

N° 130

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la prise en compte
de la performance dans le financement des universités,*

Par M. Philippe ADNOT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR	5
I. MALGRÉ DES TENTATIVES, LE FINANCEMENT À LA PERFORMANCE DES UNIVERSITÉS RESTE MARGINAL	7
A. UN « MAQUIS » DE FINANCEMENTS DANS LEQUEL LA PERFORMANCE N'EST QUE PEU PRISE EN COMPTE	7
1. <i>Des universités financées majoritairement par une subvention publique historique globalement reconduite chaque année.....</i>	8
2. <i>Des universités soumises à une logique de performance qui irrigue tous les secteurs de politiques publiques mais qui n'a que peu de traduction budgétaire.....</i>	19
3. <i>Deux outils prenant en compte la performance : l'allocation des moyens et la politique contractuelle.....</i>	20
B. L'ÉCHEC DU MODÈLE D'ALLOCATION DES MOYENS À LA PERFORMANCE ET DU CONTRAT PLURIANNUEL EXISTANT	24
1. <i>Le modèle SYMPA a échoué à devenir un outil de répartition des moyens</i>	24
2. <i>Une évaluation trop fréquente et complexe des universités.....</i>	25
C. LES EXEMPLES ÉTRANGERS : DES TENTATIVES DE PRISE EN COMPTE DE LA PERFORMANCE INTÉRESSANTES POUR LE MODÈLE FRANÇAIS.....	27
1. <i>L'Irlande.....</i>	28
2. <i>Les Pays-Bas.....</i>	32
3. <i>La Suisse</i>	38
D. L'EXEMPLE DE RENNES I : LA VALORISATION DU POTENTIEL SOCIO-ÉCONOMIQUE DE L'UNIVERSITÉ AU SERVICE DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES ÉTUDIANTS.....	43
II. LA FRANCE DOIT S'INSCRIRE DANS LE MOUVEMENT MONDIAL DE PRISE EN COMPTE DE LA PERFORMANCE DANS LE MODE DE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS.....	45
A. S'ACHEMINER VERS UN CONTRAT PLURIANNUEL COMME CADRE UNIQUE D'ALLOCATION DES MOYENS, COMPRENANT UNE PART SIGNIFICATIVE DE FINANCEMENT À LA PERFORMANCE	46
1. <i>La rénovation du pilotage des établissements d'enseignement supérieur entreprise par le Gouvernement va dans le bon sens.....</i>	46
2. <i>Il faut aller au bout de la logique avec des contrats pluri-annuels comprenant des dotations – intégrant la masse salariale – réparties selon des critères liés à l'activité et à la performance.....</i>	47
B. AMÉLIORER ET SAVOIR COMMUNIQUER SUR LEURS PERFORMANCES, UNE NÉCESSITÉ POUR L'ATTRACTIVITÉ DES UNIVERSITÉS FRANÇAISES.....	53
1. <i>Améliorer leurs performances en renforçant l'insertion professionnelle des étudiants, et en valorisant l'investissement pédagogique des enseignants</i>	53
2. <i>Améliorer la communication des universités sur leurs performances</i>	59
C. INSUFFLER UN « ESPRIT ENTREPRENEURIAL » POUR DÉVELOPPER LES RESSOURCES PROPRES DES UNIVERSITÉS	61
1. <i>Développer une marque et une organisation spécifique... ..</i>	61
2. <i>... nécessaires pour développer des sources de financements propres</i>	62

EXAMEN EN COMMISSION.....69

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES73

LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR

Axe n° 1 - S'acheminer vers un contrat pluriannuel comme cadre unique d'allocation des moyens, comprenant une part significative allouée à la performance

- **Recommandation n° 1 :** la qualité des enseignements et l'insertion professionnelle des étudiants doivent constituer les indicateurs principaux de mesure de la performance pour l'enseignement supérieur. La performance de la recherche doit être jugée, quant à elle, principalement à l'aune des critères suivants : réputation à l'international, capacité à lever des fonds extérieurs et à valoriser l'innovation.
- **Recommandation n° 2 :** une enveloppe conséquente, sous forme de financement additionnel, attribuée selon des critères de performance doit être prévue. Elle doit représenter, à moyen terme, **5 % du montant global des financements alloués aux universités.**
- **Recommandation n° 3 :** le dialogue stratégique doit être renforcé, comme déclinaison annuelle du contrat pluriannuel en valorisant le pilotage territorial sans faire disparaître le rôle essentiel du ministère.
- **Recommandation n° 4 :** l'autoévaluation des universités doit être encouragée, comme projet partagé par l'équipe universitaire.

Axe n° 2 - Améliorer et savoir communiquer sur ses performances, une nécessité pour l'attractivité des universités françaises

- **Recommandation n° 5 :** améliorer les performances des universités en renforçant l'insertion professionnelle des étudiants et en valorisant l'investissement pédagogique des enseignants :
 - un retard à rattraper dans l'évaluation des enseignements et la valorisation de l'investissement pédagogique ;
 - les universités doivent se saisir des possibilités existantes pour gérer plus efficacement leurs ressources humaines : rémunérations élevées pour attirer les meilleurs talents, éventuellement repyramidage des effectifs etc. ;
 - l'insertion professionnelle des étudiants doit devenir la préoccupation majeure des universités ;
 - une forme de sélection à l'entrée de l'université pourrait être envisagée, sous un certain nombre de réserves.

• **Recommandation n° 6 : améliorer la communication des universités sur leurs performances :**

- **des indicateurs plus visibles et des labellisations à mettre en avant**, dans le sens d'une « différenciation intelligente » ;
- **s'appuyer sur le réseau des anciens (« alumni »)**, ce dernier faisant cruellement défaut aux universités françaises.

Axe n° 3 - Insuffler un « esprit entrepreneurial » pour développer les ressources propres des universités

• **Recommandation n° 7 : développer une « marque » et une organisation spécifique au sein des universités...**

• **Recommandation n° 8 : ... pour augmenter leurs sources de financements propres, par le biais :**

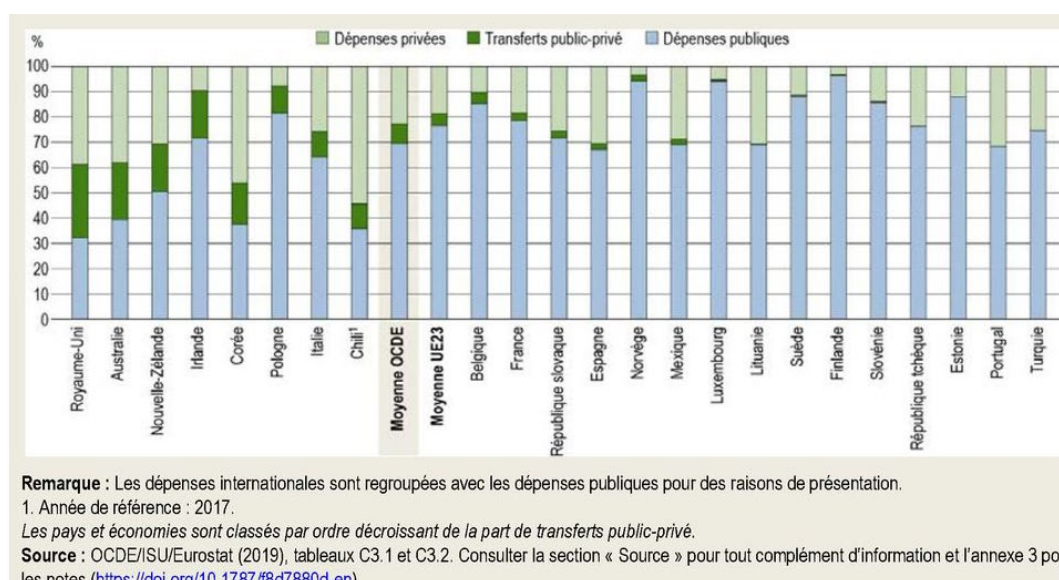
- **d'une hausse raisonnée des droits d'inscription** des étudiants français et étrangers tenant compte de la jurisprudence constitutionnelle et administrative ;
- **du développement de la formation continue** et des formations en apprentissage ;
- **de l'essor des fondations qui pourraient, à l'instar des exemples anglo-saxons, devenir le « bras financier » des universités**, en s'appuyant sur le réseau des anciens ;
- **de la valorisation du patrimoine immobilier** de près de 20 millions de m².

I. MALGRÉ DES TENTATIVES, LE FINANCEMENT À LA PERFORMANCE DES UNIVERSITÉS RESTE MARGINAL

A. UN « MAQUIS » DE FINANCEMENTS DANS LEQUEL LA PERFORMANCE N'EST QUE PEU PRISE EN COMPTE

Le financement des universités françaises repose sur **différents types de crédits, principalement publics** comme la moyenne des pays de l'OCDE (cf. graphique *infra*).

Répartition des dépenses au profit de l'enseignement supérieur dans les pays de l'OCDE (en 2016)



Source : *Regard sur l'éducation, 2019, OCDE, p 313*

Ces financements publics sont majoritairement budgétaires, avec la subvention pour charges de service public - constituée d'un socle historique reconduit chaque année -, mais **également extrabudgétaires** tels que les programmes d'investissement d'avenir (PIA). La part des financements privés demeure, quant à elle, marginale correspondant aux ressources propres des universités (droits d'inscription, formation continue, fondations...).

