

3

La nouvelle université de Lille : une fusion à parachever, une stratégie académique et régionale à définir

PRÉSENTATION

Aboutissement juridique d'un processus remontant à 2008 et décidé en 2014, la fusion des trois universités publiques lilloises le 1^{er} janvier 2018 a créé l'une des plus grandes universités de France (69 000 étudiants, un budget supérieur à 560 M€, le deuxième employeur public régional). La Cour a contrôlé, à la veille de leur fusion, les universités de Lille 1 (sciences et technologies), Lille 2 (droit et santé) et Lille 3 (sciences humaines et sociales). Elle a également contrôlé la communauté d'universités et établissements (ComUE) Lille Nord de France, et les universités d'Artois, du Littoral Côte d'Opale, de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis.

Ces contrôles placent la Cour en position, à partir du cas particulier de Lille et de l'ex-région du Nord-Pas-de-Calais, de formuler des observations et recommandations sur la politique de site, son articulation avec la logique d'excellence, le processus régional de recomposition universitaire et les nécessaires contreparties de l'autonomie financière des universités.

La fusion lilloise a été avant tout motivée, non par une ambition académique, mais par la recherche du label d'excellence, finalement obtenu à la quatrième tentative en 2017, accompagné d'un financement de 500 M€ accordé à titre probatoire pour quatre ans. Face à la double logique de compétition et de regroupement, les universités ont privilégié une mécanique institutionnelle et accéléré, sans la préparer suffisamment, une fusion qui n'est que la première étape d'un projet ambitieux : la création en dix ans de l'Université Lille Nord Europe (ULNE).

Un tel projet devrait reposer sur un socle solide. Or la nouvelle université connaît des difficultés financières et de gestion d'origine ancienne, que l'État n'a pas su enrayer. Par ailleurs, la création de la nouvelle université impose de reconfigurer l'organisation régionale de l'enseignement supérieur et de la recherche, devenue illisible, et qui devrait tenir compte des universités de proximité. Celles-ci ont une mission spécifique dans un contexte socio-économique difficile et ont été écartées du projet ULNE.

Née d'orientations contradictoires, la fusion des universités lilloises a été mal préparée (I) ; malgré sa fragilité, l'intervention de ce nouvel acteur appelle à une reconfiguration de l'offre académique régionale (II).

I - Née d'orientations contradictoires, la fusion a été mal préparée

La fusion ne procède pas d'une stratégie, mais de la conjonction de deux logiques²⁵⁵ : la compétition pour l'obtention des moyens relevant du Programme d'investissements d'avenir (PIA) et la politique de regroupement territorial prévue par la loi du 22 juillet 2013. L'État a poussé à la fusion des acteurs qui n'en avaient pas jusque-là manifesté la volonté mais qui ont finalement estimé qu'une telle intégration conditionnait l'obtention des crédits d'excellence. La mise en œuvre de cette option a pris le pas sur les considérations académiques et opérationnelles (A). Les trois universités n'ont pas correctement anticipé la fusion, poursuivant jusqu'à la fin leur gestion selon des logiques individuelles. L'État n'a pas su enrayer les difficultés prévisibles, se bornant à un soutien financier forfaitaire (B).

²⁵⁵ Le même constat a été effectué par la Cour à l'occasion d'autres contrôles d'universités.

A - Un cas emblématique des incohérences entre politique d'excellence et politique de site

1 - Une fusion réalisée dans l'urgence pour obtenir le label d'excellence

Les candidatures successives des universités de Lille au programme des initiatives d'excellence (IDEX) confirment les précédents constats de la Cour : elles sont révélatrices des difficultés, pour les candidats, à appréhender les attentes du jury international en charge de sélectionner les projets présentés. Dans plusieurs cas, comme à Lille, il en résulte un projet davantage conçu pour répondre au jury que pour donner corps à une ambition stratégique commune de ses membres²⁵⁶.

L'université de Lille a été créée par le décret n° 2017-1329 du 11 septembre 2017²⁵⁷ par la fusion des trois universités Lille 1, Lille 2 et Lille 3 à compter du 1^{er} janvier 2018. Celles-ci, issues de la scission opérée à la suite de la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 dite « loi Faure », bien qu'ayant de longue date engagé une coopération²⁵⁸, n'avaient pas, jusqu'à récemment, manifesté leur volonté de fusion.

Le périmètre du projet initial, porté par les structures de regroupement²⁵⁹, incluait les six universités publiques de la région Nord-Pas-de-Calais. Il a été jugé trop large par le jury, entraînant trois échecs successifs entre 2011 et 2015. Les universités lilloises ont donc choisi de le restreindre²⁶⁰. L'université de Lille 2 ne s'est ralliée à l'idée d'une fusion que fin 2013, quand il est apparu que celle-ci permettrait l'obtention de l'IDEX.

²⁵⁶ Contrairement au dispositif allemand *Exzellenzinitiative*, lancé en 2005 et inspirateur de l'IDEX, où les candidatures ne sont pas obligatoirement portées par un groupement d'établissements, les candidats à l'IDEX ont privilégié une approche centrée sur la structuration institutionnelle du projet.

²⁵⁷ Son président, ancien président de Lille 1, a été élu en décembre 2017.

²⁵⁸ Dès 1993 a été constitué le pôle universitaire européen « Lille Nord Pas-de-Calais », ancêtre du pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) créé en 2009.

²⁵⁹ Le PRES, puis la communauté d'universités et établissements (ComUE) Lille Nord de France, créée en 2015, dont les autres membres fondateurs sont la fédération universitaire polytechnique de Lille (université catholique), Centrale Lille, l'IMT Lille Douai (issu de la fusion en 2016 de l'École des Mines de Douai et de Télécom Lille) ainsi que le CNRS et l'INRIA.

²⁶⁰ Il est manifeste que, de manière générale, les candidats, ne disposant d'aucun éclairage sur les attentes du jury, ont eu du mal à interpréter les notations négatives voire instables. Un même chapitre du projet a pu se voir attribuer, à contenu égal, deux notes divergentes à quelques mois d'écart.

L'évolution du projet illustre les précédents constats de la Cour sur le défaut d'articulation entre politique d'excellence et logique de site²⁶¹. Les choix opérés, centrés sur l'objectif d'obtention des ressources, ont privilégié un schéma institutionnel, au détriment de la cohérence stratégique académique et territoriale.

Dans sa dernière version, le projet comportait deux phases : la création de l'université de Lille, qui doit être suivie d'une entreprise encore plus ambitieuse, la création, en dix ans, de l'Université de Lille Nord Europe (ULNE) censée figurer parmi les principales universités européennes.

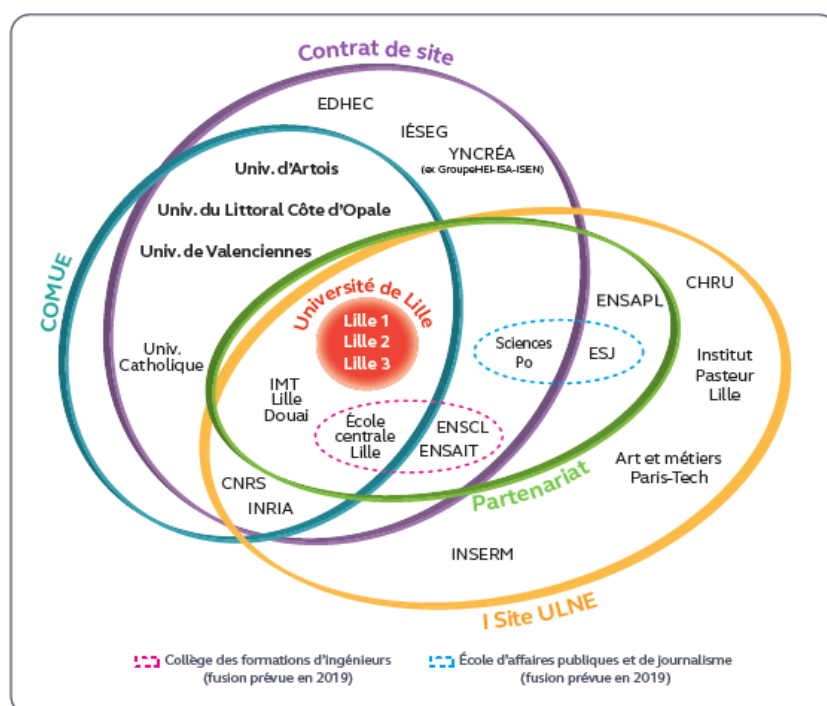
Le portage du projet est lui aussi révélateur de la dissociation entre cette démarche et les enjeux de cohérence territoriale. Contrairement aux essais précédents, ce n'est pas la structure de regroupement régional, la communauté d'universités et d'établissements (ComUE), qui a présenté le projet au jury, mais un consortium *ad hoc* regroupant les futurs membres de l'ULNE : les trois universités lilloises en cours de fusion, les grandes écoles à l'issue d'un processus de regroupement entre elles²⁶², le centre hospitalier régional universitaire (CHRU) de Lille, l'institut Pasteur de Lille et, sous la forme d'un « partenariat renforcé », les organismes de recherche (CNRS, INSERM, INRIA). Les universités de proximité, associées au sein de la ComUE dans les candidatures précédentes, ont été exclues du dernier projet.

²⁶¹ Cour des comptes, *Référé au Premier ministre, Initiatives d'excellence et politique de regroupement universitaire*, 15 mars 2018, 7 p, disponible sur www.ccomptes.fr.

²⁶² Centrale Lille, l'École Nationale Supérieure des Arts et Industries Textiles (ENSAIT) et l'École Nationale Supérieure de Chimie de Lille (ENSCL) censées fusionner en 2019 pour préfigurer le « collège des formations d'ingénieurs » de l'ULNE ; l'IMT Lille-Douai ; l'École Supérieure de Journalisme (ESJ) et Sciences Po Lille (SPL) censées fusionner en 2019 pour préfigurer « l'École d'affaires publiques et de journalisme » de l'ULNE ; l'École Nationale Supérieure d'Architecture et du Paysage de Lille (ENSAPL) et le Campus de Lille des Arts et Métiers ParisTech. À l'exception de cette dernière, ces écoles avaient fondé entre elles, en 2015, le « collegium des grandes écoles », signataire d'un accord de partenariat avec les trois universités lilloises.

