean-Michel Vahl, directeur du numérique
- Sarah Weber, directrice des affaires générales
- Étienne Baumgartner, ancien vice-président du conseil de la formation (et ancien vice-président moyens de Paul Verlaine)
- Stéphane Creusot, directeur de la formation, de l'orientation et de l'insertion professionnelle
- Pierre-Emmanuel Jeunehomme, directeur du budget et des finances
- Éric Braun, directeur des achats et des marchés publics,
- David Dine, directeur de la communication
- Nathalie Fick, directrice des relations internationales et européennes
- Nathalie Hiesiger, directrice de la recherche et de la valorisation
- Vincent Queudot, directeur des partenariats et secrétaire général de la fondation NIT
- Juan Rodriguez, directeur du patrimoine immobilier
- Élisabeth Deschanet, directrice du collegium Lorraine management innovation (LMI)
- Béatrice Faivre, directrice du collegium santé
- Bernard Heulluy, directeur du collegium technologie
- Fabien Schneider, directeur de l'Espé
- Pascal Triboulot, directeur du collegium Lorraine INP
- Philippe Burg, directeur IUT Moselle Est
- Pierre Degott, directeur UFR ALL Metz
- Fabrice Gartner, doyen faculté DSEG Nancy
- Michel Jauzein, directeur du campus de Cluny de Paris Tech
- Christian Krebs, directeur IUT Metz
- Renaud Lallement, directeur IUT Charlemagne
- Pascal Lhoste, directeur ENSGSI
- Nicolas Oget, directeur UFR SCIFA
- Bernard Vitoux, directeur ENSIC
- Cécile Bertrand Dagenbach, directrice ED Stanislas
- Dominique Daloz, directeur ED EMMA

- Françoise Lartillot, directrice ED Fernand Braudel
- Fabien Thomas, ancien directeur du LIEC ?
- Guy Vottero, directeur HISCANT-MA
- Jamal Boudgira, directeur PS M4
- Jean-Pierre Jacquot, ancien directeur PS A2F
- Thierry Lambert, ancien directeur PS SJPEG
- Alain Richard, chargé de mission SI recherche et CEA Tech (ancien directeur PS AM2I)
- Jocelyne Dias, adjointe à la déléguée régionale du CNRS, membre du CCOSL
- Marie-Ange Luc, déléguée régionale INSERM, membre du CCOSL
- Pierre-Yves Marie, VP recherche du CHRU, membre du CCOSL
- Sylvain Petitjean, directeur du centre de recherche INRIA Nancy Grand-Est, co-animateur du CCOSL
- Mathieu Petrissans, directeur IUT Hubert Curien, chargé de mission partenariats avec les EPST, co-animateur du CCOSL
- Muriel Sinanides, déléguée régionale du CNRS, membre du CCOSL
- Sébastien Lajoux, directeur des ressources humaines
- Frédéric Drue, agent comptable
- Benoît Herr, sous-directeur délégation à l'aide au pilotage et à la qualité
- Michel Robert, ex VP du conseil de la vie universitaire
- Romain Pierronnet, ex VP étudiant
- Olivier Engel, ex agent comptable

Université de Bordeaux

- Manuel Tunon de Lara, président
- Antoine De Daruvar, vice-président des affaires institutionnelles
- Éric Dutil, ex directeur général des services
- Achille Braquelaire, ex vice-président de la commission de la formation et de la vie universitaire
- Sandrine Rui, vice-présidente de la commission de la formation et de la vie universitaire
- Pierre Dos Santos, ex vice-président de la commission recherche
- Philippe Moretto, vice-président de la commission recherche
- Dean Lewis, vice-président ressources humaines
- Robin Maunaury, ex vice-président étudiants
- Dorian Monti, vice-président étudiants
- Nicole Rascle, ex vice-présidente vie universitaire
- Anne-Marie Tournepiche, vice-présidente vie universitaire
- Vincent Dousset, ex-vice-président relations internationales
- Laurent Servant, vice-président relations internationales
- Alexandra Puard, directrice générale des services adjointe déléguée au pôle formation, insertion professionnelle et vie universitaire
- Pascal Lecroart, directeur collège sciences et technologies
- Jean-Luc Pellegrin, directeur du collège santé
- Jacques Mikulovic, directeur de l'ESPE
- Julien Morlier, directeur de la faculté des STAPS
- Éric Papon, vice-président délégué innovation

- Roger Marthan, directeur du collège doctoral
- Hélène Jacquet, vice-présidente stratégie et développement
- Franck Gobet, directeur de l'école doctorale sciences physiques et de l'ingénieur
- Jean-Luc Pozzo, directeur du département ST
- Alain-Pierre Gadeau, directeur du département sciences du vivant et de la santé
- Julie Dechanet-Merville, directrice du laboratoire immunoConcept, département SVS, chargée de mission structuration de la recherche
- Mario Maglione, directeur de l'institut de chimie de la matière condensée, département ST
- Marc-Alexandre Sénégas, directeur du groupe de recherche en économie théorique et appliquée, département SHS
- Marie-Béatrice Célabé, directrice générale des services adjointe déléguée au pôle ressources humaines et développement social
- Benoît Dintilhac, directeur général des services adjoint délégué au pôle pilotage et aide à la stratégie
- Stéphane Minaberry, directeur général des services adjoint délégué au pôle finances et achats
- Yannick Jolly, directeur général des services adjoint délégué au pôle immobilier, logistique, prévention, sécurité, environnement
- Frédéric Pomies, directeur des systèmes d'information