Dans ce millefeuille de financements, malgré des tentatives de mise en place d'outils tenant compte de la performance, **cette dernière n'est que peu ou pas prise en compte.**

1. Des universités financées majoritairement par une subvention publique historique globalement reconduite chaque année

a) La subvention pour charge de service public représente 75 % du financement total des universités

Cette subvention pour charge de service public (SCSP) repose sur un socle reconduit chaque année, sous réserve de certains ajustements.

Les universités constituent, en effet, des opérateurs de l'État, des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) qui reçoivent chaque année de la part de l'État, cette subvention. **Elle couvre les montants affectés à la masse salariale, les autres crédits de fonctionnement et d'investissement.** Depuis le 1^{er} janvier 2013, la totalité des universités ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies (RCE), prévus par la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU), **cette subvention est inscrite au titre 3 des crédits du programme 150 « formations supérieures et recherche universitaire ».**

Elle représente une part considérable du financement total des universités, soit près de 75 % en 2019. Elle finance, par ailleurs, plus de 90 % de dépenses de personnel.

La subvention pour charges de service public attribuée à chaque établissement est déterminée à partir du montant de la notification de l'année précédente à laquelle sont appliqués divers ajustements :

- ceux-ci portent en premier lieu sur la masse salariale, comme les crédits correspondant aux créations d'emplois, aux variations d'emplois des personnels de santé et des contrats doctoraux, au glissement vieillesse-technicité (GVT), aux compensations des parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR), de la hausse de la valeur du point et des titularisations réalisées dans le cadre de la loi dite « Sauvadet » ;

- ils concernent également la subvention de fonctionnement, comme la compensation de l'exonération de droits d'inscription des étudiants boursiers, ou exceptionnellement la prise en compte de décisions gouvernementales (5 000 créations d'emplois, loi « orientation et réussite des étudiants »).

Décomposition des ressources des universités (en 2019)

(en euros et en %)

Subvention pour charges de service public	10 937 681 471	74,15%
Subventions d'exploitation et financement des actifs - Région/UE/ Autres	1 370 932 016	9,29%
Total subventions	12 308 613 487	83,44%
Droits d'inscription	302 016 005	2,05%
Contrats et prestations de recherche hors ANR	88 179 747	0,60%
Formation continue, diplômes propres et VAE	403 798 366	2,74%
Taxe d'apprentissage	108 496 670	0,74%
Autres ressources (ANR, hors ANR, Fondation, valorisation, autres recettes)	1 539 937 889	10,44%
Total ressources propres	2 442 428 677	16,56%
Total ressources	14 751 042 164	100,00%

Source : Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP)

b) ... même si un financement extrabudgétaire pouvant être qualifié de « compétitif » se développe depuis plusieurs années

Depuis une dizaine d'années se développe le financement sur appels à projet, dont les programmes d'investissement d'avenir (PIA) constituent l'exemple le plus important.

Certains qualifient ces financements de « compétitifs » - et faisant appel à une logique de performance - puisqu'ils mettent en concurrence des établissements sélectionnés sur un certain nombre de critères et/ou via des appels à projets.

« Les financements compétitifs sont une forme indirecte d'évaluation »

Pour certains acteurs, l'octroi de financements concurrentiels et la labellisation sont devenus des politiques en soi. Alain Beretz, professeur à l'université de Strasbourg, parle ainsi de « *course aux financements et aux labels* », considérant ainsi les financements compétitifs comme « *une forme indirecte d'évaluation* ». Il cite ainsi l'exemple du récent engouement des universités pour l'appel pilote « Erasmus + - Universités européennes » : « *dans cet appel, les financements étaient extrêmement faibles au regard de l'ambition des objectifs. Les universités sont incitées à proposer des projets d'alliance très ambitieux (et coûteux) pour repenser la coopération universitaire et la mobilité. Mais les budgets étant très faibles, l'obtention du label apparaît ainsi comme le principal bien distribué dans cette compétition* ».

Source : Entretien avec Alain Beretz, professeur à l'Université de Strasbourg, par Romuald Normand, « Mutations et défis de la gouvernance des universités », *Revue française d'administration publique*, n° 169, 2019, p 95

(1) Plan campus

Parmi ces financements « compétitifs », peut être cité le « Plan campus ». **Lancé en 2007 et doté de 5 milliards d'euros**, ce programme avait pour objectif de répondre à la vétusté des locaux universitaires. **Il a été décliné** sous forme d'appels à projet lancé par le ministère de l'enseignement supérieur en 2008. **12 campus ont ainsi été sélectionnés, et 9 labellisés** de « campus prometteurs » ou « innovants ».

(2) Les programmes d'investissement d'avenir

Les programmes d'investissement d'avenir (PIA) – qui ont été lancés dès 2010, afin de favoriser des projets porteurs de croissance pour le pays – constituent, en masse financière, le premier financement « extra-budgétaire » pour les universités. **Les deux premiers PIA** – dotés respectivement de 35 milliards d'euros et de 12 milliards d'euros – **ont permis de consacrer respectivement 21,9 et 4 milliards à la recherche et l'enseignement supérieur.**

Le troisième PIA – lancé par la loi de finances pour 2017 – bénéficie de 10 milliards d'euros, dont **3 milliards d'euros majoritairement centré sur l'enseignement supérieur et la recherche**, avec un total de crédits de 5,4 milliards d'euros, et l'utilisation pour l'enseignement supérieur de dotations décennales en remplacement des dotations non consommables. **Ce troisième volet du PIA s'inscrit également dans le grand plan d'investissement (GPI)** présenté par le Premier ministre le 25 septembre 2017.

Les crédits et actions prévus dans les PIA sont financés après appels à projets retenus par des jurys internationaux. Des labels Idex ont ainsi été décernés dans le cadre du PIA 1 et des labels I-Site dans le cadre du PIA 2.

450 millions d'euros du Grand Plan d'Investissement pour accompagner la mise en place du plan étudiants

Dans le cadre du 3^e programme Investissements d'avenir, plusieurs actions viennent soutenir la réussite des étudiants :

- **L'action « Nouveaux cursus à l'université »** a fait l'objet de deux appels à projets en 2017 et en 2018. Le premier appel à projets avait pour objectif de soutenir des programmes de grande ampleur favorisant la diversification et le décloisonnement des parcours en licence pour une meilleure réussite des étudiants en premier cycle ou contribuant à développer l'offre universitaire de formation professionnelle. La 3^e priorité, qui pouvait être transversale, visait à soutenir l'évolution des formations supérieures induite par la révolution numérique. 17 projets ont été retenus sur 66 déposés. Ils seront soutenus pendant 10 ans pour un montant total de 150 millions d'euros. Le second appel à projets, recentré sur la priorité de la réussite en licence, a distingué 19 projets sur 48 déposés pour un montant total de 175,9 millions d'euros. Ils seront également financés sur une période de 10 ans ;

- **L'action « Territoires d'innovation pédagogique »** comporte plusieurs volets dont le premier concerne directement l'accompagnement et la réussite des étudiants :

- **dispositifs territoriaux pour l'orientation vers les études supérieures** (70 millions d'euros d'enveloppe prévisionnelle), dont l'appel à projets de la 1^{ère} vague est en cours ; Le but est de favoriser la transition entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur en mobilisant l'ensemble des acteurs à l'échelle d'un territoire ;

- **« solutions numériques pour l'orientation vers les études supérieures - MOOC »** (10 millions d'euros) (appel à projets en cours). L'objectif est de développer des outils et des ressources numériques destinés à améliorer la transition « bac-3/bac+3 » et à aider les futurs étudiants à s'orienter vers les filières les plus adaptées à leur projet et à leur profil.

Source : Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP)

Évolution des enveloppes des actions des PIA 1 et 2 relevant de la mission, de 2010 à 2019

(en millions d'euros)