La dernière version du projet ULNE a enfin obtenu, en février 2017, à titre probatoire pour quatre ans, le label I-SITE²⁶³, moins prestigieux que l'IDEX, mais plus adapté et doté de moyens sensiblement identiques, avec une dotation non consommable de 500 M€²⁶⁴.

Schéma n° 1 : les structures de regroupement d'établissements d'enseignement supérieur dans l'ex-région Nord-Pas-de-Calais



Source : Cour des comptes

²⁶³ Les I-SITE (initiatives sciences, innovation, territoires, économie) sont, par rapport aux IDEX, des projets dont les forces scientifiques sont plus concentrées sur quelques thématiques d'excellence.

²⁶⁴ Comme pour les autres lauréats, seuls les intérêts de cette dotation sont versés, à hauteur de 60 M€ jusqu'à la fin de la période probatoire (mars 2021). Ce montant comprend les aides déjà allouées au titre des investissements d'avenir et 42,74 M€ d'aide nouvelle au titre de l'I-SITE. Les dotations aux IDEX vont de 500 à 1 000 M€.

2 - Un processus de transformation qui a privilégié l'aspect institutionnel au détriment de la dimension opérationnelle

Pour convaincre le jury, les candidats ont présenté un projet particulièrement ambitieux, qui doit désormais relever le défi de sa mise en œuvre opérationnelle. Ainsi, après l'obtention du label, les universités lilloises ne disposaient plus que de quelques mois pour fusionner effectivement, avant l'étape suivante, le lancement du grand projet ULNE. La création de celle-ci, sous la forme d'un établissement expérimental²⁶⁵, est prévue le 1^{er} janvier 2022. Les membres de l'ULNE doivent convaincre définitivement le jury international de la cohérence de leur projet au printemps 2021. Le non-respect des délais pourrait entraîner le retrait de la labellisation I-SITE, provoquant celui du projet ULNE, principale justification de la fusion.

Pour surmonter plus aisément les défis des mois à venir, il aurait fallu que les opérations préalables à la fusion des trois universités aboutissent à un résultat stabilisé et opérationnel. Tel n'est pas le cas.

La fusion a donné lieu, en amont, à de lourds travaux préparatoires. La préfiguration a reposé sur une organisation complexe à cinq niveaux, qui a privilégié le volet institutionnel. Le résultat est une structure de direction pléthorique, dotée de 29 vice-présidents (dont cinq en charge de la recherche).

La préfiguration de la fusion s'est traduite par un fort déficit de communication, ressenti par les agents, et par une surcharge de travail concentrée sur certains services (directions en charge des finances, des ressources humaines et des systèmes d'information, agences comptables). Ces deux effets cumulés ont entraîné des situations de tension peu favorables à la mise en œuvre opérationnelle de la fusion.

Surtout, le domaine de la gestion n'a pas fait l'objet de la vigilance requise. Les procédures budgétaires et comptables, la gestion des ressources humaines, celle des achats ou du patrimoine immobilier, le contrôle interne, n'ont pas été soumis à une revue préalable et concertée entre les trois universités d'origine, qui eût permis d'identifier les principaux risques et de mutualiser les bonnes pratiques. De fait, la gouvernance de la nouvelle université se trouve privée des outils adaptés et a dû faire face, sans l'avoir anticipé, à des défis majeurs.

²⁶⁵ L'expérimentation de nouveaux modes d'organisation est prévue, dans un cadre fixé par ordonnance, par l'article 52 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018.

L'université de Lille, dans le cadre du projet ULNE, doit répondre au rendez-vous de 2021, date de fin de la période probatoire de l'I-SITE en enrichissant son offre de formation, sa recherche et en développant son rayonnement international. Or, à ce stade, la fusion lilloise ne transforme par substantiellement l'offre académique préexistante, alors même que la nouvelle université affronte directement la concurrence de ses voisins de Belgique et d'Île-de-France.

L'offre de formation doit être l'un des principaux marqueurs de la réussite de l'université. Elle pourra s'inspirer des bonnes pratiques qui existent ailleurs, comme la création de cursus interdisciplinaires, sous réserve de leur soutenabilité financière. De même, dans le domaine de la recherche, l'I-SITE donne à l'université l'occasion et les moyens de structurer sa recherche avec les autres membres du consortium ULNE.

La nouvelle université doit tirer parti du carrefour géographique que constituent les Hauts-de-France, potentiel qui n'a pas été suffisamment exploité jusqu'ici. Une piste réside dans le développement des partenariats internationaux et, à ce titre, la coopération entre l'I-SITE et l'université belge catholique de Louvain est un point de départ positif.

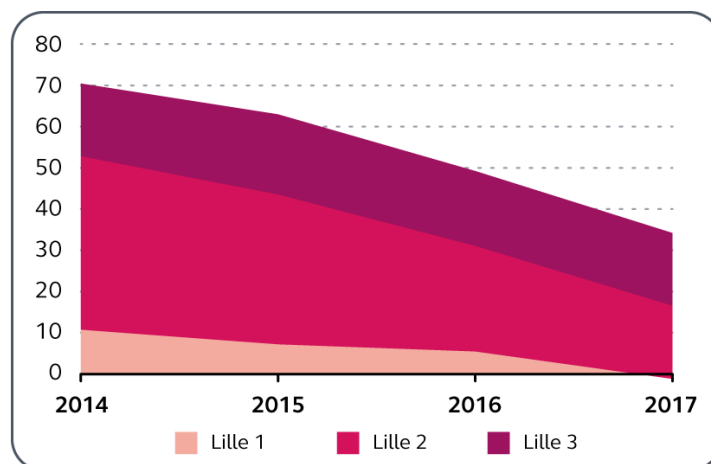
B - Ni les universités, ni l'État n'ont pris la juste mesure des implications de la fusion

1 - Les universités n'ont pas adapté leur gestion à la perspective de la fusion

Les trois universités ont connu des évolutions contrastées de leur résultat comptable. Celui-ci est resté satisfaisant pour Lille 3 et Lille 2. En revanche Lille 1 a connu un déficit de 2,9 M€ en 2014 puis à nouveau de 3,4 M€ en 2017, signe d'une dégradation générale de sa situation financière. Cette université n'aurait guère pu continuer sur cette pente en tant qu'établissement autonome, comme le met aussi en évidence l'évolution de son fonds de roulement²⁶⁶.

²⁶⁶ Le fonds de roulement net global (FRNG), excédent de ressources stables sur les emplois stables, permet de financer l'exploitation et les investissements à venir.

Graphique n° 1 : évolution des fonds de roulement des trois universités (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après comptes financiers

Une part importante des difficultés financières du nouvel établissement provient de la dérive de la situation de Lille 1 (pesant pour près de la moitié du total des dépenses des trois établissements en 2017). Sa gestion s'est dégradée de manière préoccupante entre 2011 et 2017. Les choix propres de l'université en matière de ressources humaines ont conduit à une très forte augmentation de la masse salariale et à une dégradation rapide de ses ratios financiers.

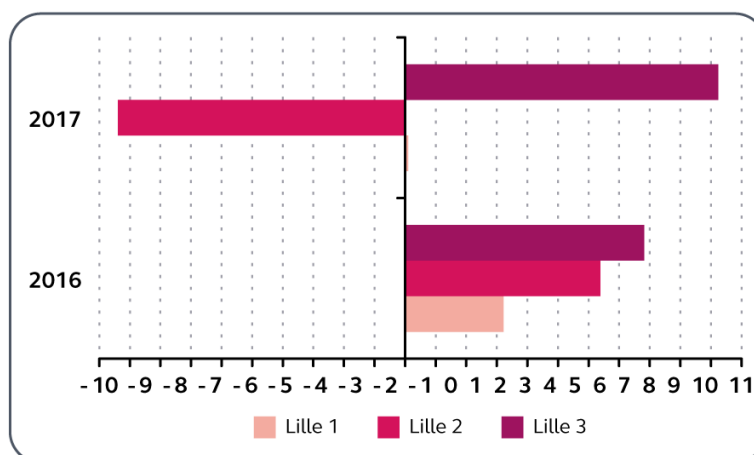
En conséquence des stratégies individualistes poursuivies par chacun des établissements avant leur fusion, les ressources disponibles pour la future université s'étaient considérablement amoindries en 2017.

L'exemple du fonds de roulement mobilisable l'illustre tout particulièrement. Il mesure les ressources réellement disponibles pour les nouveaux investissements²⁶⁷ : pour deux des trois universités, il s'est fortement dégradé à la veille de leur fusion, passant d'un total de 17,4 M€ fin 2016 à moins de 1 M€ fin 2017. L'évolution traduit la dégradation

²⁶⁷ Le fonds de roulement mobilisable correspond au fonds de roulement après déduction des charges futures déjà identifiées qu'il devra financer au cours des exercices suivants (pour l'essentiel les provisions, qui correspondent à un décaissement probable à venir, les restes à réaliser sur programmes d'investissements déjà lancés, les travaux ayant fait l'objet d'une subvention fléchée). Ce calcul, harmonisé à la suite des travaux de l'inspection générale de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) (*rapport conjoint IGAENR-IGF, La situation financière des universités*, décembre 2015, www.enseignementsup-recherche.gouv.fr) fait l'objet d'une enquête annuelle des rectorats.

financière d'ensemble s'agissant de Lille 1, et des investissements massifs s'agissant de Lille 2, notamment lors de sa dernière année d'existence, et a pour conséquence d'annuler toute marge disponible pour de nouveaux investissements. Seule Lille 3 a contribué de manière positive au fonds de roulement mobilisable de la nouvelle université.

**Graphique n° 2 : évolution du fonds de roulement mobilisable
(en M€)**



Source : Cour des comptes, d'après données rectorat

Pour une bonne information des instances de gouvernance des universités, le niveau du fonds de roulement mobilisable devrait systématiquement leur être présenté lors des votes sur les plans pluriannuels d'investissements, afin d'apprécier le réalisme de ces derniers.