Université de Montpellier

- Philippe Augé, président
- Béatrice Gille, rectrice, chancelière des universités
- Romain Jacquet, directeur général des services
- Sébastien Pons, directeur général des services adjoint chargé de l'analyse stratégique et de la conduite du changement
- Bruno Fabre, vice-président du conseil d'administration
- Jean-Patrick Respaut, vice-président chargé de la formation et de la vie universitaire
- Jacques Mercier, vice-président de la recherche
- Alexis Vandeventer, vice-président étudiant
- Agnès Fichard-Caroll, vice-présidente déléguée à la responsabilité sociale
- Bernard Maurin, vice-président délégué au développement durable
- François Mirabel, directeur du SCUIO-IP
- Philippe Pierrot, directeur du centre de formation des apprentis
- Laurence Weil, directrice du service commun de formation continue
- Michel Mondain, doyen de l'UFR médecine
- Alain Hoffmann, directeur de la faculté des sciences
- Jean-Paul Udave, directeur de la faculté d'éducation
- Jean-François Dubé, directeur de l'IUT de Nîmes
- Philippe Pujas, directeur de l'IUT de Béziers
- François Pierrot, vice-président délégué à la valorisation et aux partenariats industriels, directeur exécutif I-Site Muse
- Marc Bouvy, directeur du collège doctoral
- Patrick Sentis, directeur adjoint école doctorale économie gestion
- Anne-Marie Martinez, directrice adjointe école doctorale sciences chimiques et biologiques pour la santé

- Pascale Idoux, directrice du département scientifique (DS) Droit-Sciences Politiques
- J.Y Le Guennec, directeur du département scientifique Bio Santé
- Gérald Naro, directeur du laboratoire Montpellier recherche en management
- Philippe Poignet, directeur du laboratoire d'informatique, de robotique et de microélectronique (DS mathématiques, informatique, physique et systèmes)
- Philippe Miele, directeur de l'institut européen des membranes
- Philippe Lashermes, directeur général des services adjoint chargé des ressources humaines, des affaires budgétaires, de la recherche et des partenariats
- Charles Pinero, directeur des ressources humaines
- Florence Gassot, directrice des ressources humaines adjointe
- Michèle Denat, directrice des ressources humaines adjointe
- Laurent Perpère, agent comptable
- Frédéric Bessière, directeur des affaires financières
- Claude Bagnol, directrice des systèmes d'information et du numérique
- Anne Delestre, responsable de la communication
- Virginie Pastoret, directrice du pilotage
- Yves Correc, directeur général des services adjoint chargé du patrimoine immobilier, de la logistique et de l'hygiène et sécurité
- Monique Lambert Sébastiani, directrice du patrimoine immobilier
- Pascale Sauret, directrice générale des services adjoint chargée de la formation et des vies étudiante et institutionnelle
- Chystèle Forges, directrice des formations et des enseignements
- Frédéric Faucher, responsable administratif du SCUIO-IP
- Gaëtan Lan Sun Luk, directeur de l'innovation et des partenariats
- Anne Bancel, directrice de la recherche et des études doctorales
- Sandrine Gropp, directrice du service commun de documentation
- Philippe Puech, chargé de mission Montpellier SupAgro
- Jacques Cavaillé, délégué régional de l'INSERM Languedoc Roussillon
- Florence Morineau, déléguée régionale Occitanie IRD ?

Université de Grenoble-Alpes

- Patrick Lévy, président
- Lise Dumasy, présidente de la COMUE Grenoble-Alpes
- Pascal Louvet, vice-président du conseil d'administration
- Joris Benelle, directeur général des services
- Marie-Laure Attal Fougier, directrice des projets transversaux
- Konstantin Protassov, vice-président ressources et développement
- Eric Saint Aman, vice-président recherche innovation valorisation
- Isabelle Allegret, directrice générale déléguée recherche innovation valorisation
- Jérémy Pretet, directeur général délégué adjoint recherche innovation valorisation
- Christian Defélix, directeur IAE
- Mélina Hérenger, directrice administrative IAE
- Christine Verdier, directrice UFR informatique, mathématiques, mathématiques appliquées
- Françoise Leriche, directrice UFR langage, lettres, arts de spectacle, information et communication, journalisme

- Jean-Christophe Dissart, directeur institut d'urbanisme et de géographie alpine
- Jean-Yves Juban, directeur IUT Valence
- Gilles Serasset, directeur département sciences Drôme-Ardèche
- Philippe Sarrazin, vice-président Valence
- Marie Mazonot, vice-présidente étudiante
- Marc Gandit, chargé de mission vie étudiante
- Sébastien Bernard, ex président de l'université Pierre Mendès France
- Xavier Long, ex vice-président de l'université Pierre Mendès France, ressources humaines, directeur du département de géographie sociale
- Bénédicte Corvaisier, directrice générale des services de la COMUE
- Pascaline Nicolas, directrice générale déléguée finance achats
- Jacky Godbhane, agent comptable
- Martine Pevet, directrice générale des services adjointe
- Claire Maniez, ex vice-présidente du conseil d'administration de l'université Stendhal
- Marjorie Fraisse, directrice générale déléguée appui institutionnel et à la stratégie
- Jean-Michel Miel, directeur des affaires juridiques et institutionnelles
- Yassine Lakhnech, chargé de mission valorisation et transfert sciences et technologies, directeur exécutif recherche et valorisation de l'Idex
- Nicolas Lesca, vice-président formation et vie universitaire
- Jean-François Redon, directeur général délégué formation et vie universitaire
- Anne Brouzet, directrice générale déléguée adjointe formation et vie universitaire
- Jérôme Gensel, vice-président relations territoriales et internationales
- Grégoire Feyt, vice-président relations territoriales
- Nathalie Janin, directrice générale déléguée relations territoriales et internationales
- Dominique Grémeaux, directrice générale déléguée aménagement patrimoine logistique
- Frédéric Saby, directeur général délégué documentation (UGA-INP)
- Henri Benoit, vice-président système d'information
- Christophe Billot, directeur général délégué système d'information
- Grégory Mathes, ex DSI de l'université numérique santé et sport
- Carole Kada, directrice générale déléguée ressources humaines
- Christophe Ribuot, vice-président ressources humaines
- Hervé Courtois, directeur du pôle de recherche PEM
- Denis Trystram, directeur du pôle de recherche MSTIC
- Caroline Bertonèche, directrice adjointe du pôle de recherche SHS
- Thierry Gallay, directeur de l'institut Fourier
- Jean-Louis Pépin, directeur du laboratoire HP2
- Dominique Muller, directeur du laboratoire LIP-PC2S