PIA 1 - programmes et actions	Opérateur	LF 2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Programme 327 "Pôles d'excellence"	total (M€)	15 350	15 350	15 834	15 797	15 895	15 895	15 998	15 998	15 998	15 998
INDEX	ANR	7 700	7 700	7 248	7 248	7 248	7 248	7 248	7 248	7 248	7 248
LABEX	ANR	1 000	1 000	1 943	1 943	1 943	1 943	1 943	1 943	1 943	1 943
DEFI (compris dans l'enveloppe INDEX)	ANR			295	295	295	295	295	295	295	295
Valorisation (SATT et CVT)	ANR	950	950	950	913	911	911	914	914	914	914
France Brevet	ANR	50	50	50	50	50	50	150	150	150	150
IRT	ANR	2 000	2 000	1 975	1 975	1 975	1 975	1 975	1 975	1 975	1 975
Carnot	ANR	500	500	500	500	600	600	600	600	600	600
IHU	ANR	850	850	870	870	870	870	870	870	870	870
Opération Campus	ANR	1 300	1 300	1 300	1 300	1 300	1 300	1 300	1 300	1 300	1 300
Opération du plateau de Saclay	ANR	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Programme 326 "Projets thématiques d'excellence"	total (M€)	3 050	3 050	2 893	2 893	2 906	2 906	2 906	2 906	2 906	2 906
Santé et biotechnologie	ANR	1 550	1 550	1 540	1 540	1 540	1 540	1 540	1 540	1 540	1 540
Equipements d'excellence	ANR	1 000	1 000	853	853	886	886	886	886	886	886
Espace	CNES	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
Programme 325 "Instituts d'excellence en matière d'énergies décarbonées"	total (M€)	1 000	1 000	1 000	1 000	889	889	889	889	871	871
Instituts d'excellence (ITE)	ANR	1 000	1 000	1 000	1 000	889	889	889	889	871	871
Programme 328 "Recherche dans le domaine de l'aéronautique"	total (M€)	1 500	1 500	1 500	1 500	1 685	1 685	1 685	1 685	1 685	1 685
Démonstrateurs technologiques et aéronefs du futur	ONERA	1 500	1 500	1 500	1 500	1 685	1 685	1 685	1 685	1 685	1 685
Programme 329 "Nucléaire de demain"	total (M€)	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 018	1 018
Réacteur de 4 ^{ème} génération - ASTRID	CEA	652	652	627	627	627	627	627	627	627	627
Réacteur Jules Horowitz	CEA	248	248	248	248	248	248	248	248	248	248
Recherche en matière de traitement et de stockage des déchets	ANDRA	100	100	75	75	75	75	75	75	75	75
Recherche en matière de sûreté nucléaire	ANR	0	0	50	50	50	50	50	50	88	88
MIRES - PIA 1	total (M€)	21 900	21 900	22 227	22 190	22 375	22 375	22 478	22 478	22 478	22 478
PIA 2 - programmes et actions	Opérateur	LF 2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Programme 409 "Ecosystèmes d'excellence"	total (M€)	-	-	-	-	3 975	4 176	4 176	4 241	4 291	4 312
Equipements d'excellence	ANR	-	-	-	-	385	155	155	192	243	284
Instituts Convergences	ANR	-	-	-	-	-	195	195	228	228	228
INDEX	ANR	-	-	-	-	3 100	3 100	3 100	3 108	3 108	3 108
Technologies clés génériques (Kef's)	ANR	-	-	-	-	60	24	24	0	0	0
Espace, lanceurs, satellites	CNES	-	-	-	-	50	62	62	62	62	62
Recherche hospitalo-universitaire en santé	ANR	-	-	-	-	350	590	590	590	590	590
Calcul intensif	CEA	-	-	-	-	60	50	50	83	83	83
Programme 410 "Recherche dans le domaine de l'aéronautique"	total (M€)	-	-	-	-	1 009	1 009	1 009	1 009	1 009	1 009
Démonstrateurs technologiques aéronautiques	ONERA	-	-	-	-	1 009	1 009	1 009	1 009	1 009	1 009
MIRES - PIA 2	total (M€)	-	-	-	-	4 984	5 184	5 184	5 249	5 300	5 321
PIA 1 + 2	total (M€)	-	-	-	-	27 359	27 559	27 662	27 727	27 777	27 798

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances de la mission « Investissements d'avenir » annexé au projet de loi de finances pour 2019

Répartition prévisionnelle par programme des autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) du PIA 3

(en millions d'euros)

Mission « Investissements d'avenir »	AE 2017	CP 2018	CP 2019	CP 2020	CP 2021 et au-delà
Programme 421 « Soutien des progrès de l'enseignement supérieur et de la recherche »	2 900	142,5	212,5	435	2 110
Programme 422 « Valorisation de la recherche »	3 000	227	433	620,3	1 719,7
Programme 423 « Accélération de la modernisation des entreprises »	4 100	710	404	1 120	1 866
TOTAL	10 000	1 079,5	1 049,5	2 175,3	5 695,7

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances de la mission « Investissements d'avenir » annexé au projet de loi de finances pour 2020

(3) Plan étudiants

Présenté en octobre 2017 par le Premier Ministre, le « Plan étudiants » visait à répondre à l’afflux d’étudiants dans l’enseignement supérieur et à l’échec massif des étudiants en licence. Ce plan s’est traduit, sur le plan législatif, par la loi du 8 mars 2018 relative à l’orientation et la réussite des étudiants, dite loi ORE, qui a conduit à une augmentation des moyens budgétaires dévolus aux universités.

Objectifs du « Plan étudiants » et de la loi ORE

Ce plan vise à répondre à plusieurs défis auxquels est confronté notre système d’enseignement supérieur et que votre rapporteur spécial a soulignés à plusieurs reprises par le passé :

- **l’afflux massif d’étudiants dans l’enseignement supérieur** constaté depuis plusieurs années et qui devrait se poursuivre jusqu’en 2025 (de 2,4 millions d’étudiants en 2014 à plus de 2,9 millions estimés en 2025) ;
- **l’utilisation contestée du tirage au sort** dans certaines filières dites « en tension » (cette année, 169 licences publiques ont été concernées) ;
- **l’échec massif des étudiants en licence** (seulement 27 % des étudiants ont leur licence en 3 ans et moins de 40 % en 4 ans).

Les principales mesures mises en œuvre à ce stade par le ministère vont dans le bon sens pour votre rapporteur :

- la **mise en place d’un deuxième professeur principal** en classe de terminale et l’examen par le conseil de classe du projet d’orientation de chaque élève afin de mieux accompagner l’orientation au lycée ;
- la **mise en place de Parcoursup et la définition d’ « attendus »** pour l’accès à chaque filière ainsi que l’octroi de la possibilité, pour les établissements d’enseignement supérieur, de n’inscrire un candidat qu’à condition qu’il accepte de bénéficier des dispositifs d’accompagnement ;
- **une offre de formation post-baccalauréat** sur mesure et renouvelée avec notamment la personnalisation du 1er cycle, le renforcement du tutorat, la mise en place de dispositifs d’accompagnement pédagogiques, etc.

Dans son rapport budgétaire pour 2019, votre rapporteur **avait salué l’ambition de cette réforme et la rapidité avec laquelle elle avait été préparée.** Il relevait en outre que des moyens financiers conséquents devraient accompagner la mise en place de ce plan, le Premier ministre ayant annoncé l’affectation d’environ un milliard d’euros dont :

- **450 millions d’euros au titre du Grand plan d’investissement (pour la mise en place de nouveaux cursus, la modularisation, l’accompagnement personnalisé, etc.) ;**

- et 500 millions d'euros de crédits budgétaires sur le quinquennat, portés pour l'essentiel par la mission « recherche et enseignement supérieur » sous réserve des observations précédentes.

En 2020, comme en 2019, les moyens nouveaux auront en premier lieu vocation à financer, à **hauteur de 43 millions d'euros**, ce « Plan Étudiants », afin d'accompagner l'effort mené par les universités pour augmenter les capacités d'accueil des filières en tension (voir *infra*).

Cet abondement de crédits se révèle **conforme aux prévisions, et comparable aux dotations supplémentaires allouées en 2018** (44,5 millions d'euros) **et 2019** (52,5 millions d'euros).

**Contributions des collectivités territoriales participant au financement des
contrats de projets État-régions et opération campus au titre
de l'enseignement supérieur**

Les ressources publiques dont bénéficie l'enseignement supérieur en dehors des crédits de la mission sont constituées notamment des participations des collectivités territoriales au financement des contrats de plan État-régions (CPER) pour 2015-2020 et de l'opération Campus.

S'agissant ces CPER, l'enveloppe actuellement contractualisée par l'État pour l'enseignement supérieur est de 1 033,3 millions d'euros sur les programmes 150 et 231 (incluant les contrats concernant la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie). À l'apport de l'État, s'ajoutent des participations :

- des régions pour un montant de plus de 1 000 millions d'euros ;
- d'autres collectivités locales pour au moins 350 millions d'euros ;
- d'établissements pour environ 100 millions d'euros (dont des contributions importantes CNOUS / CROUS pour le logement étudiant).

Concernant l'opération campus, des conventions partenariales ont été conclues entre 2009 et 2014 entre les universités et les collectivités territoriales. Le financement des collectivités territoriales s'élève ainsi à 1,245 milliard d'euros (850 millions d'euros pour les régions, 81,3 millions d'euros pour les départements et 254,2 millions d'euros pour les agglomérations).

Source : DGESIP

c) Les ressources propres, une source de financement pas assez exploitée

- (1) Les droits d'inscription, une ressource faible devant augmenter avec la mise en place de droits différenciés pour les étudiants internationaux

En 2019, les droits d'inscription représentent 302 millions d'euros, soit 2 % des ressources des universités françaises. Il s'agit ainsi d'une source de financement relativement faible au vu de l'ensemble des ressources.

Le montant des droits d'inscription pour les diplômes nationaux délivrés dans les établissements publics d'enseignement supérieur ne relève pas d'une décision des universités mais est **fixé par arrêté conjoint du ministre** chargé de l'enseignement supérieur et du ministre chargé du budget.

L'arrêté du 19 avril 2019 relatif aux droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur prévoit ainsi, **à compter de la rentrée universitaire 2019, que les montants annuels des droits d'inscription pour les diplômes nationaux soient fixés au regard de la nationalité de l'étudiant qui s'en acquitte.** Les étudiants européens ainsi que certaines catégories d'étudiants étrangers demeurent néanmoins considérés comme des ressortissants nationaux.

**Étudiants étrangers, des droits d'inscription différenciés
à partir de la rentrée 2019...**

En annexe de l'arrêté du 19 avril 2019 figurent deux tableaux reprenant pour chaque diplôme le taux plein et le taux réduit des droits de scolarité qui le concerne. Les montants du tableau de l'annexe 1 sont identiques à ceux fixés pour l'année universitaire 2018-2019 : ils sont applicables aux étudiants nationaux et à certaines catégories d'étudiants étrangers traitées comme des ressortissants nationaux. Les montants du tableau de l'annexe 2 indiquent les montants différenciés applicables aux autres ressortissants.