2 - Au nom du principe d'autonomie, l'État s'est borné à contribuer financièrement, sans accompagner le nouvel ensemble

La direction régionale des finances publiques (DRFIP) des Hauts-de-France avait été sollicitée par les trois présidents en mai 2016 (alors que le processus de fusion était déjà bien avancé) pour produire un diagnostic de la situation financière des universités et de la soutenabilité de leurs engagements. Cette mission n'a pu être menée à bien, les universités n'ayant pas permis à la DRFIP d'avoir accès aux informations internes nécessaires.

L'État n'a pas pris la mesure des difficultés. Ce n'est qu'en janvier 2018 que le recteur a demandé un audit financier à l'inspection générale de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR). Malgré les informations dont il disposait, il n'est pas intervenu pour garantir un redressement de la situation financière, prérequis essentiel à une fusion réussie.

Après le déficit constaté en 2014, un plan de redressement a certes été voté par l'université de Lille 1 en juin 2015. Dépourvu de réelles économies structurelles, il n'a pas fonctionné. Le recteur s'est borné à en constater l'inefficacité. Au demeurant, cette procédure²⁶⁸ n'est déclenchée que lorsque le résultat comptable devient négatif. Or cet indicateur ne permet pas à lui seul d'apprécier la situation financière d'une université.

Pour mieux identifier et prévenir les risques financiers des universités, deux mesures seraient nécessaires. D'une part, la procédure de redressement devrait pouvoir être déclenchée au vu de la dégradation d'autres agrégats et ratios, déjà utilisés dans la grille d'alerte du ministère²⁶⁹, ou en cas d'insincérité du budget (du fait par exemple d'une surestimation des recettes, ou d'un plan d'investissement irréaliste). Si de tels indicateurs avaient pu être pris en compte pour déclencher une procédure de redressement, la dégradation de la situation financière de l'université de Lille 1 aurait sans doute pu être contenue, voire évitée. D'autre part, comme l'IGAENR l'avait proposé²⁷⁰, les universités pourraient soumettre à leur conseil d'administration un avis écrit et motivé du recteur, appuyé sur l'avis du contrôleur budgétaire en région (relevant de la DRFIP), à l'occasion du vote des budgets et comptes financiers.

Ces mesures permettraient de renforcer l'efficacité du contrôle budgétaire et la transparence de la situation financière, contreparties nécessaires de l'autonomie des universités.

²⁶⁸ Articles R. 719-104 et R. 719-109 du code de l'éducation : en cas de résultat comptable négatif, le conseil d'administration détermine les conditions de retour à l'équilibre pour l'exercice suivant. Si ce dernier se traduit de nouveau par une perte, un plan de redressement doit être voté sur avis conforme du recteur (faute de quoi ce dernier devient compétent pour arrêter lui-même le budget). La procédure cesse quand le résultat redevient positif, mais la tutelle peut la prolonger « si elle estime que la situation de l'établissement n'est pas durablement assainie ».

²⁶⁹ Cette grille d'alerte repose sur un indicateur composite calculé à partir du résultat, du fonds de roulement et de la trésorerie, dans une perspective pluriannuelle. Le ministère suit dix-sept indicateurs sur le solde budgétaire, l'équilibre financier, le cycle d'exploitation, le financement de l'activité, l'autofinancement des investissements.

²⁷⁰ *Rapport conjoint IGF/IGAENR, op. cit.*

Le cas lillois est, par ailleurs, emblématique de l'intervention minimaliste de l'État dans les fusions d'universités. Celui-ci se borne à attribuer une aide censée compenser les coûts de la fusion.

En effet, contrairement à la présentation qui en est faite dans certains documents budgétaires, les fusions d'universités n'ont ni pour objectif direct, ni pour effet premier, de réaliser des économies. Elles entraînent au contraire un coût, au moins de transition²⁷¹. L'université de Lille ne fait pas exception, présentant un coût estimé à ce titre entre 5 M€ et 6,5 M€ (dont 2,2 M€ au titre des déménagements et aménagements de locaux et 1,6 M€ au titre des charges de personnel) sans assurance que ce chiffrage soit exhaustif.

Le soutien financier de l'État ne repose, en pratique, sur aucune analyse chiffrée : l'aide versée à hauteur de 2,5 M€²⁷² représente plus du double de l'aide prévue, calculée sur une base forfaitaire de 17 € par étudiant²⁷³. Au demeurant, ce calcul, fixé sur l'aide accordée à Aix-Marseille Université lors de sa création en 2012, est sans rapport avec les besoins des autres sites fusionnés.

Les phases préparatoires de la fusion des trois universités auraient nécessité, d'une part, un travail sur la plus-value de la nouvelle université pour les étudiants et la recherche et, d'autre part, un socle de gestion solide et opérationnel. Ces deux conditions n'ont pas été remplies.

II - La présence de la nouvelle université, fragilisée dès sa création, appelle à reconfigurer l'offre académique régionale

La situation financière de la nouvelle université lilloise, d'emblée dégradée, nécessite la mise en œuvre rapide et effective d'un plan de redressement (A). Une réflexion sur son positionnement doit aussi être menée. Les universités de la région ont, dans leur ensemble, une mission essentielle qui appelle une coopération plus efficace (B).

²⁷¹ Le même constat a été effectué par la Cour à l'occasion d'autres contrôles d'universités.

²⁷² Ces subventions ont été accordées tardivement dans l'année, sans plan de financement d'ensemble, en 2016 (1 M€), 2017 (1 M€) et 2018 (0,5 M€).

²⁷³ Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017, mission interministérielle recherche et enseignement supérieur*, mai 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

A - Les débuts difficiles de la nouvelle université

1 - Des risques financiers non encore maîtrisés

Conséquence logique d'une fusion mal préparée, le premier budget de l'université fusionnée a révélé une situation financière inquiétante pour l'exercice 2018 : déficit de 6 M€, capacité d'autofinancement (CAF) de 6,2 M€ (contre 13,1 M€ dans les trois comptes financiers 2017), fonds de roulement s'établissant à 22,4 M€, soit seulement 14 jours de fonctionnement²⁷⁴.

La procédure de préparation budgétaire menée en 2017 a révélé des difficultés de gouvernance : elle n'a pas donné lieu à un partage d'information approfondi. Malgré sa mission de préfigurateur, l'agent comptable de Lille 3 n'a pas été mis en situation d'accéder aux données de Lille 1 et Lille 2 par leurs directions respectives. Or ce manque de circulation de l'information financière entre l'agent comptable, les services, la direction générale et la présidence a perduré en 2018.

Le premier budget rectificatif (juin 2018) n'est pas à la hauteur des enjeux. L'engagement, pris lors du budget initial, de rééquilibrer structurellement les comptes n'a pas été tenu. Seules ont été programmées des mesures ponctuelles, face à l'urgence : gel forfaitaire de crédits de fonctionnement et de postes, report de campagnes de recrutement. Si ce budget rectificatif présente optiquement une amélioration (déficit ramené à 0,7 M€), la sincérité des évolutions qu'il prévoit n'est pas établie. Il repose en effet sur une hypothèse d'encaissement de nouvelles recettes de recherche qui ne paraît pas garantie au vu des taux de réalisation précédemment constatés.

Comme dans la plupart des universités, les principaux risques portent sur la masse salariale et le réalisme du programme d'investissements.

Plus important poste de charges des universités, la masse salariale doit faire l'objet d'une grande vigilance sur plusieurs points : la progression des effectifs, la politique indemnitaire (versement de primes, notamment d'intéressement, au fondement réglementaire mal assuré), le suivi défectueux des heures complémentaires, et le temps de travail des personnels non-enseignants (actuellement inférieur, comme dans beaucoup

²⁷⁴ Pour les établissements financés majoritairement par l'État, le niveau prudentiel de fonds de roulement est estimé à 15 jours de charges décaissables.

d'universités, à la durée légale²⁷⁵). À cette situation déjà tendue devra s'ajouter l'harmonisation des conditions de rémunération et de temps de travail des personnels non-enseignants, source potentielle de coûts supplémentaires.

Le programme pluriannuel d'investissements voté au budget 2018 atteignait 126,9 M€. Même révisé à 115,0 M€ au budget rectificatif, ce programme, censé être financé par d'hypothétiques ressources propres à hauteur de 67,4 M€ et sur financements externes à hauteur de 47,7 M€, est irréaliste. La Cour a déjà relevé dans ses contrôles et son rapport sur l'autonomie des universités²⁷⁶ les grandes difficultés de cet exercice de programmation ; les universités lilloises n'ont pas fait exception, et le processus de fusion n'a pas été mis à profit pour revoir ces projets.

2 - La nécessité de mesures structurelles immédiates

La méthode d'élaboration du budget doit être revue pour reposer sur un meilleur partage d'information et des hypothèses plus explicites, notamment sur les ressources propres, la masse salariale, les perspectives pluriannuelles. Le renforcement de la fonction financière doit constituer une priorité stratégique s'appuyant sur la stabilisation et la montée en compétence des équipes. La gouvernance devrait mieux intégrer l'agent comptable aux instances de direction pour s'appuyer sur son expertise, conformément à ce que prévoit le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique qui renforce son rôle.

D'autres mesures structurelles s'imposent : un réexamen détaillé de l'offre de formation des étudiants (formations à faibles effectifs, rentabilité réelle de la formation continue), des achats (computation des seuils, réduction des achats sans mise en concurrence), de la gestion immobilière (rationalisation de l'occupation des surfaces, refonte des schémas de stratégie immobilière), et le développement crédible des ressources propres. L'université de Lille a communiqué à la Cour un plan de redressement, soumis en octobre 2018 au conseil d'administration, allant dans ce sens.

²⁷⁵ Calculé par la Cour, le temps de travail annuel des personnels était de 1 532 h 40 mn à Lille 1, 1 507 h à Lille 2 et 1 508 h à Lille 3, soit par rapport à la durée légale (1 607 h) un déficit équivalent à 145 emplois sur le périmètre de la nouvelle université.