Université de Clermont-Auvergne

- Mathias Bernard, président
- Benoît Delaunay, recteur, chancelier des universités
- François Paquis, directeur général des services
- Olivier Guinaldo, vice-président du conseil d'administration et du numérique
- Françoise Peyrard, vice-présidente de la commission de la formation et de la vie universitaire

- Brigitte Bonhomme, vice-présidente à la qualité des formations
- Pierre Henrard, vice-président recherche
- Vianney Dequiedt, vice-président collegium
- Anne Fogli, vice-présidente ressources humaines
- Guillaume Icher, vice-président étudiant
- Guillaume Ourties, vice-président vie étudiante
- Florence Faberon, vice-présidente vie universitaire
- Éliane Chabrot, responsable de la mission d’audit
- Françoise Caira, vice-présidente innovation pédagogique
- Michel James, vice-président formation professionnelle
- Sébastien Boyer, directeur de la formation
- Laurent Trassoudaine, directeur de l’EUPI et animateur du collegium technologies, sciences pour l’ingénieur
- Ludovic Morge, directeur de l’ESPE et animateur du collegium lettres, langues, sciences humaines et sociales
- Christine Bertrand, directrice de l’école de droit et animatrice du collegium droit, économie, gestion
- Mohamed Sarakha, directeur de l’UFR de chimie et animateur du collegium sciences fondamentales
- Jean-Louis Julien, directeur de l’UFR de Biologie et animateur du collegium sciences de la vie, santé, environnement
- Cécile Charasse, directrice de l’IUT d’Allier
- Pierre Clavelou, Doyen de la faculté de médecine
- Isabelle Rhit, directrice générale adjointe, chargée de l’animation de la communauté administrative
- Adélaïde Reyes, directrice des affaires juridiques et institutionnelles
- Pierre-Charles Romond, vice-président innovation
- Jean-Philippe Ruis, directeur de la maison des sciences de l’homme
- Aurélie Grosclaude, directrice de la recherche et de la valorisation
- Patrice Malfreyt, directeur du collège des écoles doctorales
- Bénédicte Mailhot-Jensen, vice-présidente politique territoriale
- Pierre Schiano, vice-président programme d’investissements d’avenir
- Dominique Pallin, directeur du laboratoire de physique de Clermont
- Évelyne Gil, directrice de l’institut Pascal
- Pascal Hughet, directeur du laboratoire de psychologie sociale et cognitive
- Dominique Vollet, directeur du laboratoire territoires
- Chantal Vaury, directrice du laboratoire génétique, reproduction et développement
- Yves Mard, directeur du centre de recherche clermontois en gestion et management
- Marie-Céline Ratinaud, médecin de prévention
- Agnès Roche, vice-présidente conditions de travail et climat social
- Nicolas Biesse, responsable du service de prévention des risques
- Aline Miele, assistante sociale
- Cécile Mathieu, responsable du service d’appui au pilotage et contrôle de gestion
- Emmanuelle Babsky, directrice générale adjointe pilotage et coordination des moyens

- Laurent Bérenguier, directeur général adjoint en charge de l'innovation et du numérique
- Frédéric Marre, directeur des ressources humaines
- Jérôme Normand, directeur des affaires financières
- Benjamin Williams, vice-président finances
- Laurent Lemoine, directeur de la direction opérationnelle du système d'information
- Frédéric Faure, délégué régional CNRS
- Dominique Pella, délégué régional INSERM
- Jean-Baptiste Coulon, président du centre Auvergne Rhône Alpes INRA
- Emmanuel Hugo, directeur régional IRSTEA

Annexe 7 : Questionnaire

IGAENR MEN- MESRI	Premier bilan des fusions d'universités réalisées	Programme annuel IGAENR 2017-2018
------------------------------	--	--

Mission IGAENR	Fonctions
Philippe BÉZAGU	IGAENR, pilote de la mission
Guillaume BORDRY	IGAENR
Jean-Luc ROSSIGNOL	IGAENR

Présentation	
Nom et prénom du répondant	
Fonction	

PRÉAMBULE

1. Sous quelle(s) forme(s) le projet stratégique de fusion en particulier sur les volets organisationnel et politique a-t-il été formalisé ?

Transmettre le(s) document(s) correspondants.

2. Qui en a été à l'origine ?
3. Quels étaient les principaux objectifs ?
 - Se donner une identité plus claire pour une meilleure visibilité et lisibilité notamment à l'international ;
 - Retrouver une université complète ou pluridisciplinaire ;
 - Optimiser les moyens ;
 - Construire une gouvernance forte ;
 - Obtenir une Idex ou I-Site ;
 - Autres : à préciser.

Si plusieurs objectifs étaient recherchés, pourriez-vous les classer par ordre d'importance dans votre stratégie (1 étant le plus important) ?

4. A-t-il été accompagné d'un projet administratif de fusion ?

Si oui, le transmettre et indiquer ses principaux objectifs.

5. Quels ont été les pilotes de la mise en œuvre des projets politique et administratif ? À quel moment ont-ils été désignés ?

6. Les établissements ont-ils été accompagnés à cette fin ?

Si oui, par qui ? Comment ? Sur quelle durée ?

7. Pour mener à bien ce projet, des garanties ont-elles été données aux membres de la communauté universitaire ?

Si oui, lesquelles ?

8. Des dispositifs d'accompagnement au changement ont-ils été mis en œuvre ?

Si oui, lesquels et pour quels effets ?

9. La mise en œuvre du projet de fusion a-t-elle été accompagnée d'un suivi ?

Si oui :

- par qui ?
- sous quelles modalités ?
- des indicateurs spécifiques ont-ils été construits ?

10. Où se trouve actuellement l'établissement dans le processus de fusion ? Qu'en est-il de la réalisation des objectifs fixés dans le projet de fusion ?

11. Un projet d'ordonnance prévoit de faciliter de nouvelles formes expérimentales de regroupements universitaires ; pour votre université, pourrait-il conduire à revoir les relations avec d'autres établissements ?