Ainsi, le tableau de l'annexe 1 fixe les droits de scolarité pour les usagers qui satisfont à l'une des conditions ci-après : 1° Être ressortissant de l'un des États membres de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ; 2° Être titulaire d'un titre de séjour portant la mention « Carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union/EEE/Suisse » ; 3° Être titulaire d'une carte de résident ou être titulaire d'un titre de même nature délivré dans le cadre d'un accord international applicable à la République française ou être un mineur âgé de moins de dix-huit ans et descendant direct ou à charge du bénéficiaire de l'une de ces cartes ; 4° Être fiscalement domicilié en France ou être rattaché à un foyer fiscal domicilié en France depuis au moins deux ans, au 1er janvier précédant le début de l'année universitaire au titre de laquelle l'inscription est demandée ; 5° Être bénéficiaire du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire ou être une personne dont le père, la mère ou le tuteur légal bénéficie de ce statut ou de cette protection ; 6° Être ressortissant d'un État ayant conclu un accord international applicable à la République française prévoyant l'acquittement de droits d'inscription identiques à ceux applicables aux ressortissants français ou dispensant les ressortissants de cet État de l'obligation de détenir un titre de séjour en France.

Ainsi, de nombreux étudiants seront exonérés de ces frais d'inscription différenciés. Le plafond global d'exonérations que peuvent consentir les établissements est maintenu à 10 % du total des étudiants inscrits hors boursiers tel que le prévoit déjà l'article R. 719-50 du code de l'éducation. Les exonérations peuvent être totales ou partielles. De même, les doctorants sont exonérés de droits différenciés.

... remis en cause par la décision du Conseil constitutionnel ?

Saisi par plusieurs organisations étudiantes qui contestaient la décision du Gouvernement d'augmenter les droits d'inscription pour les étudiants extra-communautaires, le Conseil constitutionnel, dans sa décision rendue publique le 11 octobre 2019, a estimé « *que l'exigence constitutionnelle de gratuité s'applique à l'enseignement supérieur public* ». Toutefois, il a précisé que « *cette exigence (de gratuité) ne fait pas obstacle, pour ce degré d'enseignement, à ce que des droits d'inscription modiques soient perçus en tenant compte, le cas échéant, des capacités financières des étudiants* ».

La question est donc de savoir ce qu'entend le juge constitutionnel par « *droits modiques* ». Cette décision interroge la communauté universitaire, et au-delà les établissements d'enseignement supérieur, car elle pourrait avoir une incidence sur les droits d'inscription des écoles, de la formation continue ou l'apprentissage.

Votre rapporteur sera attentif à la décision du Conseil d'État, qui doit statuer début 2020, sur ce sujet et la notion de modicité.

Source : commission des finances d'après les données transmises par la DGESIP

**Évolution des droits d'inscription par étudiant,
pour une licence et un master depuis 2015**

(en euros)

Coût moyen constaté par étudiant pour une licence	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2019-2020 Droits différenciés
Droits de scolarité	184	184	184	170	170	2 770
dont part minimum réservée au service de documentation	34	34	34	34	34	34
dont part minimum réservée au financement du fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes	16	16	16	–	–	–
Sécurité sociale	215	215	217	–	–	–
Médecine préventive	5	5	5	–	–	–
Contribution de vie étudiante et de campus	–	–	–	90	91	91
Coût moyen total de l'inscription	404	404	406	280	281	2 861

Coût moyen constaté par étudiant pour un master	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2019-2020 Droits différenciés
Droits de scolarité	256	256	256	243	243	3 770
dont part minimum réservée au service de documentation	34	34	34	34	34	34
dont part minimum réservée au financement du fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes	16	16	16	-	-	-
Sécurité sociale	215	215	217	-	-	-
Médecine préventive	5	5	5	-	-	-
Contribution de vie étudiante et de campus	-	-	-	90	91	91
Coût moyen total de l'inscription	476	476	478	333	334	3 861

Source : DGESIP

(2) La formation continue : une offre qui peine à trouver son public

En 2019, les universités ont bénéficié de 403,8 millions d'euros de ressources au titre de la formation continue, de leurs diplômes propres et de la validation des acquis de l'expérience

Les établissements d'enseignement supérieur sont, en effet, considérés comme des opérateurs de la formation professionnelle continue des salariés, depuis la loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente. La loi du 26 janvier 1984, dite « loi Savary » a, par ailleurs, consacré **la formation continue comme l'une des missions de service public assurées par les universités.**

Cette source de financement est toutefois relativement faible au vu du montant total des ressources des universités françaises.

En effet, bien que la qualité et la plus-value des formations proposées par les établissements de l'enseignement supérieur public soient reconnues par les partenaires socio-professionnels et les usagers, **l'offre de formation tout au long de la vie (FTLV) qu'ils proposent ne rencontre pas le succès espéré auprès des salariés.**

(3) Les fondations, des apports de financement modestes au regard des pays anglo-saxons

Les articles L 719-12 et L. 719-13 du code de l'éducation permettent aux établissements d'enseignement supérieur de créer librement des **fondations universitaires ou fondations partenariales**.

Ainsi, les fondations (partenariales) ont permis aux universités de collecter **17,6 millions d'euros en 2017**. Il s'agit d'un montant quelque peu marginal au regard des financements considérables apportés par les fondations aux États-Unis ou en Grande-Bretagne, grâce notamment aux réseaux d'anciens.

Fondations partenariales (les plus importantes) créées par des universités

Nom de la fondation partenariale	Montant du programme d'action pluriannuel initial	Établissements fondateurs	Date de création
Fondation partenariale pour le développement de l'Université Paris-Dauphine	3 640 000 euros	Université Paris-Dauphine	30 octobre 2008
Fondation UTC pour l'innovation	3 010 000 euros	Université de technologie de Compiègne	13 septembre 2018
Fondation des sciences du patrimoine	2 825 000 euros	Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, Université de Cergy-Pontoise	28 mars 2013
Fondation partenariale de l'université de Cergy-Pontoise	2 150 000 euros	Université de Cergy-Pontoise	27 mai 2010
Fondation Université Grenoble-Alpes	2 100 000 euros	Université Grenoble-Alpes	28 août 2014

Source : Commission des finances du Sénat d'après données de la DGESIP

À côté des fondations partenariales et universitaires, existent également les fondations de coopération scientifique, dont les ressources sont plus importantes. Au 31 août 2019, 35 fondations de coopération scientifique (FCS) sont recensées. Elles s'appuient sur un total arrondi à 189 450 000 euros d'apport initial de l'État, 71 070 267 euros d'apport initial des fondateurs publics et 95 301 973 euros des fondateurs privés (entendu à la création de la FCS).

2. Des universités soumises à une logique de performance qui irrigue tous les secteurs de politiques publiques mais qui n'a que peu de traduction budgétaire

Introduire un lien entre financement et performance s'inscrit dans un courant plus large sociologique, du nouveau management public, qui irrigue tous les pans de l'administration publique depuis les années 1970. Depuis une vingtaine d'années, et l'institution notamment de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la responsabilisation des acteurs publics s'est accrue. Différents plans de modernisation de l'action publique se sont succédés (Révision générale des politiques publiques - RGPP, Modernisation de l'action publique - MAP, Action publique 2022), visant à augmenter l'efficience de l'administration et des opérateurs publics.

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, le tournant « néo-managérial » peut être daté de la loi LRU, et l'accès aux responsabilités et compétences élargies (RCE) par les universités. Le passage aux RCE a permis ainsi de nombreuses avancées pour les universités : l'intégration de la masse salariale dans le budget des universités, le caractère global de la subvention permettant aux universités de faire leur propre arbitrage, et des avancées en matière de gestion des ressources humaines notamment.

La loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche - qui substitua à l'AERES (Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur) le HCERES (Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur) - est venue renforcer cette responsabilisation des universités en affirmant le lien entre contractualisation et évaluation.

Le rôle et les missions du HCERES

La loi du 22 juillet 2013 précitée charge le HCERES :

- d'évaluer les établissements d'enseignement supérieur et leurs regroupements, les organismes de recherche, les fondations de coopération scientifique et l'Agence nationale de la recherche ou, le cas échéant, de s'assurer de la qualité des évaluations conduites par d'autres instances ;**
- d'évaluer les unités de recherche à la demande de l'établissement dont elles relèvent, en l'absence de validation des procédures d'évaluation ou en l'absence de décision de l'établissement dont relèvent ces unités de recourir à une autre instance ou, le cas échéant, de valider les procédures d'évaluation des unités de recherche par d'autres instances ;**
- d'évaluer les formations et diplômes des établissements d'enseignement supérieur ou, le cas échéant, de valider les procédures d'évaluation réalisées par d'autres instances ;**
- de s'assurer de la prise en compte, dans les évaluations des personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'ensemble des missions qui leur sont assignées par la loi et leurs statuts particuliers ;**

- de s'assurer de la valorisation des activités de diffusion de la culture scientifique, technique et industrielle dans la carrière des personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

- d'évaluer a posteriori les programmes d'investissement et les structures de droit privé recevant des fonds publics destinés à la recherche ou à l'enseignement supérieur.

L'évaluation des personnels des établissements publics d'enseignement supérieur est quant à elle réalisée dans des instances spécifiques : comités d'évaluation des organismes de recherche, conseil national des universités, conseils académiques des universités...

Le HCERES rend publics ses procédures et référentiels d'évaluation ; ainsi, s'agissant de l'évaluation des établissements, le HCERES publie pour chaque vague de contractualisation son « référentiel de l'évaluation externe des établissements d'enseignement supérieur et de recherche ». L'édition utilisée pour la campagne d'évaluation 2017/2018 présente les 6 domaines faisant l'objet de l'évaluation (positionnement institutionnel et stratégie de développement ; gouvernance et pilotage ...) déclinés en 16 champs d'activité (analyse du positionnement institutionnel ; stratégie de développement et de partenariats...) comprenant 31 références (l'établissement identifie son positionnement actuel dans l'espace de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et en définit les évolutions futures ...) chacun accompagné d'un ensemble de critères.