²⁷⁶ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat, L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre*. La Documentation française, juin 2015, 152 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Les chantiers de gestion ne pourront aboutir sans les outils nécessaires, diversement et insuffisamment développés dans les trois ex-universités : schéma directeur des systèmes d'information, suivi analytique des coûts, mise en place d'un contrôle interne effectif, d'un contrôle de gestion s'appuyant sur des données fiables et d'un audit interne. La circulaire budgétaire et comptable pour 2019 du ministère de l'action et des comptes publics rappelle à cet égard que le déploiement du contrôle interne est une priorité ; l'université de Lille devra s'appuyer sur les outils mis à sa disposition par ce ministère.

L'université a fait part à la Cour d'engagements formels en la matière. Elle a aussi accepté la conduite par l'IGAENR d'un audit organisationnel approfondi des fonctions support (ressources humaines, finances et comptabilité, immobilier, système d'information, aide au pilotage). L'université devra se saisir du résultat de ces travaux.

B - Un paysage académique à redessiner

1 - Clarifier la mission des universités de proximité

Les universités de l'ex-région Nord-Pas-de-Calais ont une responsabilité particulière : la région est la première hors Île-de-France pour la jeunesse de la population et l'une de celles où le taux de pauvreté et le chômage des jeunes sont les plus élevés. Cette situation se traduit, pour les universités, par une forte proportion de boursiers et une faible mobilité : en 2015, la part des bacheliers dont le premier vœu se situait hors académie était de 27 % au niveau national et de 5 % à Lille. Dans ce contexte, l'éducation et particulièrement l'accès à l'enseignement supérieur sont déterminants. La région est la quatrième au regard des effectifs étudiants (220 000 étudiants dont 131 000 en université), soit 8,8 % de la population étudiante nationale, avec une concentration dans le département du Nord (143 000 étudiants dont 80 % à Lille).

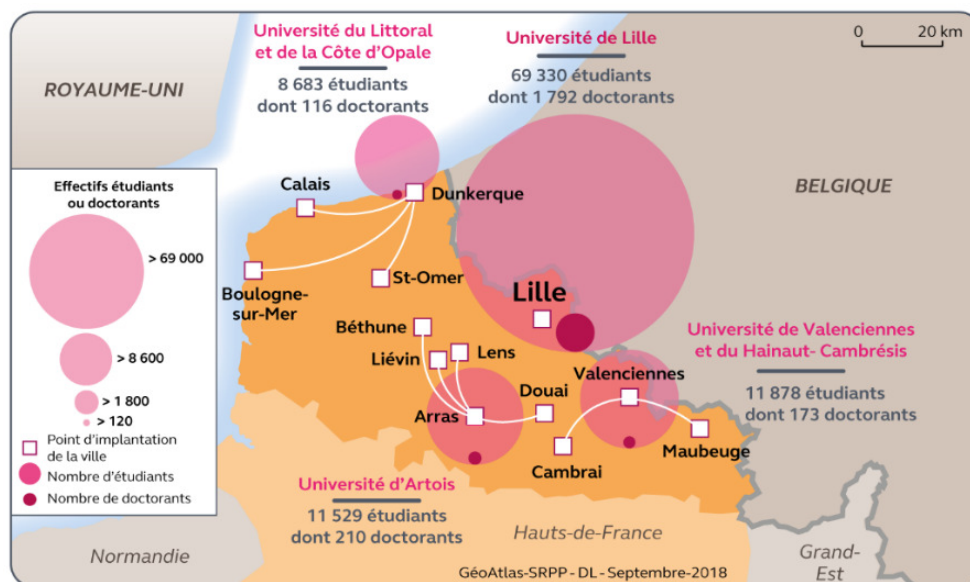
Les établissements régionaux d'enseignement supérieur doivent s'adapter à la population étudiante pour remplir leurs missions et favoriser une offre de formation proche des publics concernés.

La création de l'université de Lille implique aussi, à ce titre, une coordination des différentes offres de formation au niveau régional, ce qui suppose de redéfinir le rôle des universités de proximité. La création des universités de Valenciennes en 1978, d'Artois et du Littoral Côte d'Opale en 1991, a correspondu à une volonté de rapprocher l'offre d'enseignement supérieur des étudiants, à partir d'antennes lilloises devenues autonomes.

Les textes applicables placent toutes les universités sur le même plan, en leur assignant les mêmes missions, sans tenir compte de leur taille ou de leur contexte géographique et social. Pour autant, les réalités sociales et les effets de taille induits par la fusion lilloise ne peuvent être ignorés.

La nouvelle université de Lille, les autres universités régionales et les pouvoirs publics (Région, État) doivent engager ensemble une réflexion pour maintenir une offre d'enseignement supérieur et de recherche de qualité hors du pôle lillois, qui présente déjà une prépondérance numérique.

**Carte n° 1 : implantations et effectifs étudiants (2017-2018)
des universités publiques contrôlées par la Cour**



Source : Cour des comptes, d'après données rectorat (au 15 janvier 2018)

Les universités de proximité, qui assurent un maillage territorial dense, se sont impliquées dans cette démarche d'accès à l'enseignement supérieur :

- les trois universités, et particulièrement celle du Littoral, ont globalement de bons taux de réussite en licence, supérieurs à ceux des universités lilloises ;
- l'université d'Artois a choisi de s'engager dans une offre de formation pluridisciplinaire axée sur la réussite des étudiants et propose une importante offre de formation professionnalisante ;

- l'université du Littoral a choisi d'accompagner la conversion économique de ses territoires, conformément à l'objectif qui a conduit à sa création. Elle a développé l'accompagnement de ses étudiants et fondé son projet stratégique 2010-2020 sur une spécialisation adaptée (milieux marins, environnement, environnement industriel, etc.) ;
- en se donnant le nom d'« université polytechnique des Hauts-de-France », l'université de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis a pour objectif de valoriser sa pluridisciplinarité et son ancrage territorial. Elle organise son offre de formation autour de deux pôles complémentaires, « sciences et technologies » et « humanités ».

En matière de recherche, ces universités s'orientent, logiquement, vers une spécialisation. Valenciennes a construit une expertise forte en matière de transport, le laboratoire d'intelligence artificielle de l'université d'Artois est reconnu²⁷⁷ et l'université du Littoral développe la recherche sur les énergies renouvelables et la filière halieutique. Toutefois, sans coordination régionale, les efforts de ces universités pour assurer l'attractivité de leurs masters et doctorats risquent à terme d'être remis en cause par la fusion lilloise.

L'approfondissement de cette stratégie par les universités de proximité devrait leur permettre d'asseoir leur mission d'universités de plein exercice, en répondant aux besoins de leur bassin d'activité, tout en assumant pleinement un rôle de premier jalon dans l'enseignement supérieur. Elles pourraient ainsi concentrer leurs ressources sur le premier cycle, licence générale ou filière technologique, et proposer des masters et doctorats plus spécialisés. Dans le même temps, en matière de recherche elles pourraient approfondir et mieux marquer leur spécialisation sur certains thèmes pour rester attractives face aux grands pôles universitaires.

2 - Des structures de regroupement devenues illisibles, une coopération régionale à repenser

Comme dans d'autres sites, les structures de regroupement (association, ComUE ou fusion), prévues par la loi du 22 juillet 2013 sur l'enseignement supérieur et la recherche, se sont multipliées, répondant chacune à un objectif différent. En résulte un paysage institutionnel illisible.

Le cas de la ComUE est emblématique à plusieurs titres. Souffrant dès sa création du manque d'*affectio societatis* de ses membres, handicapée par la lourdeur de son fonctionnement (conseil d'administration de 60 membres, conseil académique de 80 membres), marginalisée par la

²⁷⁷ Centre de Recherche en Informatique de Lens (CRIL), université d'Artois/CNRS.

fusion, elle présente un bilan mitigé. Elle a certes permis la conclusion d'un contrat de site, mis en place l'observatoire régional des études supérieures (ORES) et contribué à l'amélioration de la vie étudiante et au développement des campus numériques. Elle abrite, pour l'essentiel, l'école supérieure du professorat et de l'éducation (Espé) et toute évolution devra tenir compte de ce rattachement récent. Il est révélateur que la carte des formations, dont elle était chargée, n'intègre pas celles de certains de ses membres (écoles d'ingénieurs, université catholique). La Cour, au demeurant, a déjà recommandé la mise en extinction progressive de cette structure au terme de son contrôle de la ComUE.

Les présidents des cinq universités régionales²⁷⁸ ont d'ailleurs décidé en 2018 de réunir une conférence régionale des présidents, qu'ils envisagent de constituer en association, signe de leur volonté de travailler désormais hors de la ComUE et sur un périmètre géographique plus large. Pourtant, dans le même temps, le décret n° 2018-1212 du 21 décembre 2018 associant plusieurs nouveaux établissements à la ComUE contribue à brouiller encore plus le paysage institutionnel.

Cette situation confuse illustre la nécessité d'une coopération régionale qui doit être opérationnelle avant d'être institutionnelle. Dans les Hauts-de-France comme ailleurs, l'objectif premier ne doit pas consister à empiler les structures ou à pousser les établissements à des regroupements dépourvus de substance, mais à optimiser l'offre de formation au bénéfice des étudiants et l'allocation des moyens au service de la recherche.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Répondant à une injonction institutionnelle et non à une réflexion stratégique préalable en matière d'interdisciplinarité de la formation et de la recherche, la valeur ajoutée de la fusion des universités lilloises reste encore incertaine. Les effets de taille ou l'impact sur les classements internationaux ne sont pas démontrés, pas plus, à ce stade, que les bénéfices pour les étudiants et les enseignants-chercheurs. Le label I-SITE n'est pas une fin en soi : il ne peut être que le point de départ d'une dynamique académique et scientifique qui reste à soutenir.

²⁷⁸ Lille, Artois, Littoral, Valenciennes et Picardie-Jules Verne (Amiens). L'université de technologie de Compiègne, pour sa part, est membre de la ComUE (devenue association) Sorbonne Universités.