12. La fusion a-t-elle été un enjeu de la campagne électorale qui a suivi sa mise en œuvre ?

Si oui, sur quels aspects ?

Les activités, formation et recherche, dans l'université fusionnée, une université « complète » ou pluridisciplinaire

1. Considérez-vous que la fusion a eu un impact sur la performance de l'établissement ?
 - En formation initiale et continue
 - En recherche scientifique et technologique, diffusion et valorisation de ses résultats
 - En orientation et insertion professionnelle
 - En coopération internationale

Si oui, lequel pour chacune de ces missions ?

2. Quels ont été les impacts de la fusion sur les politiques pédagogique et de recherche ?

3. À l'échelle de l'établissement, des services apportés aux enseignants et aux enseignants chercheurs (ingénierie pédagogique, formation continue, appui aux AAP, RH, accompagnement à la recherche, etc.) se sont-ils développés à l'occasion de et depuis la fusion ?
4. La fusion a-t-elle engendré une modification de la répartition des moyens (ressources humaines, surfaces, crédits de soutien) entre la formation et la recherche ?

Si oui, merci de nous l'expliquer.

5. Des dispositifs spécifiques pour attirer les meilleurs étudiants étrangers ont-ils fait l'objet d'un développement particulier depuis la fusion ? Si oui, sous quelles formes et avec quels résultats ?
6. Des dispositifs spécifiques pour attirer les meilleurs enseignants-chercheurs/chercheurs étrangers ont-ils fait l'objet d'un développement particulier depuis la fusion ? Si oui, sous quelles formes et avec quels résultats ?

Formation

7. L'offre globale de formation du nouvel établissement est-elle la juxtaposition de celle des établissements antérieurs, ou bien a-t-elle été reconfigurée (avec quels objectifs, sous quelles formes et avec quels effets) ?
 - Regroupements de formations similaires (mentions, parcours, ... : à quel niveau ?)
 - Suppressions (dans quels domaines, à quel niveau ?),
 - Créations (dans quels domaines, à quel niveau ?)

Préciser le nombre de transformations à chaque fois que possible, et la temporalité (au moment de la fusion ou, si après, à quelle échéance ?).

8. L'offre de formation présente-t-elle des doublons ?

Ou dit autrement, y a-t-il aujourd'hui des entités différentes qui délivrent des diplômes identiques au sein de l'université fusionnée ?

Si oui lesquels et pourquoi (raisons géographiques, particularités disciplinaires, etc.) ?

9. Les doubles diplômes ou diplômes conjoints, avec d'autres établissements, en France ou à l'étranger, ont-ils fait l'objet d'un développement particulier depuis la fusion ? Des implantations de campus à l'international ont-elles été encouragées ?
10. Quelle est la place des formations SHS et en ingénierie dans le nouvel ensemble ?
11. Depuis la fusion, a-t-on assisté à des appels à projets (hors PIA) dans le domaine de la formation (projets pédagogiques, accompagnement, aide à la réussite, etc.) ?

Si oui, combien depuis la fusion ? Combien en 2016 ? Combien en 2017 ?

12. L'interdisciplinarité a-t-elle fait l'objet d'un développement particulier depuis la fusion dans le domaine de la formation ?

Si oui, sous quelles formes (diplômes, structures ...) et dans quelle temporalité ?

Combien de projets de formation (hors PIA) cités dans la question précédente concernent le développement de l'interdisciplinarité depuis la fusion ? Combien en 2016 ? Combien en 2017 ?

13. Des dispositifs d'accompagnement de l'innovation pédagogique ont-ils fait l'objet d'un développement particulier depuis la fusion ?

Si oui, lesquels, et dans quelle temporalité ? Avec quels résultats ?

14. Des dispositifs d'aide à la réussite (semestres décalés, rebonds, accompagnement en licence...) ont-ils fait l'objet d'un développement particulier depuis la fusion ?

Si oui, lesquels, et dans quelle temporalité ? Avec quels résultats ?

15. La qualité de service aux étudiants (conditions de travail, handicap, suivi, orientation, insertion professionnelle, accueil avec déploiement charte Marianne, etc.) a-t-elle fait l'objet d'un développement particulier depuis la fusion ?

Si oui, comment et dans quelle temporalité ? Avec quels résultats ?

16. La fusion peut-elle selon vous avoir un impact sur la réussite des étudiants ?

Des enquêtes ont-elles été conduites dans ce sens ?

Si oui, les transmettre.

Recherche

17. La structuration de la recherche du nouvel établissement a-t-elle été reconfigurée (nouveaux laboratoires, nouvelles structures, etc.) ?

Si oui, avec quels objectifs, dans quelle temporalité (au moment de la fusion ou, si après, à quelle échéance ?), sous quelles formes et avec quels effets ?

18. La fusion a-t-elle eu pour conséquence des changements de laboratoires de rattachement des enseignants-chercheurs ?

19. La fusion a-t-elle eu un impact sur l'exorattachement²¹⁹ ou le non rattachement recherche des enseignants-chercheurs ?

20. Considérez-vous que la fusion a un impact sur le potentiel de publication et de citation ?

Des enquêtes ont-elles été conduites dans ce sens ?

Si oui, les transmettre.

Y a-t-il eu une politique d'homogénéisation des signatures d'articles et une sensibilisation des enseignants-chercheurs pour améliorer la visibilité de l'établissement fusionné ? Avec quels résultats ?

21. Quelle est la place de la recherche en SHS et en ingénierie dans le nouvel ensemble ?

22. Comment a évolué le nombre de thèses et d'HDR depuis la fusion ?

²¹⁹ Rattachement à une unité de recherche dont l'université n'est pas tutelle ou cotutelle.

23. La recherche doctorale repose-t-elle sur :

- Un collège doctoral unique ?
- Une charte des thèses commune ?
- Une plateforme commune pour l’insertion des futurs docteurs ?
- Un pilotage unifié ?

24. Des appels à projets internes (hors financements PIA) dans le domaine de la recherche ont-ils fait l’objet d’un développement particulier depuis la fusion ?