Source : DGESEP et HCERES

3. Deux outils prenant en compte la performance : l'allocation des moyens et la politique contractuelle

a) La politique contractuelle : des contrats de site établis tous les 5 ans

Institués par la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et la recherche, les « contrats de site » - qui se sont substitués aux contrats d'établissements¹ afin de prendre en compte la montée en puissance des regroupements territoriaux (COMUE, association) - sont établis pour cinq ans entre les regroupements d'établissements d'enseignement supérieur et l'État.

Ainsi, le **contrat de site dispose de deux volets : un volet commun** partagé relatif à la trajectoire du regroupement qui fixe les grandes orientations stratégiques du site et leur traduction opérationnelle sur les cinq années à venir et **un volet spécifique** à chaque établissement d'enseignement supérieur qui permet d'apprécier la contribution de l'établissement à la politique de site.

Le contrat s'accompagne d'un **volet performance** défini de concert entre les établissements et le ministère constitué d'un **ensemble d'indicateurs de performance**. Ils sont une douzaine au total pour les sites (volet commun) et une petite vingtaine pour les établissements (volets

¹ Ces contrats ont été rendus obligatoires par la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU).

spécifiques) qui couvrent à la fois les domaines de la formation (ex : taux de réussite, évaluation des formations et des enseignements...), de la recherche et du pilotage (ex : développement des ressources propres, pilotage du système d'information, taux d'occupation des locaux, évolution des surfaces immobilières).

Ils mesurent la performance des établissements sur la période contractuelle observée, les uns par rapport aux autres s'ils sont comparables ainsi que par rapport à l'ensemble des établissements d'une même catégorie (université, école d'ingénieurs...). Ces indicateurs sont articulés avec ceux définis dans le projet annuel de performances du programme 150.

L'éventail des indicateurs - communs ou spécifiques - élaborés à l'occasion de la signature d'un contrat a donc pour objectif de définir ce que les opérateurs auront été capables de réaliser et de promouvoir à l'issue de la période contractuelle.

Initiée dès la vague D (2014-2018), la démarche d'évaluation des résultats et de la performance des sites a véritablement pris son essor avec la vague A (2016-2020) après avoir bénéficié des échanges menés avec de nombreux regroupements. Avec le dialogue contractuel de la vague B (2017-2021), les indicateurs ont été stabilisés : présence du site dans les projets PCRI/H2020 financés par l'Union Européenne ; relations internationales ; pilotage du développement numérique ; évolution des surfaces immobilières ; ressources humaines (l'indicateur est laissé à l'initiative du site) ; démarche de développement durable. Pour les sites où le regroupement porte la formation doctorale, deux indicateurs *ad hoc* ont en outre été adjoints : la réussite en doctorat et l'insertion professionnelle des docteurs.

À l'issue de la période contractuelle, des réunions « bilan » sont organisées entre le site, les établissements membres et le ministère. Ces réunions sont pilotées par la DGEIP et associent la direction générale de la recherche et l'innovation (DGRI) (réunion avec le site) et la direction générale des ressources humaines (DGRH) (réunions avec le site et chacun des établissements en relevant). S'appuyant sur les éléments d'évaluation et/ou d'expertise disponibles (rapports de l'HCERES, de la Cour des comptes, ou de l'IGAENR, etc.), l'examen des bilans préparés par les sites et établissements portent sur les objectifs inscrits dans les volets communs et spécifiques ainsi que sur les cibles de performance qui y sont associées dont celles attachées notamment aux indicateurs du PAP. À partir des résultats observés, le bilan des contrats ainsi réalisé est l'un des éléments d'appréciation du dialogue contractuel pour la période à venir avec la définition des nouvelles cibles à 5 ans.

Toutefois, il est à noter que les contrats de site tels que décrits sont en cours d'évolution, depuis la vague contractuelle 2019/2023, avec une rénovation de ces contrats et une généralisation du nouveau dialogue stratégique et de gestion pour 2019/2020 à 80 établissements d'enseignement

supérieur. **Ces évolutions – qui vont dans le bon sens pour votre rapporteur – seront examinées en seconde partie du présent rapport.**

b) Les modèles d'allocation des moyens : SYMPA et MODAL

Le modèle SYMPA « Système de répartition des Moyens à la Performance et à l'Activité », mis en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2009 à la suite du système San Remo, permettait de répartir les moyens (crédits et emplois) inscrits en loi de finances et alloués par l'État aux universités selon des critères, qui étaient fonction de l'activité et de la performance de l'établissement.

Ce modèle permettait d'apprécier le niveau relatif des ressources de chaque établissement au regard d'indicateurs d'activité¹ (80 %) et de performance² (20 %) qui portaient à la fois sur les activités de formation (65 %) et de recherche (35 %).

Les critères de mesure de l'**activité** sont, pour la formation, le nombre d'étudiants présents aux examens, et, pour la recherche, le nombre d'enseignants-chercheurs produisant, au sens de l'AERES, rémunérés par l'établissement, pondéré selon les domaines de recherche. La **performance** est mesurée, **en matière de formation, par la valeur ajoutée des établissements au regard de la réussite des étudiants en licence et au DUT, et du nombre de diplômés de master** et en matière de recherche, par la cotation AERES des unités de recherche et par le nombre de doctorats délivrés dans l'année

Ainsi, l'augmentation de l'activité ou l'amélioration des performances d'une université augmentent sa dotation calculée au détriment de celles des autres. Toutefois, les moyens financiers entrant dans son périmètre ne prennent pas en compte la masse salariale des emplois transférés.

Entre 2009 et 2014, le modèle dit SYMPA fournissait ainsi pour les universités une répartition théorique des crédits de fonctionnement et des emplois entre les établissements, selon des critères d'activité et de performance. Toutefois, **ce système nécessitait d'être révisé au regard de l'évolution du paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche** : en particulier, le passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE) d'une grande partie des établissements, l'évolution des priorités des politiques publiques, portées par la loi du 22 juillet 2013, et la modification des modalités d'évaluation de la recherche (à la suite de l'arrêt de l'évaluation chiffrée de la qualité de l'activité des laboratoires par l'AERES et

¹ Nombre d'étudiants inscrits et nombre d'enseignants-chercheurs pondérés selon leur domaine disciplinaire.

² En lien avec les objectifs ministériels suivants : accroître la diplomation - dont le doctorat - la formation continue, l'apprentissage ; favoriser le développement de la recherche de haut niveau et la participation aux programmes de recherche européens.

du dénombrement des chercheurs « producteurs », qui constituaient les indicateurs essentiels du modèle SYMPA).

Au 1^{er} janvier 2015, un nouveau modèle d'allocation pour les écoles d'ingénieurs, baptisé MODAL (MOdèle D'ALlocation), est entré en vigueur. Ce modèle se différencie sur deux points de SYMPA :

- l'intégration de la masse salariale : le système n'intègre cependant que 30 % de la masse salariale soumise à un calcul réalisé en fonction de l'activité et de la performance, 70 % étant automatiquement reconduite ;

- la dotation théorique en emplois découle de la dotation théorique en crédits, mais seulement pour la partie correspondant à la masse salariale.

Ce modèle n'a pas été appliqué aux universités, en raison de différents points d'achoppement, rejetés notamment par la conférence des présidents d'université : à savoir, l'intégration de la masse salariale dans le nouveau modèle, l'absence d'avancée concernant les coefficients à appliquer aux différentes disciplines, un désaccord concernant le choix des indicateurs relatifs à l'activité de recherche, et enfin l'instabilité du modèle dont les résultats peuvent subir fortement la variation de quelques indicateurs. **Depuis 2015, le modèle SYMPA des universités est donc opérationnel uniquement sur le volet emplois.**

Si ce modèle ne détermine pas directement le montant des dotations notifiées, il permet néanmoins d'objectiver les ressources des établissements et d'opérer leur rééquilibrage par une attribution différenciée des moyens supplémentaires. Les résultats du modèle SYMPA ont été utilisés lors de la répartition des emplois nouveaux entre universités, dans le cadre des 5 000 créations d'emplois dans l'enseignement supérieur sur le quinquennat 2013-2017. Ainsi les universités sous-dotées selon le modèle SYMPA ont bénéficié prioritairement des créations d'emplois au titre du rééquilibrage des dotations (65 % des emplois créés, le reste correspondant principalement à la politique de site).

Malgré ces résultats, votre rapporteur ne peut que constater l'échec de ce modèle à déterminer les dotations, et prendre compte la performance des universités dans leur mode de financement.

B. L'ÉCHEC DU MODÈLE D'ALLOCATION DES MOYENS À LA PERFORMANCE ET DU CONTRAT PLURIANNUEL EXISTANT

1. Le modèle SYMPA a échoué à devenir un outil de répartition des moyens

Le modèle SYMPA a été utilisé pour la dernière fois, en 2017, pour les universités pour la dernière vague d'emplois alloués au titre du rééquilibrage des dotations. La réforme de ce modèle, initiée en 2013, n'a pas permis de transformer SYMPA en véritable outil de répartition des moyens, le confinant à un rôle de « thermomètre ».