Afin de relever en confiance les défis qui se présentent et donner toutes ses chances à l'ambitieux projet ULNE, la nouvelle université doit rétablir impérativement sa situation financière, construire un socle de gestion de qualité, et réexaminer son offre de formation. Le prochain système d'allocation des moyens, fondé sur un nouveau dialogue contractuel avec l'État, et les prolongements pratiques de la loi de 2018 sur l'orientation et la réussite des étudiants pourraient servir de points d'appui à la nouvelle université pour engager ces chantiers mal anticipés avant la fusion.

À ce stade, la fusion lilloise oblige tous les partenaires régionaux à refonder l'offre d'enseignement supérieur. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, au-delà du nécessaire dialogue de gestion, doit formuler clairement ses objectifs de long terme pour placer l'étudiant au cœur de la stratégie universitaire régionale.

La Cour formule les recommandations suivantes, qui visent à corriger les fragilités financières de l'université de Lille, exploiter les opportunités liées à la fusion et inscrire la nouvelle université dans une stratégie régionale, à tirer enfin des enseignements plus généraux en termes d'accompagnement par l'État des universités.

- 1. (Université de Lille) : mettre en œuvre, dès 2019, le plan de redressement financier annoncé par l'université (maîtrise durable de la masse salariale, réexamen du coût des formations, rationalisation du patrimoine, réexamen du plan d'investissement, développement des ressources propres) ;*
- 2. (Université de Lille) : mettre au point les outils de pilotage annoncés par l'université : schéma directeur des systèmes d'information, schéma pluriannuel de stratégie immobilière, contrôle de gestion, suivi des coûts, contrôle et audit internes ;*
- 3. (Universités des Hauts-de-France, MESRI) : mettre à profit la fusion pour construire une offre de formation régionale rénovée, enrichie et coordonnée plaçant l'étudiant au cœur du dispositif ;*
- 4. (Universités des Hauts-de-France, MESRI) : dans la perspective d'une extinction progressive de la ComUE, définir une forme de coopération souple et efficace qui permettra, avec le soutien des pouvoirs publics, de coordonner les stratégies d'excellence et les stratégies territoriales ;*

5. *(MESRI, DGFIP) : modifier le code de l'éducation pour mettre en place un dispositif de redressement financier ne reposant pas sur le seul résultat comptable (articles R. 719-104 et R. 719-109) ; intégrer une présentation du fonds de roulement mobilisable aux programmes pluriannuels d'investissement soumis au vote des organes délibérants (article R. 719-67) ; prévoir et communiquer au conseil d'administration un avis écrit et motivé du recteur (article R. 719-65), prenant en compte l'avis du contrôleur budgétaire en région, sur les budgets et comptes financiers qui lui sont soumis dans le cadre du contrôle budgétaire.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation	416
Réponse du ministre de l'Action et des Comptes publics	421
Réponse du président de l'université de Lille	423
Réponse de l'ancien président de l'université de Lille 2, président de la fondation de l'université de Lille	426
Réponse du président de l'université de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis	429

Destinataires n'ayant pas observation

Ancienne présidente de l'université de Lille 3, rectrice de l'académie de Grenoble, chancelière des universités
Président de l'université Littoral Côte d'Opale

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'Économie et des Finances
Président de l'université d'Artois
Président de la ComUE Lille Nord de France

**RÉPONSE DE LA MINISTRE
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR,
DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION**

Je souhaite remettre en perspective le processus de fusion des universités lilloises, qui s'inscrit dans le cadre plus général de l'enseignement supérieur et de la recherche dans les Hauts-de-France, et apporter les réponses qu'appellent les recommandations formulées par la Cour en conclusion de son insertion.

Loin d'être le résultat d'une décision opportuniste, la fusion s'inscrit dans la durée et comporte deux phases distinctes : une première de maturation (2010-2016) qui a vu le rapprochement des trois universités lilloises, une seconde d'accélération (2016-2018) en raison de la labellisation I-SITE et des attendus du jury international.

Intervenue en 2017 après trois échecs, la labellisation I-SITE du projet qui doit conduire à la mise en place de l'université cible ULNE (Université Lille Nord Europe) s'organisera notamment autour de la nouvelle université de Lille qui résulte de la fusion au 1^{er} janvier 2018 des trois universités lilloises, et de la prochaine fusion (annoncée pour 2020) des trois écoles d'ingénieurs : École centrale, École nationale supérieure de chimie et École nationale des arts et industries du textile de Roubaix (ENSAIT), qui ont vocation à intégrer l'université cible.

Il s'agit de fédérer le potentiel scientifique lillois (élargi à d'autres écoles, au Centre Hospitalier Régional Universitaire – CHRU de Lille et à l'Institut Pasteur), pour lui permettre de figurer parmi les cinquante premières universités européennes.

Si cette seconde phase a connu quelques aléas internes aux trois universités, les équipes ont poursuivi le travail d'organisation de la nouvelle université, même si des arbitrages politiques clairs ont parfois pu faire défaut.

Enfin, la création de la région Hauts-de-France, qui intègre l'ex-région Picardie, a d'ores et déjà conduit à organiser un dialogue entre l'ensemble des universités de la région, notamment au travers de la relance de la conférence régionale des présidents d'université (CRPU) en juillet dernier.

Une réflexion sera conduite sur un plan général par l'ensemble des partenaires de la région pour déterminer l'évolution de la structuration du site : place de la ComUE, de l'association picarde, de l'université de Picardie Jules Verne, des universités dites périphériques...

Dans ce contexte de forte et rapide évolution, l'accompagnement du ministère s'est concrétisé de plusieurs façons, et ce bien avant le processus de fusion.

Une mission d'accompagnement de l'IGAENR a été mise en place dès le début de l'année 2016 ; elle a rendu un rapport provisoire en avril 2016 préconisant des travaux à mener dans le domaine institutionnel et organisationnel. La finalité explicite de cette mission était bien d'accompagner les universités dans la mise en place du nouvel établissement.

La direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) a en outre apporté juridiquement un appui au projet de fusion en veillant à l'adhésion de la communauté universitaire lilloise par la définition d'un calendrier prévisionnel et la structuration des instances provisoires réunissant l'ensemble des représentants élus et désignés jusqu'à la désignation des nouvelles instances de l'université de Lille.

Sur le terrain, l'université de Lille a été accompagnée sur l'année 2017-2018 par la Mission Expertise et Conseil (MEC) de la DGESIP dans le cadre de la mise en place d'un dispositif de pilotage stratégique de l'offre de formation et de suivi des coûts des activités dans une démarche de type analytique.

La DGESIP a pris acte des difficultés rencontrées et a proposé à l'établissement de poursuivre et renforcer son appui sur site avec un expert et une conseillère dédiée de sites et d'établissements à la DGESIP.

L'IGAENR, de son côté, a été sollicitée en mars 2018 par le recteur de région académique, recteur de l'académie de Lille, pour procéder à un audit de la situation budgétaire de l'université de Lille.

Elle a rendu en juillet une première note d'étape et a proposé, à la demande du président de l'université, d'élargir le périmètre de son audit à d'autres thématiques au travers d'un audit organisationnel des fonctions de support (RH, finances/comptabilité, immobilier, système d'information et aide au pilotage) associant services centraux et composantes.

Elle a proposé ainsi d'effectuer une analyse complémentaire :

- de la trajectoire d'évolution de la masse salariale ;*
- de la politique d'investissement immobilière de l'université au regard des enjeux budgétaires et patrimoniaux auxquels se trouve confronté l'établissement ;*

- de l'organisation, de l'optimisation et de la rationalisation des fonctions de support, en lien avec les composantes de formation et de recherche, préfigurant les contours d'un projet d'administration, en appui au plan stratégique de développement actuellement en cours de rédaction.

S'agissant des finances de l'université, l'équipe présidentielle a rapidement pris des décisions importantes permettant d'inscrire l'établissement dans une trajectoire de redressement à l'horizon 2021.

Elle a soumis au conseil d'administration du 4 octobre 2018 une note stratégique présentant un plan de redressement sur 2018-2019, visant à gagner des marges de manœuvre afin de mettre en place une stratégie de recherche, de formation et de qualité de vie au travail pour l'ensemble de la communauté universitaire.

Ce plan se décline en deux grands objectifs :

- redresser les comptes de l'université afin d'augmenter la capacité d'autofinancement, le fonds de roulement et en maîtrisant la masse salariale ;
- augmenter les ressources propres.

Ces objectifs sont déclinés en actions.

Le plan de redressement propose une méthodologie de travail qui associe toute l'université : services centraux, composantes, services communs, unités de recherche. Sa mise en place nécessite un travail en mode projet. Toutes les décisions prises seront chiffrées et l'impact sur les grandes masses budgétaires sera évalué. Des indicateurs de suivi à tous les niveaux seront proposés et un reporting de ces indicateurs dans les instances sera prévu.

Au final, les différentes actions de ce plan s'étaleront tout au long de l'année 2018-2019.

Les premiers résultats seront intégrés au dialogue de gestion 2019 et dans le budget 2020.

L'université se fixe pour objectif d'arriver en 2021 à un rééquilibrage des moyens et à retrouver des marges de manœuvre en investissement.

Le dispositif de pilotage mobilise l'ensemble des acteurs et permet un suivi fin garant de la réussite de l'opération. Les actions proposées témoignent d'un souci de transparence qui permettra au ministère de s'assurer de l'avancée nominale des mesures retenues.

Les trois recommandations adressées au ministère de tutelle s'inscrivent dans les projets que celui-ci poursuit et appellent, de ma part, les observations suivantes.

S'agissant de la recommandation n° 3 de « mettre à profit la fusion pour construire une offre de formation régionale rénovée, enrichie et coordonnée plaçant l'étudiant au cœur du dispositif », un dialogue contractuel renouvelé avec l'ensemble des établissements du site lillois va débiter avant la fin du premier semestre 2019 au titre de la vague E pour une accréditation de l'offre de formation à la rentrée 2020. La procédure d'instruction des demandes d'accréditation du site lillois va s'inscrire pleinement dans cette démarche.

L'université lilloise ainsi que les universités d'Artois, du Littoral Côte d'Opale et de Valenciennes ont d'ores et déjà déposé pour la période 2020-2024, leur proposition de nouvelle offre de formation.