Si oui, combien depuis la fusion ? Combien en 2016 ? Combien en 2017 ?

25. Comment a évolué le nombre de demandes sur des appels à projets ANR et européens depuis la fusion ?

Avec quel accompagnement de la part de l’établissement ?

Réalisez-vous un suivi spécifique des réponses à ces appels à projets ?

Si oui, merci de nous communiquer vos données.

26. L’interdisciplinarité s’est-elle développée depuis la fusion dans le domaine de la recherche ?

Si oui, sous quelles formes (structures fédératives, autres) et selon quelle temporalité ?

Combien de projets (hors PIA) cités dans la question précédente concernent le développement de l’interdisciplinarité depuis la fusion ? Combien en 2016 ? Combien en 2017 ?

La fusion a-t-elle permis la création de nouveaux laboratoires ou de nouvelles structures de recherche fondées sur l’interdisciplinarité ?

27. La fusion a-t-elle modifié les rapports avec les organismes de recherche ?

En particulier : quels impacts en matière de gouvernance ? Quels impacts en matière d’organisation par exemple avec la création ou non de plateaux de services partagés ? Quels impacts en matière de gestion par exemple avec le développement ou non des délégations globales de gestion ?

La nouvelle gouvernance (structuration et organisation institutionnelles et administratives)

1. Avec la fusion, comment a évolué le pilotage politique au quotidien de l’établissement ? (instances et organes, circuits et processus de décision, etc.) ?

Préciser éventuellement les spécificités liées à la fusion.

Préciser les éventuels modes d’organisation innovants.

2. La fusion a-t-elle occasionné une refonte de l’organisation de la présidence (vice-présidences, chargés de mission, cabinet) ?

3. De nouvelles instances / structures ont-elles été mises en place ?

Si oui, lesquelles, avec quelles compétences et quelle légitimité ? Et pour quels effets, notamment dans les relations avec les composantes (y compris dérogatoires) ?

4. La fusion s'est-elle accompagnée d'une reconfiguration de la direction générale des services et des services communs ? La fusion s'est-elle accompagnée d'une création de services centraux ou communs (si oui, lesquels) ?

Si oui, pour quels objectifs et pour quels effets ?

Préciser les éventuels modes d'organisation innovants.

5. La fusion s'est-elle accompagnée d'une reconfiguration des composantes, laboratoires... et/ou du rôle de leur responsable ?

Si oui, dans quelle temporalité, pour quels objectifs, sous quelles formes et pour quels effets ?

6. La fusion s'est-elle accompagnée d'une reconfiguration des circuits de décision et des délégations de signature associées ?

7. Transmettre les organigrammes des années N-1, N (année de la fusion) et 2017

Fournir l'(les) organigramme(s) de l'université :

- des composantes (UFR-facultés, instituts, écoles, etc.) et des nouvelles structures (collegiums, pôles, etc.)
- de la structuration de la recherche
- des services communs
- de la direction générale des services

Préciser dans un document annexe pour chacune de ces catégories de structures : les suppressions, les créations, les transformations effectuées lors et après la fusion par rapport aux structures existantes dans chacun des établissements avant la fusion.

Indiquer les raisons / objectifs de ces évolutions (en particulier lorsqu'il s'agit de créations de structures intermédiaires type collegiums ou pôles)

Préciser les structures interdisciplinaires créées ou transformées suite à la fusion.

Transmettre les projets de service des grandes directions générales des services ou a minima les objectifs annuels fixés aux directions et si possible avant et après la fusion.

8. Considérez-vous que la fusion a un impact en terme d'efficacité et en matière de gouvernance ?

Si oui, dans quelle temporalité ? Quels en sont les révélateurs ?

Expliciter les effets positifs / négatifs.

L'optimisation de la gestion

1. La fusion s'est-elle accompagnée d'une redéfinition des processus et procédures de travail des services ? D'un partage des bonnes pratiques de gestion entre établissements fusionnés ou d'une simple concaténation de celles-ci ?

2. La fusion a-t-elle eu ou non pour effet de moderniser et d'homogénéiser les processus, les procédures et les outils ?

Si oui, dans quelle temporalité ? Est-ce que cette convergence s'est réalisée (ou se réalise) en s'alignant sur les pratiques d'un des établissements, plus avancé en termes de pratiques de gestion ? Si oui, lequel ?

3. La fusion s'est-elle accompagnée d'une redéfinition des processus et procédures de contrôle ?

Si oui, dans quelle temporalité ? Est-ce que ce travail s'est réalisé (ou se réalise) en s'alignant sur les pratiques d'un des établissements, plus avancé en termes de pratiques de contrôle ? Si oui, lequel ?

4. La fusion et l'accroissement de taille se sont-ils accompagnés d'un accroissement des procédures de travail et de contrôle ?

Si oui, comment l'établissement travaille en même temps à la simplification « bureaucratique » ?

5. Décrire, dans la nouvelle université fusionnée, les différentes étapes des deux processus décisionnels suivants :

- de la campagne d'emplois à l'ouverture du concours de recrutement d'un enseignant-chercheur
- le processus d'élaboration budgétaire et d'allocation des moyens

Préciser les modalités du dialogue de gestion mis en place après la fusion.

6. La fusion a-t-elle permis ou non d'accroître la professionnalisation de la gestion de l'établissement notamment sur ses capacités d'expertise dans tous les domaines de gestion, sur son efficacité à répondre aux besoins des élus et des usagers, sur l'effectivité des procédures de contrôle interne mis en place, sur la mise en place d'une vraie démarche qualité, etc. ?

7. Quelle est l'origine des cadres de la direction générale des services (DGS, DGSA, directeurs-trices) : un des établissements de l'université fusionnée, autre établissement, extérieur.

Préciser quand et comment la sélection de ces cadres a été réalisée.

8. Considérez-vous que la fusion a permis / permet / permettra ou non d'accroître les compétences des personnels de l'établissement ?