Votre rapporteur identifie plusieurs raisons à cet échec, notamment :

- l'absence de convergence entre la dotation théorique calculée par SYMPA et la dotation effectivement notifiée à chaque établissement qui devait se réaliser progressivement par ajout de moyens supplémentaires dans l'enveloppe nationale globale. Dans la mesure où, à partir de 2011, l'enveloppe a cessé d'augmenter, la convergence ne pouvait plus avoir lieu que par une redistribution des moyens entre établissements ;

- le passage aux RCE et la non-intégration dans le modèle SYMPA de la masse salariale.

Par ailleurs, le modèle d'allocation SYMPA ne couvre pas la totalité des moyens alloués aux établissements. Certains crédits ne sont effectivement pas répartis par le modèle car ils répondent à des logiques spécifiques. La Cour des comptes avait ainsi noté, dans son rapport de 2015 relatif à l'autonomie financière des universités¹, qu'outre les crédits d'investissement et le bonus contractuel qui n'avaient pas vocation à relever du modèle, les crédits relatifs aux contrats doctoraux fléchés, à la coopération internationale, à l'accueil de normaliens ou de polytechniciens, à la part du plan licence réservée aux IUT et à des actions spécifiques diverses continuaient d'être notifiés spécifiquement.

Un constat également dressé par l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche (IGAENR) en 2012² : *« le modèle d'allocation des moyens SYMPA ne tient pas compte des autres ressources dont peuvent bénéficier les établissements (...) y compris lorsqu'il s'agit de financements apportés par l'État, ce qui pose dans le dernier cas la question de l'articulation des politiques publiques et de leurs instruments ».*

¹ Cour des comptes, « L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre », juin 2015.

² Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, « Étude des mécanismes internes d'allocation des moyens en crédits et en emplois dans les universités », avril 2012, p76.

La Cour des comptes, dans le rapport précité, indiquait qu'en l'absence de mécanisme de convergence et malgré les rattrapages opérés chaque année, **l'usage du modèle SYMPA comme un « outil d'aide à la décision » et non plus comme un « modèle d'attribution mécanique des dotations »**, a conduit à « *entériner et compenser en partie le sous-financement relatif de certaines universités, tout en maintenant, de manière induue au regard du modèle, le sur-financement relatif des autres* »¹.

Votre rapporteur ne peut malheureusement que confirmer, plusieurs années plus tard, ce même constat d'échec du modèle SYMPA, comme du contrat quinquennal de site, comme présenté ci-après.

2. Une évaluation trop peu fréquente et complexe des universités

a) Une contractualisation marquée par un déficit de dialogue et par la faiblesse des moyens attribués

Des auditions menées par votre rapporteur sont ressorties **les imperfections du système d'évaluation actuel, et du contrat de site**, tels qu'existants avant l'expérimentation et la généralisation du dialogue de gestion.

L'évaluation faite dans le cadre des contrats de site était, en effet, un processus assez lourd, trop peu fréquent, et lacunaire sur le plan de la stratégie d'accompagnement des universités. Jusqu'avant la réforme mise en œuvre par le Gouvernement (cf. *infra*), **était constaté un déficit de dialogue stratégique entre l'État et les universités**, que ces dernières regrettaient. Il n'y avait pas de dialogue de gestion annuel institutionnalisé entre la DGESIP et les universités. Traditionnellement, une vingtaine d'universités rencontraient dans l'année le ministère pour entamer un dialogue en venant exposer au ministère leurs difficultés ou en sollicitant un soutien financier.

La forme des contrats était également inadaptée, des contrats « *trop longs* » comme les représentants d'universités ont pu le signaler au rapporteur, avec un nombre d'indicateurs jugé élevé et peu lisible.

Par ailleurs, ces contrats étaient vivement critiqués pour leur absence de portées et de conséquences. Ainsi, **les moyens attribués au titre du contrat se sont amenuisés d'année en année.** Ainsi, de 2009 à 2012, les contrats pluriannuels d'établissement ont été accompagnés d'une dotation, appelée « *bonus contractuel* », attribuée en fonction de la qualité globale du projet d'établissement. Le montant total de cette dotation s'est élevé à 20 millions d'euros par an, soit 4 % de la dotation globale destinée aux établissements d'enseignement supérieur, hors masse salariale. L'IGAENR jugeait ainsi, en 2012, cette part « *beaucoup trop faible car, dans un contexte*

¹ Cour des comptes, « *L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre* », juin 2015.

d'établissements devenus autonomes, le contrat quinquennal demeure l'instrument le mieux adapté pour encadrer les rapports entre l'État et ses opérateurs »¹.

Ensuite, avec les contrats de site signés en 2013, la dotation contractuelle a consisté en une somme allouée pour la seule année 2013 sur un projet commun et structurant pour le site. **Entre 2013 et 2017, une dotation d'emplois a été attribuée**, s'élevant sur trois ans à 350 postes pour la première, 206 postes pour la deuxième, 215 postes pour la troisième, 247 postes pour la quatrième et 216 pour la cinquième. Sous réserve des moyens budgétaires disponibles, chaque tranche annuelle a été allouée en fonction de la réalisation des engagements souscrits, inscrits dans le contrat sous forme de jalons destinés à vérifier à intervalles négociés le degré d'avancement des actions stratégiques qui y étaient prévues.

Depuis 2018, les contrats ne comportent plus de moyens spécifiques, dans l'optique de l'instauration d'un dialogue stratégique et de gestion, qui sera présenté en seconde partie du présent rapport.

Ces limites exposées, par votre rapporteur, avaient été pointées tant par la Cour des comptes que par l'IGAENR.

Ainsi, la Cour des comptes, dans son rapport précité de 2015, sur l'autonomie des universités, estimait que « la démarche contractuelle est vertueuse car elle permet de faire un point sur la situation et la stratégie des universités. Cependant, malgré les améliorations apportées dans le processus contractuel avec les universités, les difficultés concernant la faible portée incitative du bonus contractuel et le manque de suivi par le MESR de la réalisation des objectifs du contrat n'ont pas été résolues ».

Quant à elle, l'IGAENR estimait, en 2012 également dans le rapport précité, qu' « en réduisant la part des financements incitatifs sur projet, l'État se prive d'un levier efficace pour faire évoluer les établissements et vide le contrat d'une grande partie de son intérêt, en particulier dans une période marquée par les investissements d'avenir, dont le rôle d'impulsion et d'orientation est autrement plus important. Le MESR a conduit sa politique contractuelle de manière totalement inchangée, sans prendre en compte l'existence des PIA »²

De même, les travaux d'évaluation réalisés par le HCERES constituent une procédure assez lourde et dépourvue de toute conséquence matérielle, hors évaluation conduisant à une labellisation. Par ailleurs, votre rapporteur regrette l'absence de contrôle du suivi fait par l'université du rapport d'évaluation. Les interactions entre le HCERES et les universités

¹ Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, « Étude des mécanismes internes d'allocation des moyens en crédits et en emplois dans les universités », avril 2012, p 66.

² Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, « Étude des mécanismes internes d'allocation des moyens en crédits et en emplois dans les universités », avril 2012, p 66.

semblent ainsi limitées à la période d'évaluation qui revient tous les cinq ans.

b) Une multiplicité d'indicateurs de performance, présentant par ailleurs de nombreuses limites

L'évaluation des universités, réalisée par le ministère, dans le cadre des contrats de site ou du projet de loi de finances, avec le projet annuel de performance, **repose sur des indicateurs multiples, présentant parfois certaines limites.**

Les indicateurs de performance, auxquels sont soumises les universités, sont multiples : indicateurs présents dans le PAP, ceux inscrits dans les contrats de site (indicateurs spécifiques au site, indicateurs spécifiques aux établissements, et parfois référence aux indicateurs du PAP).

Par ailleurs, certains indicateurs présentent des biais méthodologiques. S'agissant du projet annuel de performance, les 23 indicateurs et 49 sous-indicateurs se rapportant aux 9 objectifs des programmes 150 « Enseignement supérieur » et 231 « Vie étudiante » présentent de nombreuses limites.

D'abord, un nombre important d'indicateurs et de sous-indicateurs reste non renseigné : cela concerne 17 des 35 sous-indicateurs du programme 150 pour 2018, soit plus de la moitié. À titre d'exemple, l'indicateur 2.1 du programme 150, « part des sortants du supérieur sans diplôme post-bac », n'est pas renseigné pour les années 2016 à 2018, en raison du mode de calcul retenu. Ce décalage temporel limite considérablement l'intérêt et la portée des indicateurs, qui ne peuvent être mobilisés pour mesurer la performance de politiques ponctuelles ou expérimentales.

Ensuite, et surtout, le **suivi de l'insertion professionnelle à 36 mois** est assez tardif. Les indicateurs de diplomation et d'insertion professionnelle reposent sur des enquêtes triennales, ce qui limite la pertinence au titre des restitutions annuelles en loi de finance.

C. LES EXEMPLES ÉTRANGERS : DES TENTATIVES DE PRISE EN COMPTE DE LA PERFORMANCE INTÉRESSANTES POUR LE MODÈLE FRANÇAIS

Le mouvement de responsabilisation des acteurs publics, et notamment des universités, chargées de mettre en œuvre une mission d'intérêt général essentiel, **traverse tous les pays occidentaux.**

La prise en compte de la performance s'inscrit ainsi dans le cadre plus large de rationalisation de l'action et de la dépense publique, qui touche toutes les démocraties. Cette valorisation de la performance s'explique également par **le caractère hautement compétitif, sur le plan international, des systèmes d'enseignement supérieur.**

Le symbolique classement de Shanghai illustre ainsi la concurrence et l'importance de la performance des établissements d'enseignement supérieur. Les classements, et particulièrement celui-ci, illustrent un des aspects les plus visibles de la prise en compte de la performance dans l'enseignement supérieur et la recherche.