L'instruction de cette offre sera finalisée au printemps 2020 pour être examinée par le ministère en vue de son accréditation en tenant compte de la qualité du dispositif global mis en œuvre. Le HCERES et la DGESIP s'attacheront tout particulièrement à vérifier que la nouvelle offre est globalement rationnelle et cohérente au niveau du site tout en garantissant une offre de formation de proximité, notamment en premier cycle, et qu'elle soit soutenable tant sur le plan pédagogique que sur celui des moyens disponibles.

Quant à la recommandation n° 4 visant, « dans la perspective d'une extinction progressive de la ComUE, [à] définir une forme de coopération souple et efficace qui permettra, avec le soutien des pouvoirs publics, de coordonner les stratégies d'excellence et les stratégies territoriales », l'évolution législative initiée par le Gouvernement pour faciliter les projets de regroupement d'établissement consiste à élargir les possibilités d'expérimentation portant sur différents types d'EPSCP, et notamment les ComUE, ainsi qu'à assouplir les dispositions relatives à la coordination territoriale.

Les dispositions prévues à l'article 52 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance et son ordonnance d'application autoriseront ainsi des établissements expérimentaux d'enseignement supérieur et de recherche à se constituer sous la forme la plus à même de répondre à leurs besoins et respecter les conditions posées par le jury international sur les investissements d'avenir.

C'est dans ce cadre que les membres de la ComUE Lille Nord de France examineront son devenir.

Le conseil d'administration de la ComUE sera amené à délibérer sur une telle évolution statutaire ou la création d'un établissement expérimental et, le cas échéant, se prononcer sur le transfert de ses biens, droits et obligations.

Enfin, je partage les préconisations de la Cour, qui font l'objet de la recommandation n° 5, concernant la nécessaire évolution des dispositions du code de l'éducation sur les indicateurs financiers susceptibles d'entraîner l'obligation de mettre en œuvre un plan de rétablissement de l'équilibre financier.

À cette fin, un projet de modification du code de l'éducation est en cours d'élaboration. Parmi les pistes de réforme en cours de discussion, l'une d'entre elles prévoit, qu'outre le résultat comptable, la capacité d'autofinancement, la trésorerie, le fonds de roulement et le niveau des restes à payer et à engager, devraient être pris en compte pour évaluer la nécessité de déclencher un plan de rétablissement de l'équilibre financier.

Une autre proposition consisterait à introduire également de nouveaux critères pour évaluer le caractère soutenable de l'équilibre du budget et sécuriser son analyse par le conseil d'administration. Par exemple, la prévision des restes à encaisser et du fonds de roulement affecté à la programmation des opérations pluriannuelles devrait couvrir les restes à payer et les restes à engager de cette même programmation.

Enfin, concernant le contrôle budgétaire, une proposition prévoit, lors de l'adoption du budget initial, des budgets rectificatifs et du compte financier, un avis écrit du recteur à destination du président de l'université qui le communiquerait aux membres du conseil d'administration. Cet avis serait préparé par les services du rectorat ou du service inter-académique qui assurent le contrôle budgétaire exercé par le recteur ou le ministre, en application de l'article R. 719-108 du code de l'éducation.

Par ailleurs, je vous rappelle, qu'actuellement, l'avis du contrôleur budgétaire en région peut être sollicité par le recteur, pour l'exercice de ses compétences dans le cadre du contrôle budgétaire, en application de l'article R. 719-107 du code de l'éducation.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Dans ce document, la Cour des comptes relève des difficultés financières et de gestion au sein des anciennes universités de Lille qui mettent en difficulté la nouvelle organisation fusionnée. À ce titre, elle déplore notamment la mise en œuvre insuffisante des outils et du cadre financier sur lesquels la nouvelle université devrait s'appuyer pour améliorer sa gestion et sa soutenabilité financière.

Le ministère de l'Action et des Comptes publics souscrit aux observations de la Cour, et met en œuvre des actions d'accompagnement de modernisation pour dynamiser le déploiement du cadre budgétaire et comptable des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP).

I. Le ministère accompagne les établissements publics dans leur démarche de maîtrise des risques et dans leurs opérations de transformation

Un arrêté du 17 décembre 2015 a défini le cadre de référence commun des contrôles internes budgétaire et comptable qui explicite, pour les organismes publics, les principes directeurs et la démarche à mettre en œuvre pour déployer les dispositifs de contrôle interne budgétaire et comptable. Les outils de pilotage associés, principalement la carte des risques et le plan d'action permettent aux organismes de sécuriser leurs procédures financières.

La circulaire du 9 juillet 2018 relative à la gestion budgétaire et comptable des organismes publics et des opérateurs de l'État pour 2019 met l'accent sur la nécessité pour chaque organisme de disposer de ces outils de pilotage, actualisés et validés. De plus, la transmission, par les organismes, de leurs carte(s) des risques budgétaires et comptables et plan(s) d'action associés à leur ministère de tutelle doit être effective au plus tard au 31 décembre 2018.

Par ailleurs, la direction générale des Finances publiques a publié, en 2017, un guide actualisé relatif aux créations, transformations et suppressions des établissements publics nationaux, dans lequel sont notamment détaillées « les opérations pratiques à réaliser ». Ce guide vise à accompagner les établissements sur les questions relatives au système d'information, aux opérations comptables spécifiques ou encore à la sécurisation des régies et à la conservation des archives.

II. Le ministère participe à la modernisation du régime budgétaire, comptable et financier applicable aux EPSCP

Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique a conduit à mettre en place un nouveau cadre budgétaire et comptable des établissements publics dans lequel l'information financière apportée aux administrateurs et aux tutelles est élargie et comporte des éléments relatifs aux autorisations budgétaires, à l'équilibre financier, la situation patrimoniale, la trésorerie et les emplois.

Toutefois, les EPSCP disposent d'un régime budgétaire adapté inscrit dans le code de l'éducation qui n'a pas complètement transposé cette modernisation. Le ministère est donc favorable aux recommandations d'évolutions réglementaires formulées par la Cour, visant à renforcer l'efficacité du contrôle budgétaire et à mieux identifier et prévenir les risques financiers des universités.

Des travaux sont d'ailleurs actuellement en cours avec le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation pour réviser le régime financier applicable aux EPSCP. Cette révision permettra une harmonisation de leur régime financier précité avec le nouveau cadre réglementaire prévu par le décret du 7 novembre 2012.

La Cour propose d'intégrer une présentation du fonds de roulement mobilisable aux programmes pluriannuels d'investissement soumis au vote des organes délibérants. Depuis l'introduction au 1^{er} janvier 2016 de la comptabilité budgétaire, dans le cadre de la présentation à l'organe délibérant des budgets et des comptes financiers des universités, le tableau des opérations pluriannuelles précise notamment les restes à réaliser pour chaque opération. Ce tableau voté par l'organe délibérant répond à cette recommandation de la Cour en permettant un suivi de l'évolution des financements pour chaque projet pluriannuel d'investissement.

Pour ce qui concerne la nouvelle université de Lille, ces mesures d'accompagnement et de modernisation du cadre budgétaire et comptable devraient permettre une amélioration du socle comptable et budgétaire de l'établissement.

L'université devra également s'appuyer plus régulièrement sur l'expertise des services financiers de l'État qui sont à sa disposition, et en premier lieu celle de son agent comptable et de son contrôleur budgétaire en région.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ DE LILLE

Nous avons pris connaissance de ce document avec le plus grand intérêt, nous prenons acte de l'ensemble des observations et recommandations qui y sont formulées, et vous remercions de la qualité du diagnostic porté sur la situation de notre jeune université, qui a moins d'une année d'existence.

Si, comme vous le soulignez, la stratégie des établissements constitutifs de l'Université de Lille a connu une accélération avec l'opportunité d'une candidature IDEX, le projet de rapprochement et de création d'une université métropolitaine unique, omnidisciplinaire et d'une stratégie commune de recherche est bien antérieur au programme PIA. Il relève d'une volonté ancienne de mettre en cohérence les dispositifs métropolitains de formation et de recherche. Certes, cette démarche n'est pas encore aboutie en matière de formation, mais elle est en voie de l'être pour la recherche.

La fusion des trois universités lilloises n'est qu'une étape sur ce chemin ambitieux de mise en cohérence d'un service public d'enseignement supérieur et de recherche unifié, en lien avec les besoins de notre territoire. Tous nos efforts sont désormais consacrés, avec nos partenaires, à la création d'une université-cible d'excellence à fort potentiel de recherche, dotée d'une offre de formation renouvelée, différenciée et très attractive. Il s'agit pour nous tous de constituer une des grandes universités européennes qui soit un pôle majeur au Nord de l'Europe.

La démarche concernant la formation est déjà fortement engagée pour l'offre 2020-2024, en particulier avec la création d'écoles d'excellence (« graduate schools ») qui doivent être un nouveau moyen de diversifier les étudiants attirés à Lille, de favoriser les interactions avec les grandes écoles, et d'intensifier les liens entre recherche et formation. Elle implique de développer les partenariats internationaux en tirant parti du carrefour géographique que constituent les Hauts-de-France. C'est ce que nous entreprenons avec la KU Leuven, l'Université de Gand et l'Université du Kent, à travers la constitution d'un Campus transfrontalier. Ce sont les prémices de la constitution d'une université de premier rang en Europe.

Pour que cette ambition entraîne une dynamique globale de site, un accord commun est en cours de discussion avec l'ensemble des universités de notre région. La ComUE n'a pas apporté les résultats escomptés aux regards des moyens qui y ont été déployés, et nous privilégions une structure de coopération plus souple. Cette démarche envisagée au niveau régional doit permettre d'évoluer vers une meilleure coordination de l'offre de formation et de la répartition de la recherche, notamment de sa

spécialisation. Dans cet esprit, la création d'une nouvelle CRPU plus stratégique a été initiée avec la volonté de développer des réponses communes à différents appels d'offres internationaux, mais aussi d'optimiser l'offre de formation régionale. Cela implique un accompagnement de l'État afin de trouver une solution optimale pour notre ESPE, dont les résultats sont excellents.