9. La fusion s'est-elle accompagnée d'une redéfinition des outils de pilotage de l'établissement ?

Si oui, est-ce que ce travail s'est réalisé (ou se réalise) en s'alignant sur les pratiques d'un des établissements, plus avancé ? Si oui, lequel ?

10. Indiquer "les outils organisationnels" élaborés ou refondus depuis la fusion : schémas directeurs communs / plans pluriannuels : SI, RH, Immobilier, vie étudiante / vie de campus, tableaux de bord communs...

11. Indiquer l'évolution, après et depuis la fusion, des effectifs administratifs consacrés « au pilotage » par sous domaine : démarche qualité, contrôle interne, audit interne, contrôle de gestion, production d'indicateurs et tableaux de bord.

12. Est-ce que les systèmes d'information des différents établissements de l'université fusionnée ont été homogénéisés et, si oui, quand (avant la fusion, l'année de la fusion ou depuis la fusion) ?

Si oui, est-ce que ce travail s'est réalisé (ou se réalise) en s'alignant sur les pratiques d'un des établissements ? Si oui, lequel ?

13. Est-ce que les différents éléments suivants de gestion des ressources humaines ont été harmonisés et si, oui quand (avant la fusion, l'année de la fusion ou depuis la fusion) :

- temps de travail des BIATSS ;
- congés des BIATSS ;
- régimes indemnitaires des BIATSS ;
- référentiel des activités des enseignants-chercheurs ? Et pour quels effets ?

Préciser si ce travail s'est réalisé (ou se réalise) en s'alignant sur les pratiques les plus favorables d'un des établissements ? Si oui, lequel ?

Préciser pour chaque élément, les coûts associés aux choix faits.

14. La fusion a-t-elle permis le développement, à l'échelle de l'établissement, de services apportés aux personnels BIATSS, enseignants et enseignants-chercheurs (accompagnement RH, formation, évolution de carrière...) ?

15. Considérez-vous que la fusion a amélioré les conditions de travail des personnels ?

Des enquêtes ont-elles été conduites dans ce sens ?

Si oui, les transmettre.

Annexe 8 : Évolution des composantes à Aix-Marseille Université

Composante	ancien périmètre		AMU	composante AMU
	secteur	université	secteur AMU	
Faculté des Civilisations et Humanités (CIVHUM)	ALL	AM1	ALLSH	Faculté des arts, lettres, langues et sciences humaines
Faculté des Études Romanes, Latino-Américaines, Orientales et Slaves (ERLAOS)	ALL	AM1	ALLSH	Faculté des arts, lettres, langues et sciences humaines
Faculté des Langues Anglo-saxonnes et Germaniques - LEA (LAG-LEA)	ALL	AM1	ALLSH	Faculté des arts, lettres, langues et sciences humaines
Faculté des Lettres, Arts, Communication et Sciences du langage (LACS)	ALL	AM1	ALLSH	Faculté des arts, lettres, langues et sciences humaines
Faculté des Psychologie et Sciences de l'Éducation (PSE)	ALL	AM1	ALLSH	Faculté des arts, lettres, langues et sciences humaines
Faculté des Sciences Géographiques et de l'Aménagement (SGA)	ALL	AM1	ALLSH	Faculté des arts, lettres, langues et sciences humaines
Centre de Formation des Musiciens Intervenants (CFMI)	ALL	AM1	ALLSH	Centre de formation des musiciens intervenants
Maison Méditerranéenne des Sciences de l'Homme (MMSH)	ALL	AM1	ALLSH	Maison méditerranéenne des sciences de l'homme (MMSH), département de l'université
Faculté des Sciences de la Matière (SM)	ST	AM1	ST	Faculté des sciences
Faculté des Sciences de la Vie, de la Terre et de l'Environnement (SVTE)	ST	AM1	ST	Faculté des sciences
Faculté des Mathématiques, Informatique et Mécanique (MIM)	ST	AM1	ST	Faculté des sciences
Observatoire Astronomique de Marseille-Provence (OAMP)	ST	AM1	ST	Observatoire des sciences de l'univers - Institut Pythéas
École Polytechnique Universitaire de Marseille (Polytech'Marseille)	ST	AM1	ST	Polytech Marseille
Institut Universitaire de Technologie (IUT) de l'Université de Provence	ST	AM1	PLURI	IUT d'Aix-Marseille
Département Environnement, Technologies et Société (DENTES)	ST	AM1	ST	Faculté des sciences

Département Sciences, Arts et Techniques de l'Image et du Son (SATIS)	ST	AM1	ST	Faculté des sciences
Centre Interuniversitaire de Mécanique (Unimeca)	ST	AM1	ST	Faculté des sciences
École supérieure du professorat et de l'éducation	ST	AM1	PLURI	École supérieure du professorat et de l'éducation d'Aix-Marseille
Faculté de médecine de Marseille	sante	AM2	sante	Faculté de médecine
Faculté de pharmacie de Marseille	sante	AM2	sante	Faculté de pharmacie
Faculté d'odontologie	sante	AM2	sante	Faculté d'odontologie
Faculté de médecine de Marseille	sante	AM2	sante	EU3M : école universitaire de Maïeutique Marseille Méditerranée
Faculté des Sciences de Luminy	sciences	AM2	ST	Faculté des sciences
Faculté des sciences du sport	sciences	AM2	ST	Faculté des sciences du sport
École supérieure d'ingénieurs de Luminy	sciences	AM2	ST	Polytech Marseille
Institut de mécanique de Marseille (IM2)	SHST	AM2	ST	Faculté des sciences
Faculté des sciences économiques et de gestion	SHST	AM2	EG	Faculté d'économie et gestion
École de journalisme et de communication de Marseille	SHST	AM2	EG	École de journalisme et de communication de Marseille
Institut universitaire de technologie	SHST	AM2	IUT	IUT d'Aix-Marseille
Institut régional du travail social	SHST	AM2	EG	Institut régional du travail
Faculté de droit et de science politique	DEG	AM3	DSP	Faculté de droit et de science politique
Faculté d'économie appliquée	DEG	AM3	EG	Faculté d'économie et de gestion
Faculté des sciences et techniques	ST	AM3	ST	Faculté des sciences
Institut d'administration des entreprises	IAE	AM3	EG	Institut d'administration des entreprises d'Aix-en-Provence
Institut de management public et de gouvernance territoriale	IMPGT	AM3	DSP	Institut de management public et de gouvernance territoriale
Institut universitaire de technologie	IUT	AM3	PLURI	IUT d'Aix-Marseille

Annexe 9 : Extrait du rapport IGF-IGAENR n° 2017-036

La mission IGF-IGAENR distingue deux cas :

Lorsque la fusion implique plusieurs établissements homogènes du point de vue disciplinaires préalablement classés, elle se traduit par une progression dans les classements.