Mesurer la performance est une chose, mais en tirer les conséquences, notamment sur le plan financier, en est une autre. De nombreux pays réfléchissent ainsi et ont mis en œuvre, depuis plusieurs années, des politiques établissant un lien entre financement et performance. Il s'agit de conditionner le financement à l'atteinte de certains objectifs. Ce dispositif, sous forme de financement à la performance ou de contrats de performance, a été introduit dans de nombreux pays.

Cette question a fait l'objet de nombreux rapports rédigés par des institutions européennes et internationales (association des universités européennes, Banque mondiale¹ etc.).

Notre rapporteur s'est ainsi rendu dans trois pays européens, étudier la prise en compte de la performance, ses moyens (valorisation de l'engagement pédagogique, réussite étudiante) et le lien entre financement et performance (contrats de performance). **Il en a retiré des éléments intéressants, qui lui semblent pouvoir être transposés à moyen ou long terme en France**, comme il le montrera en seconde partie de ce rapport.

1. L'Irlande

a) Le financement de l'enseignement supérieur

La République d'Irlande - qui compte 4,8 millions d'habitants - connaît **une massification de l'enseignement supérieur avec un total de 223 000 étudiants** pour la rentrée universitaire (2017-2018) contre 193 187 en 2010. Ces étudiants sont inscrits dans l'une des sept universités irlandaises, l'un des treize instituts technologiques de la République d'Irlande ou l'un des six *College of Education*. Ces établissements d'enseignement supérieur sont publics et concernent la grande majorité des étudiants inscrits dans le supérieur.

Environ **950 millions d'euros sont consacrés, chaque année, par le Gouvernement pour le financement des établissements d'enseignement supérieur**. Un peu plus de la moitié de cette somme est attribuée aux universités (550 millions d'euros), le reste est affecté aux instituts de technologie (350 millions d'euros) et à d'autres catégories d'établissements (écoles d'infirmières...) ou d'autres actions (stratégie, coopération

¹ Association des universités européennes, « Define thematic report: performance-based funding of universities in Europe », 2015. Banque internationale pour la reconstruction et le développement, « Performance agreements in higher education », 2019.

inter-établissements). Les crédits destinés aux universités et aux instituts de technologie sont scindés en deux enveloppes :

- **la première finance les frais de scolarité** (près de 300 millions d'euros, dont environ 250 millions d'euros pour les universités et 50 millions d'euros pour les instituts de technologie) afin de permettre aux étudiants d'accéder « gratuitement » à l'enseignement supérieur avec une compensation versée par l'État aux établissements au prorata du nombre d'inscrits (2 250 euros par étudiant) ;

- **la seconde correspond à une somme globale calculée en fonction d'un modèle de répartition appelé RGAM (« Recurrent Grant Allocation Model »)** : 300 millions d'euros pour les universités et 300 millions d'euros pour les instituts de technologie.

Ce modèle de répartition, introduit en 2006, repose principalement sur le nombre d'étudiants inscrits avec des pondérations en fonction des études suivies (« *undergraduate* »=1.0, médecine=2.3, « *postgraduate* » en laboratoire=4.8, etc.). Des ajustements et des incitations existent (bonus de + 0.33 pour les populations sous-représentées, comme les étudiants souffrant d'un handicap, issus de milieux difficiles, plus âgés...). Par ailleurs, 5 % de l'enveloppe est attribuée en fonction d'un critère basé sur la recherche (nombre de doctorats et masters délivrés, ressources propres obtenues).

Ce financement de l'État représente une partie importante des ressources des universités, correspondant à peu près au montant de la masse salariale.

Outre ce financement public, **les universités disposent souvent de fondations universitaires et sollicitent des financements privés en particulier pour des chaires professorales ou le financement de projets de recherche pour le compte d'entreprises.** Ces financements peuvent être parfois importants (par exemple, le projet Bernal à l'Université de Limerick d'un montant de 52 millions d'euros, qui a permis le recrutement de 10 professeurs de rang mondial, la création d'une start-up pour valoriser les activités de recherche et d'enseignement et la construction d'un bâtiment pour la recherche appliquée).

Les ressources propres de certaines universités peuvent, par ailleurs, être très importantes. L'exemple du **Trinity College à Dublin, dont votre rapporteur a rencontré des responsables, est révélateur : l'Université dispose ainsi, par an, de 24 millions d'euros de ressources « commerciales »** (hébergement, concert, boutique, événements etc.) dont 6,3 millions d'euros pour l'exposition autour du livre de Kells.

Par ailleurs, **la place des réseaux des anciens (« alumni ») est considérable** pour les universités jouissant déjà une bonne réputation comme le Trinity College, ou l'UCD. Toutefois, il en est différemment pour les autres universités dont 80 % des financements dépendent de l'État.

b) Les frais d'inscription des étudiants internationaux comme palliatif à une baisse des dotations publiques

L'Irlande applique **une différence de frais d'inscription entre étudiants européens et étudiants internationaux non-européens**. Le Trinity College à Dublin applique, par exemple, à un niveau équivalent de la licence, des frais d'inscription de 8 499 euros pour un étudiant européen contre 39 263 euros pour un non-européen.

Les établissements irlandais sont **donc largement tributaires des droits d'inscription, notamment de ceux payés par les étudiants ne provenant pas de l'Union Européenne**. Or, pendant la dernière décennie, la dotation de l'État s'est réduite sous le poids de la crise financière malgré un nombre toujours croissant d'étudiants, notamment d'étudiants internationaux. L'Université de Cork, à titre d'illustration, a connu une augmentation de 40 % des demandes, émanant principalement de la Chine, du Canada et de l'Inde. Deux facteurs principaux expliquent cette hausse des étudiants internationaux : le Brexit, qui pourrait faire « revenir » 13 000 étudiants irlandais et l'élection de Donald Trump, qui inciterait des étudiants internationaux à préférer l'Irlande aux États-Unis.

Dans ce contexte de baisse des dotations publiques, certaines universités - comme a pu le constater votre rapporteur - peuvent être tentées de privilégier ces candidatures aux dépens des étudiants nationaux et européens, moins rémunérateurs. Un président d'université rencontré par votre rapporteur indiquait clairement que « *les étudiants internationaux permettent de « payer les factures* » ». Un autre s'interrogeait sur la manière de financer l'augmentation du nombre d'étudiants avec moins 10 % de financement et voyait comme solutions possibles la baisse de 5 à 15 % du salaire des enseignants et/ou une augmentation des droits d'inscription.

Le modèle actuel apparaît ainsi comme financièrement difficilement tenable et les responsables universitaires signalent régulièrement que la qualité est menacée. La crainte du déclassement international s'est confirmée en 2016 avec des rétrogradations d'universités. La « *Irish Universities Association* » tire par ailleurs la sonnette d'alarme quant à la situation. Cet état de fait est d'autant plus préoccupant que le ministère souhaite voir se poursuivre ce mouvement d'internationalisation des universités irlandaises, avec pour ambition d'attirer 33 % étudiants étrangers dans les universités irlandaises en 2020, contre 9 % actuellement.

c) Les contrats de performance, une incitation pour les universités à devenir plus stratégiques, atténuée par l'absence de financement additionnel et un nombre trop important d'indicateurs

Ces contrats de performance ont été mis en place en 2014, pour la période 2014-2016. Les universités pouvaient choisir leurs propres indicateurs parmi 7 grands thèmes fixés par le ministère. Les priorités des contrats étaient ainsi différentes selon les universités. L'objectif était d'attribuer, dans le cadre de ces contrats, 10 % du budget annuel dévolu aux universités, les 90 % restants demeurant distribués avec le modèle d'allocation.

Le cadre national était donc fixé par le ministère qui déterminait les objectifs. C'est ensuite une agence, l'autorité de l'enseignement supérieur, (*High Education Authority - HEA*) qui préparait les contrats - qui étaient le fruit d'un dialogue avec les universités. Cette agence évaluait également chaque année les établissements et publiait les résultats dans une optique de transparence.

Le but de ces contrats et de ce dialogue stratégique est d'offrir une récompense aux universités plutôt que de distribuer une pénalité. Pour le HEA, ces contrats sont utilisés comme une menace - sur la réputation de l'établissement - **incitant ainsi les universités à être plus stratégiques.**

Aucune pénalité n'a finalement été distribuée. Toutefois, à la fin du processus, seuls des faibles montants ont été distribués aux universités. Trinity College a ainsi perçu 495 000 euros et l'University College de Dublin (UCD) a obtenu 670 000 euros. **Mais au-delà des chiffres, ces contrats ont permis un changement de comportements des universités : plus de transparence, de responsabilités et d'innovations de la part des universités.**

En 2018, a été lancée une nouvelle vague de contrats de performance pour la période 2018-2021. 6 objectifs¹, 44 indicateurs et 201 indicateurs détaillés ont été fixés par le ministère, les universités pouvant choisir parmi les 201 indicateurs. Une différenciation est possible entre universités qui peuvent choisir les secteurs dans lesquels elles veulent avancer. **Des pénalités pourront être distribuées en cas de mauvaise performance, c'est-à-dire si les objectifs ne sont pas atteints : elles représenteront 3 à 5 % du financement total des universités.**

Les universités voient néanmoins deux inconvénients à ce nouveau système : l'absence de financement additionnel qui implique de sanctionner financièrement certaines universités et la présence de trop nombreux indicateurs dans les contrats.