La Cour porte une analyse sévère du difficile processus de fusion, mettant en lumière des difficultés tout à fait réelles. La faiblesse de l'accompagnement et les défauts de coordination dans le domaine de la gestion et plus particulièrement celui des procédures de préparation budgétaire, ont abouti à des risques financiers identifiés concernant tant la masse salariale que le réalisme du programme d'investissements. C'est pourquoi j'ai, dès notre élection, demandé et obtenu un audit de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche. Les premiers éléments du rapport de l'IGAENR nous sont connus, le travail d'analyse se poursuit et nous sera précieux.

Sans en attendre les conclusions définitives, et dès les premières semaines d'existence du nouvel établissement, nous avons renforcé la fonction financière et avons pleinement intégré l'expertise de l'Agent comptable dans la gouvernance, comme nous nous y étions engagés dans les statuts du nouvel établissement. Nous mettons en place les schémas directeurs des systèmes d'information et de stratégie immobilière de la nouvelle université, et avons fortement investi dans de nouvelles capacités de pilotage (comptabilité analytique, contrôle de gestion renforcé, contrôle interne et audit des services fusionnés...). C'est dans ce cadre que nous procédons au recrutement d'une direction transversale de l'aide au pilotage et de l'amélioration continue. Située au plus près de la direction de l'établissement, elle aura pour mission de fournir à la gouvernance des outils d'aide au pilotage et à la décision qui lui ont fait défaut, comme le signale le rapport.

Conscients des difficultés rencontrées lors de la naissance de l'établissement et des conséquences à en tirer, nous nous sommes d'ores et déjà attachés à mettre en œuvre le plan de redressement - validé par le Conseil d'administration du 4 octobre 2018 - visant à planifier des mesures partagées collectivement pour assurer l'équilibre des comptes. Nous nous sommes résolus à prendre plusieurs mesures structurelles particulièrement difficiles durant les premiers mois d'existence d'un établissement de cette taille : notre campagne d'emplois a été réduite à l'extrême (aucun remplacement parmi les départs en retraite ou les mutations, aucun poste de Professeur des universités, quelques publications de postes liées à la loi ORE impulsée par le Ministère...) et ce sont près de 150 postes

d'enseignants- chercheurs qui ne seront ainsi pas pourvus en 2019 ; le plan d'investissement a été drastiquement revu à la baisse malgré les énormes besoins de jouvence des bâtiments ; nous sommes engagés dans une refonte de l'offre de formation qui tirera pleinement parti des potentialités offertes par l'université fusionnée et doit se traduire par une meilleure allocation des ressources.

Ces efforts sont nécessaires pour rendre à notre établissement les marges de manœuvre indispensables au déploiement de notre projet stratégique. Nous les entreprenons car nous sommes convaincus que la qualité du pilotage et la rigueur de notre gestion budgétaire sont les meilleurs gages de succès dans notre ambition de constituer dans la métropole lilloise une grande université, au service des étudiants et de notre territoire, capable de faire rayonner en Europe les talents de notre grande région.

Ces efforts sont menés tout en cherchant à préserver la très grande qualité reconnue de nos formations et de notre recherche, qui valait à l'un des trois ex-établissements d'être présent au classement de Shanghai, et qui constitue aujourd'hui notre ambition première : innovation pédagogique, excellence de la recherche et rayonnement international guident toutes nos actions.

Ces efforts, difficiles et menés sans relâche après un processus de fusion dont la Cour souligne la complexité, ne corrigeront cependant pas un constat établi par l'État avant la fusion des établissements : prises dans leur ensemble, les trois universités étaient reconnues comme ayant accumulé un déficit de postes record au niveau national - plus de 400 postes nous manquent pour exercer pleinement nos missions. Ce déficit est aggravé de plus de 25 % par les mesures que nous avons dû prendre, avec une charge de service public qui a augmenté à la faveur de la loi ORE. La Cour souligne avec pertinence les défauts que l'établissement se doit de corriger, et ce travail est largement entamé, mais elle souligne aussi à quel point l'importance du projet d'établissement-cible (Université Lille Nord Europe) mérite un soutien public dans une région où l'Enseignement supérieur et la Recherche, jusqu'alors peu accompagnés, représentent un véritable espoir et un potentiel considérable de développement.

Pleinement engagés dans leurs missions, mon équipe (dont le coût complet a lui-même été réduit de moitié relativement à ce qu'il était dans la somme des trois anciens établissements) et le conseil d'administration de l'Université avancent lucidement et courageusement dans un contexte difficile mais porteur d'avenir.

Nous voulons croire que cet engagement et ce grand dessein de la construction d'un établissement de rayonnement international dans le carrefour nord-européen, achèveront de convaincre nos partenaires, tant publics que privés, tant locaux que nationaux - au premier rang desquels la tutelle publique qui s'affirme soucieuse de hausser la qualité de l'Enseignement et de la Recherche sur tout le territoire - de répondre positivement à cette dynamique en tenant leur promesse d'équité et d'investissement dans l'avenir et la jeunesse.

**RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ
DE LILLE 2, PRÉSIDENT DE LA FONDATION
DE L'UNIVERSITÉ DE LILLE**

En ma qualité d'ancien président de l'université Lille 2 ayant fait le choix de ne pas être candidat à la présidence de l'Université de Lille, il ne m'appartient pas de me prononcer sur les observations de la Cour relatives à l'Université de Lille et sa gestion.

En revanche, s'agissant des conditions dans lesquelles s'est déroulé le processus de fusion des trois universités lilloises, je souhaite confirmer les analyses de la Cour au moins sur trois points.

1. Absence de pilotage politique et opérationnel par l'État

L'Université Lille 2 s'est longtemps montrée réticente au projet de fusion des universités lilloises, cherchant toujours à en déterminer la véritable plus-value sur les plans organisationnels, de l'excellence de la recherche et de la qualité des formations au service de l'insertion professionnelle des étudiants. Ce n'est que sous la pression forte de l'État que l'Université Lille 2 s'est ralliée, en 2014, au projet de fusion motivé, comme le relève la Cour (Présentation) « non par une ambition académique, mais par la recherche du label d'excellence, finalement obtenu à la quatrième tentative en 2017 ».

Ainsi, comme l'indique la Cour « la fusion ne procède pas d'une stratégie, mais de la conjonction de deux logiques : la compétition pour l'obtention des moyens relevant du Programme d'investissements d'avenir (PIA) et la politique de regroupement territorial prévue par la loi du 22 juillet 2013. L'État a poussé à la fusion des acteurs qui n'en avaient pas jusque-là manifesté la volonté mais qui ont finalement estimé qu'une telle intégration conditionnait l'obtention des crédits d'excellence ».

L'État semble avoir, en effet, couru plusieurs lièvres à la fois, poussant les universités lilloises à la fusion, les incitant à se positionner dans la compétition IDEX (ce qui était déjà, en soi, largement contradictoire), tout en incitant l'ensemble des acteurs du site à se regrouper au sein de la COMUE Lille Nord-Europe. L'Université Lille 2 avait pourtant proposé très tôt une vision beaucoup plus globale, imaginant une structure fédérative à l'échelle régionale afin de regrouper l'ensemble des acteurs sur un projet stratégique partagé. Il est regrettable que l'État n'ait pas agi, comme il a su le faire pour les motifs rappelés ci-dessus, afin de pousser les établissements dans cette direction.

2. Indétermination du jury IDEX

Les Universités lilloises se sont lancées, comme d'autres établissements en France, dans la course effrénée à l'IDEX, y déployant une énergie, un temps et des ressources considérables et « surfant » sur les injonctions contradictoires émanant du jury IDEX, du Commissariat à l'Investissement et du ministère en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il fallait tenter de gérer une-contradiction impossible: tout d'abord, satisfaire à l'exigence d'excellence, marqueur majeur du PIA, qui imposait de ne « sélectionner » que les activités de recherche et de formation répondant à ce critère ; mais également, dans le cadre du processus de fusion, agréger l'ensemble des acteurs dans une dynamique d'ensemble.

Bien plus, les attendus du jury sur le plan stratégique, ont été souvent changeants et toujours confus ; le seul point qui n'a pas varié a été la volonté du jury et de son président de promouvoir la création de grands ensembles juridiquement homogènes, comme si la taille d'un établissement était le gage de son excellence.

Comme l'indique la Cour « Il est manifeste que, de manière générale, les candidats, ne disposant d'aucun éclairage sur les attentes du jury, ont eu du mal à interpréter les notations négatives voire instables. Un même chapitre du projet a pu se voir attribuer, à contenu égal, deux notes divergentes à quelques mois d'écart ». On ne parvient pas, à cet égard, à comprendre pourquoi le jury IDEX a pré-sélectionné le projet lillois en qualité d'IDEX, pour le rejeter sommairement quelques mois plus tard en changeant, de façon toujours inexplicable, les évaluations réalisées initialement.

3. Les difficultés du processus de fusion

Les difficultés du processus de fusion résultent également des grandes différences entre les trois universités ; pour n'évoquer que le cas de Lille 2, trois caractéristiques méritent d'être soulignées :

- *de l'aveu même du MESR, Lille 2 était l'université la plus sous-dotée de France en termes de ressources humaines. En 2012-2013, le déficit de postes, toutes catégories confondues, était ainsi évalué par les services ministériels à près de 500. Les postes « Fioraso » ont permis un rattrapage relatif à hauteur de 200 postes (Lille 2 ayant été l'université la mieux dotée de France) ; il n'en reste pas moins qu'au moment de la fusion, Lille 2 affichait encore un déficit de l'ordre de 200 à 300 postes ;*
- *l'Université Lille 2 a toujours eu le souci d'une gestion la plus économe possible, lui permettant de dégager des ressources propres utilisées à des fins d'investissement productif; sur la période 2012-2017, les crédits d'investissement en provenance de l'État ont été égaux à zéro. Ceci n'a pas empêché l'Université, malgré le prélèvement indu sur son fonds de roulement relevé par la Cour, de mettre en œuvre une politique d'investissement extrêmement ambitieuse, parvenant ainsi, par exemple, à ériger, pour son IUT, le tout premier bâtiment universitaire français à énergie positive (pour un coût de plus de 20 M€) ; l'Université n'a ainsi pas hésité à mobiliser une partie de ses participations financières (dans des start-up qu'elle avait contribué à créer) pour financer ces investissements, sans aucune charge pour l'État; il est à noter qu'un volume important de ces participations financières a été transféré à l'Université de Lille à sa création.*

Enfin, comme la Cour elle-même avait pu l'indiquer, le patrimoine immobilier de l'Université Lille 2 était de grande qualité, témoignant de l'effort constant de l'Université pour l'entretenir et le placer au meilleur niveau.