L'université d'Aix-Marseille (AMU) se situe dans ce cas de figure. Alors que dans ARWU, Aix-Marseille 1 et Aix-Marseille 2 figuraient, en 2010, respectivement dans les groupes 301-400 et 201-300, la nouvelle université figure, en 2015 et 2016, dans le groupe 101-150. Cette progression s'inscrit dans une trajectoire positive dans la mesure où le classement des deux universités fusionnées s'était déjà nettement amélioré entre 2005 et 2010 traduisant une dynamique déjà à l'œuvre avant la fusion.

Les effets de la fusion se mesurent également nettement dans les autres principaux classements analysés. Alors qu'aucune des trois universités préexistantes ne figurait dans ces classements, la nouvelle université apparaît dans chacun d'eux dès 2015 (dans le groupe 251-300 dans THE ; 361^{ème} dans QS ; 277^{ème} dans Leiden) même si cette progression marque un peu le pas en 2016 (301-350 dans THE, 411-420 dans QS, 279^{ème} dans Leiden) du fait notamment, pour les deux derniers, d'une augmentation du nombre d'établissements classés.

En fait, plus l'effet d'additivité fonctionne, meilleur sera le classement de l'établissement fusionné.

Lorsque la fusion implique plusieurs établissements moins homogènes, dont un seul était préalablement classé, les effets sur les classements internationaux sont plus contrastés

Certaines universités fusionnées progressent...

L'université de Bordeaux se situe dans ce cas de figure. Seule l'université Bordeaux 1 était classée en 2010 dans ARWU102 (301-400). La nouvelle université de Bordeaux est classée 201-300 en 2015 et, à l'inverse d'Aix-Marseille, continue de progresser en 2016 (151-200). Alors que, comme à Aix-Marseille, aucune des universités préexistantes ne figuraient ni dans THE, ni dans QS ou Leiden, la nouvelle université apparaît en 2015 dans ces classements (respectivement aux places suivantes, 251-300, 441-450, 157^{ème}). Cependant, en 2016, si l'université de Bordeaux continue de progresser dans le classement de Leiden (153^{ème}), elle recule dans THE (301-350) et sort de QS.

En Lorraine, alors que seule l'université Nancy 1 était classée en 2010 dans ARWU (301-400), dans QS (401-450) et dans Leiden (397^{ème} en 2012), la nouvelle université de Lorraine est classée en progression dans ARWU en 2015 et 2016 (201-300), mais en retrait dans QS (651-700 en 2015 et 701+ en 2016). Elle est à peu près stable dans Leiden (397^{ème} en 2015 et 421^{ème} en 2016). Nancy 1 ne figurait pas dans le classement de THE, la nouvelle université non plus.

...d'autres universités témoignent d'impacts plus aléatoires

Dans ce cas de figure, et selon les mécanismes qui viennent d'être décrits, l'additivité, partielle ou totale, n'aura que rarement des effets assez significatifs pour se traduire par une différence de rang sensible dans les classements. Il est même possible d'observer, pour les classements qui font intervenir des indicateurs normalisés (rapport entre la performance de l'indicateur et le nombre d'enseignants-chercheurs par exemple) une perte de performance relative de l'établissement fusionné par rapport à celui qui était préalablement classé.

Dans cette catégorie figure l'université de Strasbourg. Alors que dans ARWU seule Strasbourg 1 était classée (92^{ème} en 2005), la nouvelle université recule en 2010 (101-150) avant de regagner des places en 2015 (87^{ème}) et d'en reperdre en 2016 (101-150). Strasbourg 1 était classée dans QS en 2015 à la 131^{ème} place alors que l'université de Strasbourg oscille entre la 246^{ème} place en 2010 et la 260^{ème} en 2016. À l'opposé, la nouvelle université est classée dans THE (301-350 en 2015 et 2016) alors qu'aucune des universités initiales ne l'était.

À Montpellier, alors que seule Montpellier 2 était classée dans ARWU (201-300 en 2005 et en 2010), la nouvelle université créée en 2015 est classée, sans gain apparent, en 2015 (201-300) et en recul en 2016

(301-400). De même, Montpellier 2 était classée 288^{ème} dans QS en 2010 alors que la nouvelle université apparaît en 376^{ème} position en 2015 et à la 327^{ème} en 2016. À l’opposé, l’université de Montpellier est classée dans THE (301-350 en 2015 et 351-400 en 2016) alors que Montpellier 2 ne l’était pas. Le classement de Leiden n’a pas encore pris en compte la fusion et continue de classer Montpellier 1 et Montpellier 2 de manière distincte.

La situation de l’université de Grenoble est plus délicate à interpréter car la fusion est intervenue en 2016 et n’est pas encore intégrée par tous les classements. Seul QS classe la nouvelle université au 206^{ème} rang en 2016 alors que Grenoble 1, Grenoble 2 et Grenoble 3 étaient respectivement 235^{ème}, 701+ et 701+ en 2015.

Il ressort de ces exemples que la fusion d’établissements est un élément qui peut positivement influencer sur le positionnement dans les classements internationaux si elle concerne des établissements plutôt homogènes, dont plusieurs étaient déjà classés préalablement à la fusion 103. Même dans ce cas, il est cependant délicat de dire si c’est la fusion, la dynamique scientifique du site, la constitution de masses critiques disciplinaires, l’augmentation du nombre des établissements classés par les opérateurs ou, pour finir, l’évolution des méthodes de calcul adoptées par ces derniers qui pèsent le plus sur l’évolution observée. Enfin, le recul est encore insuffisant pour juger définitivement des effets des fusions sur la place des établissements dans les classements.

Tableau n° 19 : Synthèse de l’évolution des classements des sites ayant connu des fusions d’établissements d’enseignement supérieur

sites	Etablissements classés	tendance des établissements dans les classements			
		ARWU	THE	QS	Leiden
Aix-Marseille	Aix-Marseille	+	+	+	-
	Aix-Marseille 1	+	0	0	0
	Aix-Marseille 2	+	0	0	+
	Aix-Marseille 3	0	0	0	0
Strasbourg	Strasbourg	=	+	-	-
	Strasbourg 1	+	0	+	0
	Strasbourg 2	0	0	0	0
	Strasbourg 3	0	0	0	0
Lorraine	Lorraine	+	0	-	=
	Nancy 1	=	0	+	+
	Nancy 2	0	0	0	0
	INPL	0	0	0	0
	Metz	0	0	0	0
Bordeaux	Bordeaux	+	+	+	=
	Bordeaux 1	-	0	0	+
	Bordeaux 2	-	0	0	+
	Bordeaux 4	0	0	0	0
Montpellier	Montpellier	=	+	-	0
	Montpellier 1	0	0	0	+
	Montpellier 2	=	0	+	-

Source : Mission IGF-IGAENR

Table des graphiques

Graphique 1 : Évolution du volume de publications signées « Université de Strasbourg » (site), par domaine de 2009 à 2015	93
Graphique 2 : Évolution du classement de Leiden des treize premières universités françaises de 2010 à 2018	97
Graphique 3 : Évolution des soutenances HDR à l'université de Strasbourg de 2012 à 2017	97

Table des tableaux

Tableau 1 : Présentation des structururations intermédiaires retenues par les sept universités	28
Tableau 2 : Éléments de caractérisation des sept universités fusionnées au 1 ^{er} janvier 2017	41
Tableau 3 : Les financements PIA conventionnés au titre des actions Idex ou I-Site, laboratoires et équipements d'excellence obtenus par les sept universités fusionnées au 1 ^{er} janvier 2017	42
Tableau 4 : Les principaux objectifs des projets de fusion	55
Tableau 5 : Présentation des structururations intermédiaires retenues par les sept universités	67
Tableau 6 : Situation des IUT dans les fusions d'universités	70
Tableau 7 : La place des structures de niveau intermédiaire (SNI) dans le processus du dialogue de gestion	77
Tableau 8 : La place des structures de niveau intermédiaire (SNI) dans le processus de campagne d'emplois	77
Tableau 9 : Réussite en licence en trois ans des universités fusionnées	85
Tableau 10 : Publications de l'université de Lorraine présentes sur la base Web of science « Core collection » de 2010 à 2017.....	94
Tableau 11 : Évolution du nombre de publications référencées par université de 2012 à 2017	95
Tableau 12 : Évolution des soutenances HDR à l'université de Lorraine de 2012 à 2017	98
Tableau 13 : Évolution du nombre de projets ANR et Europe acceptés de l'université de Strasbourg de 2008 à 2017	99
Tableau 14 : Évolution des contrats ANR du département sciences et techniques de l'UB de 2014 à 2017 .	99
Tableau 15 : Évolution des contrats ANR du département SHS de l'UB de 2014 à 2018.....	100
Tableau 16 : Évolution des projets déposés aux AAP génériques de l'ANR de l'UL de 2014 à 2017	100

Table des encadrés

Encadré 1 : Les diverses formes d'accompagnement relevées par la mission.....	16
Encadré 2 : La réaffirmation des valeurs de l'université dans les textes fondateurs des universités fusionnées	46
Encadré 3 : Les principes fondateurs de l'Université de Bordeaux.....	47
Encadré 4 : Les raisons explicitées d'une université fusionnée à Aix-Marseille université.....	48
Encadré 5 : Les cinq grands défis de la nouvelle université Clermont-Auvergne	48
Encadré 6 : L'affichage explicite d'une organisation structurelle nouvelle.....	49
Encadré 7 : La réorganisation administrative au service du projet politique de fusion à l'université de Bordeaux et l'université de Strasbourg.....	50
Encadré 8 : La méthodologie en matière de conduite de projet adoptée pour les fusions : exemple de l'université de Strasbourg (extrait du dossier opérationnel)	51
Encadré 9 : Des garanties apportées dans le domaine de la GRH : l'exemple de l'université de Bordeaux...	54
Encadré 10 : La fusion permet une meilleure lisibilité et visibilité : extraits de rapports d'évaluation du HCERES	57
Encadré 11 : Les premiers présidents des sept universités fusionnées	61
Encadré 12 : Les premiers directeurs généraux des services des sept universités fusionnées	62

Encadré 13 : Statuts de l'université de Strasbourg, ch. VIII : les collegiums	71
Encadré 14 : La place des structures de niveau intermédiaire dans deux processus décisionnels	75
Encadré 15 : Le projet administratif de fusion de l'université de Montpellier	109
Encadré 16 : Fusion et élections : un casse-tête à simplifier	115
Encadré 17 : Le projet d'administration de la fusion bordelaise	123
Encadré 18 : La mise en place de contrats de services à l'AMU.....	124
Encadré 19 : L'organisation administrative de l'AMU	125

Table des figures

Figure 1 : Schéma simplifié du processus de fusion des sept universités	10
Figure 2 : Les scénarios d'évolution de la gouvernance et de l'organisation des composantes.....	25
Figure 3 : Schéma simplifié du processus de fusion des sept universités	45
Figure 4 : Schéma de gouvernance du projet de fusion de l'université Grenoble-Alpes	51
Figure 5 : Schéma de gouvernance du projet de fusion de l'université de Bordeaux.....	52
Figure 6 : Les scénarios d'évolution de la gouvernance et de l'organisation des composantes.....	66
Figure 7 : Présentation de l'organisation administrative de l'UB.....	126