Ainsi, comme l'indique la Cour, « Les phases préparatoires de la fusion des trois universités auraient nécessité, d'une part, un travail sur la plus-value de la nouvelle université pour les étudiants et la recherche et, d'autre part, un socle de gestion solide et opérationnel. Ces deux conditions n'ont pas été remplies ».

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ DE VALENCIENNES ET DU HAINAUT-CAMBRÉSIS

Synthèse du projet stratégique UPHF

Peu de temps après sa prise de fonction, en avril 2016, l'équipe de gouvernance de l'Université de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis (UVHC) a été confrontée à une réalité : les visites ainsi que les rapports de différentes instances (l'HCERES, la cour des comptes, l'IGAENR) ont montré la fragilité de notre modèle dans un milieu universitaire en pleine mutation, tant sur le plan national que sous l'effet d'une restructuration du paysage universitaire dans la nouvelle région Hauts-de-France.

Ambitieuse, et soucieuse de trouver une voie pour assurer son avenir en toute autonomie, l'équipe de gouvernance a cherché un modèle original capable d'être présent et reconnu sur un large spectre de champs scientifiques et non pas sur quelques niches d'excellence.

Ce nouveau modèle d'Université en France, et pour lequel nous revendiquons le leadership, a désormais un nom : Université Polytechnique Hauts-de-France.

Ce nom et cette structure ne naissent pas ex nihilo : ils procèdent d'une analyse fine des forces et faiblesses de l'UVHC, tant en interne qu'au regard de son environnement.

Il convient donc, dans un premier temps, de rappeler l'environnement de l'UVHC.

Sur les plans de la recherche et de la formation, l'UVHC pouvait se présenter comme multidisciplinaire hors santé, avec un partage pour moitié, au niveau des étudiants, entre les sciences & technologies et les Humanités.

Sur le plan de la recherche, notre spécialité sur les transports est notamment portée par un laboratoire, LAMIH - UMR CNRS, dont la particularité réside dans cette adjonction du « H » pour « Humain ». Autrement dit, la dimension « humanité », dans une perspective certes disciplinaire (à l'intérieur du domaine des sciences et technologies), a permis un dialogue qui n'était pas pratiqué par les autres laboratoires disciplinaires. Cet axe sur les transports a d'ailleurs permis d'y adjoindre les travaux des économistes et des juristes. Autrement dit, l'adaptabilité et le décloisonnement disciplinaire en fonction d'un champ d'investigation clairement défini nous définissent. Ce dialogue entre les disciplines est une réalité au sein de l'établissement depuis de nombreuses années.

De cette particularité, en fonction des environnements proches, nationaux et internationaux, nous avons fait une force à la base même de notre projet d'Université Polytechnique.

Une force comme un lieu d'évidence : l'idée de base de l'Université Polytechnique Hauts-de-France est tout aussi simple qu'efficace : nous entendons désormais présenter (établissement par le prisme de deux pôles - Sciences & Technologies, d'un côté, Humanités, d'autre part. Cela n'est pas simplement source d'une plus grande agilité - avec une structuration qui épure pour gagner en efficacité - et d'une plus grande visibilité. C'est, surtout, l'entre-deux qui porte le projet : cette zone commune entre les deux pôles nous semble représenter ce qui doit faire notre présent qui tente de jauger l'avenir. Autrement dit, cette zone où nous entendons construire et faire agir la fertilisation croisée répond tout autant aux métiers de demain qu'à une configuration nouvelle de la recherche, avec un enrichissement mutuel.

Dès lors, avec un changement de nom acté par le Conseil d'Administration de l'établissement le 17 décembre 2017, et une évolution rythmée par de nombreuses rencontres avec le personnel et l'instauration de groupes de travail dédiés (sur la formation, la recherche, la structure...), nous avons réussi, en l'espace de deux ans, à rendre commun un esprit Université Polytechnique. Comment le définir ? Il ne s'agit pas d'une simple circulation entre les disciplines, mais d'un véritable réensemencement. Avec à la clé la création d'un paradoxe qui embrasse l'avenir : les forces disciplinaires seront renforcées parce qu'elles prennent pour modus vivendi l'interdisciplinarité.

Pour que cet esprit prenne corps, il convient alors d'élargir le spectre de l'établissement préexistant. Ceci, insistons, non pour diluer ses forces, mais bien pour tenir compte des acquis, et les renforcer pour répondre aux métiers de demain et aux nouvelles perspectives de la recherche.

L'arrivée de nouveaux acteurs a par conséquent été soigneusement étudiée.

L'ambition du projet Université Polytechnique Hauts-de-France a alors permis de concevoir la création d'un INSA, fruit de la fusion de trois de nos composantes : l'ENSIAME, l'ISTV et la FSMS.

Cette fusion est particulièrement originale puisqu'elle concerne une école interne d'ingénieurs, l'ENSIAME, un institut proposant un large spectre de formations principalement professionnalisantes et la faculté des Sciences et Métiers du Sport.

À notre connaissance une telle fusion est à ce jour unique en France et permet de dépasser les clivages internes habituels pour induire une nouvelle dynamique disruptive. C'est pourquoi le choix du réseau INSA s'est imposé à la fois pour des raisons historiques (l'ENSIAME est INSA partenaire), mais également d'envergure et de souplesse.

Cela constituera le Pôle Sciences et technologies de l'UPHF, avec comme nom : INSA Hauts-de-France. Cet INSA entend, sur base de l'instauration de l'esprit Université Polytechnique, s'appuyer sur la particularité de la création des INSA en France, avec comme co-fondateur le philosophe Gaston Berger.

Nous entendons effectivement tisser, par l'intermédiaire de l'INSA Hauts-de-France, un dialogue fort et inédit avec le Pôle Humanités.

Ce dernier a, lui aussi, été repensé et restructuré. Ainsi, les différentes composantes se sont effacées, au profit d'une structuration en Unités Académiques, miroir de la structuration de l'INSA Hauts-de-France.

En outre, pour renforcer le Pôle Humanités et lui donner une véritable originalité, tout en accentuant le dialogue avec le Pôle Sciences et technologies, nous entendons désormais intégrer dans rétablissement UPHF qui devient établissement de regroupement, l'ESAD - École d'Art et de Design - de Valenciennes.

Avec cette intégration, nous respectons pleinement la logique de l'esprit polytechnique, qui consiste aussi à expérimenter sur le plan pédagogique. La césure habituelle entre les universités et les écoles d'art est de la sorte appelée non pas à disparaître, mais à être repensée, en tenant compte des atouts respectifs. Nous entendons, sur ce point, être un modèle.

Les étudiants de l'ESAD peuvent ainsi bénéficier de cours dispensés par l'UPHF, notamment au niveau du Pôle Sciences et technologies. En contrepartie, les étudiants de l'UPHF peuvent s'enrichir sur le plan de la formation en bénéficiant d'une pédagogie par projet.

Cet enrichissement mutuel a aussi permis d'envisager la création d'un Master commun, qui portera la mention Design, avec la spécialisation Design social. L'ESAD est ainsi appelée à collaborer avec les juristes et les économistes de l'UPHF.

L'Université Polytechnique Hauts-de-France propose donc un nouveau modèle de structuration, avec une gouvernance pensée en fonction de cette particularité.

Cela justifie pleinement le mode expérimental.

Avec la création de cet établissement de regroupement, l'esprit de l'Université Polytechnique va ainsi permettre un décloisonnement inédit, avec des possibilités multiples d'accomplir des parcours de recherche du début à la fin d'une chaîne, en raison du dialogue inédit entre les disciplines, et qui constitue l'essence-même du projet.

De même, dans le cadre de la formation, l'esprit Université Polytechnique va non seulement permettre de décloisonner les disciplines, mais il va aussi induire un décloisonnement de la temporalité des formations. Nous sommes ainsi lauréats d'un NCU intitulé « Prélude », obtenu avec l'Institut Catholique de Lille, qui entend moduler les parcours, les hybrider, pour répondre aux exigences de notre temps. L'UPHF a donc la volonté par une reconfiguration de son offre de formation, en particulier en s'appuyant sur le projet NCU Prélude, et par une réorganisation de ses composantes, de proposer un modèle conjuguant pro-activité, c'est-à-dire anticipation des évolutions et interactions avec notre environnement, et attractivité.

Relever le défi de conjuguer une Université plaçant les apprenants au centre de sa stratégie sans renoncer pour autant à l'excellence et donc à l'attractivité sur un large spectre de champs de recherche et de formation, suppose non seulement une mobilisation de tous les acteurs, mais également une simplification de la structure de l'UPHF qui demain comptera :

- 6 composantes Recherche ;
- 1 composante Humanités et Sciences Sociales ;
- 1 IUT ;
- 2 établissements-composantes, l'INSA Hauts-de-France et l'ESAD de Valenciennes.

Devenir expérimental est une nécessité pour proposer un nouveau modèle, basé sur la mobilisation des forces internes à l'Université et leur conjugaison avec des réseaux nationaux, tels que les INSA ou les Écoles d'art.

En effet, les modalités d'organisation proposées actuellement par le Code de l'Éducation ne permettent pas cette hybridation interne entre une Université et des établissements relevant d'une cotutelle (ex. : Ministère de la Culture).

Par ailleurs, le choix du réseau INSA implique d'être en mesure de garantir à la fois des synergies fortes dans une logique de structures gigognes (pour rappel la FSMS est complètement intégrée à l'INSA Hauts-de-France) et une certaine autonomie demandée, à juste titre, par le groupe INSA. Seule l'expérimentation permet de répondre à ces enjeux majeurs pour l'UPHF.