¹ Exemple objectif 3 : développer l'excellence de la recherche pour devenir un des leaders en Europe, se base sur 6 indicateurs dont augmentation de 500 nouveaux postes de « postgraduate » en 2020.

d) *Un accès à l'université restreint et un suivi de l'insertion professionnelle renforcé*

L'entrée à l'université est conditionnée par le nombre de points obtenus au « baccalauréat » irlandais. Néanmoins, 50 % des étudiants ne passent pas de la première à la deuxième année.

L'accent est, par ailleurs, mis sur le suivi de l'insertion professionnelle. Chaque année, une étude est réalisée, dans certaines universités, 6 à 9 mois après le diplôme. Par ailleurs, l'avenir des diplômés est suivi dans certaines universités, à 3, 5 ou 10 ans, en partenariat avec un institut de la statistique, équivalent de l'INSEE.

Éléments à retenir du modèle irlandais

- **Contrats de performance** : le but du dialogue est **d'offrir une récompense aux universités plutôt que de distribuer une pénalité.** Ce dialogue est utilisé comme une menace (effet réputationnel) incitant les universités à être plus stratégiques. **Une différenciation est possible** entre universités qui peuvent choisir les secteurs dans lesquels elles veulent avancer. Toutefois, deux problèmes identifiés de ce système de performance : **pas de financement additionnel et trop d'indicateurs.**

- Pour les universités les plus prestigieuses, le **montant de ressources propres est important** basé notamment sur la valorisation de leurs établissements et un réseau puissant d'anciens.

- **Une différence substantielle existe entre les frais d'inscription** d'étudiants européens et d'étudiants internationaux extra-communautaires.

- L'accent est mis sur le **suivi de l'insertion professionnelle.**

2. Les Pays-Bas

a) *Le financement de l'enseignement supérieur*

Les Pays-Bas - qui comptent 17,2 millions d'habitants - rassemblent 712 000 étudiants dans l'enseignement supérieur, répartis dans 18 universités « de recherche » et 36 universités des sciences appliquées, « *hogescholen* ».

Les universités et les universités des sciences appliquées accréditées reçoivent **différents types de financement** :

- **un financement, versé par l'État, correspondant à une somme forfaitaire** versée par le ministère de l'enseignement, de la culture et de la science. **Le montant de la subvention est déterminé en fonction de facteurs liés à l'enseignement** (nombre d'étudiants, durée moyenne des études - les établissements ont en effet l'obligation de limiter le taux d'échec - et nombre de diplômés en Licence et Master) et de **critères liés à la recherche** (nombre de parcours de licence et master reconnus par l'État, nombre de doctorants...). **Les établissements disposent de cette somme forfaitaire à**

leur gré pour réaliser les missions qui leurs sont assignées, dans le respect des règles générales du budget (investissement, personnel et exploitation). Cette subvention correspondait, avec les frais d'inscription payés par les étudiants, à 4 285 millions d'euros en 2014, soit environ **60 % du budget de fonctionnement des universités** ;

- **des financements concernant la recherche scientifique** sur une base contractuelle, essentiellement des financements de **l'organisation pour la recherche néerlandaise** ;

- **des subventions d'autres ministères et d'entreprises.**

Par ailleurs, **jusqu'en 2015, tout étudiant recevait une bourse de l'État**, et pouvait choisir l'établissement dans lequel il souhaitait étudier. Depuis 2015, le système de bourse a été remplacé par un système de prêt étudiant avec des taux préférentiels.

De même, s'agissant du financement des universités, il convient de noter que **la dotation de base de la part de l'État disparaît après quatre années de financement pour un étudiant.**

Les établissements néerlandais ont également connu un afflux d'étudiants, comme l'Université Technologique (TU) de Delft qui a vu son nombre d'étudiants augmenter de 68 %, avec parallèlement une diminution de 25 % du budget par étudiant. **Les frais d'inscription sont également différenciés selon la nationalité de l'étudiant** : ainsi à la TU de Delft, le coût pour un « *bachelor* » est de 2 083 euros pour les étudiants néerlandais et européens, et de 14 500 euros pour les étudiants extra-communautaires.

b) Une stratégie d'internationalisation et d'évaluation de la qualité

La caractéristique essentielle du système d'enseignement supérieur est sa décentralisation, qui résulte du principe constitutionnel de liberté de l'enseignement. Depuis 1992, les établissements disposent d'une grande autonomie, tant pour leur organisation interne (et notamment le recrutement du personnel enseignant) que pour la définition de leurs programmes d'études, qui peuvent ainsi varier substantiellement dans un même champ disciplinaire.

Depuis plusieurs années, les universités et « hogesholen » ont mis en place une réelle stratégie d'internationalisation qui passe notamment par le développement de programmes en anglais, au niveau licence et master, et par le renforcement de leur position dans les classements internationaux. Depuis 2016, plus de 60 % des programmes offerts par les universités sont enseignés totalement en anglais. Par ailleurs, **les universités néerlandaises accordent une valeur importante aux classements internationaux** et sont pour la plupart dans le haut des classements internationaux (Times Higher Education, classement de Shanghai...). Cet environnement anglophone, un bon positionnement dans les classements internationaux ainsi que le coût relativement faible des inscriptions

(notamment par rapport au Royaume-Uni), a permis d'attirer une partie des étudiants en mobilité qui allaient au Royaume-Uni mais qui ont cherché des alternatives à la suite à l'augmentation des frais d'inscription des universités britanniques. Ainsi, la mobilité entrante aux Pays-Bas a augmenté de 30 % entre 2009 et 2014 (chiffres UNESCO et NUFFIC)¹.

La tendance à l'œuvre, dans le système d'enseignement supérieur néerlandais, est également **l'évaluation de la qualité de l'éducation**, et à la mise en place de nouveaux systèmes d'accréditation. **Les établissements ont dû appliquer de véritables politiques de contrôle de qualité.** Ils sont également très avancés en matière d'accréditation et régulièrement « visités » par des commissions d'évaluation. **Depuis 2002, un système indépendant d'accréditation commun avec la Flandre belge** (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie - NVAO) assure la qualité des programmes d'enseignement, et l'accréditation tous les 6 ans.

À l'Université technologique de Delft, un effort est porté pour stimuler la réussite des étudiants (entretien de « *matching* » pour les étudiants avec inscription obligatoire avant le 1^{er} mai ; examens plus fréquents...). Avec le parcours d'orientation mis en place en 2014, on est passé de 61 % des jeunes en 2009-2010 à 72 % en 2015-16 à avoir bien réfléchi à leur orientation. **Par ailleurs, en cas de numerus clausus, l'Université peut instaurer une procédure de sélection.** La sélection est organisée par la l'université elle-même.

c) Des contrats de performance aux accords de qualité : une expérience très aboutie du financement à la performance

(1) Prémices des contrats de performance dès 2008

Dès 2008, les Pays-Bas mettent en place les prémices des contrats de performances fixant des objectifs nationaux. Mais **l'expérience fut un échec**, puisque les objectifs étaient identiques pour toutes les universités, ce faisant ils étaient trop élevés pour certains et trop bas pour d'autres.

En 2009, un comité présidé par le professeur Veerman fut créé pour réfléchir à l'amélioration de la performance du système d'enseignement supérieur et formula plusieurs recommandations, parmi lesquelles la **mise en œuvre d'un processus de différenciation des universités** à trois niveaux (entre universités de recherche et de sciences appliquées, entre les universités de même type et au niveau des programmes offerts) et **donc la promotion d'une diversité au sein de l'enseignement supérieur.**

La création de ce comité – regroupant d'éminents professeurs – a conduit les Pays-Bas à devenir **un terrain d'expérimentation en matière de contrats à la performance.** Les professeurs qui ont siégé dans ce comité font partie du « *Center for Higher Education Policy Studies* » (CHEPS) de

¹ D'après informations communiquées par l'ambassade de France aux Pays-Bas.

l'Université de Twente qui a été à l'origine de nombreux rapports sur le sujet¹. **Votre rapporteur a ainsi rencontré, lors de son déplacement à la Haye, Ben Jongbloed**, membre de ce comité et spécialiste des contrats de performance.

(2) Expérimentation de contrats de performance (2012-2016)

Sur la période **2012-2016, ont ensuite été expérimentés des contrats de performance**, avec une part de financement à la performance. Les universités devaient formuler un plan stratégique avec leurs propres objectifs, tenant compte de leurs spécificités (histoire, positionnement, profil de la population étudiante...) de sorte qu'ils soient atteignables pour chaque université.

Ce plan devait inclure des objectifs au regard :

- de **7 indicateurs fixés par le ministère** concernant notamment la qualité de l'enseignement (ex : part des professeurs qui ont un master ou PHD) et la réussite des étudiants (ex : réduire le taux d'échec en première année de « *bachelor* ») ;

- **des objectifs choisis par les universités en fonction de leurs profils et ambitions** (ex : valorisation de la recherche, promotion de l'entrepreneuriat etc.).

Ces plans devaient ainsi être relus par un comité *ad hoc*, avant la signature des contrats entre les universités et le ministère. **La réalisation de ces objectifs conditionnait des financements à hauteur de 7 % du financement global des universités** (130 millions d'euros pour les universités de recherche, 170 millions d'euros pour les universités de sciences appliquées). **Cette part de 7 % se décomposait ainsi :**

- **5 % correspondant au « financement conditionnel »**, versé si l'université avait signé un contrat de performance ;

- **et 2 % correspondant au « financement compétitif »** attribué si les indicateurs spécifiques de l'université étaient remplis. Ainsi, si l'université avait réalisé une mauvaise performance en 2015, un malus d'un tiers, deux tiers ou trois-demi pouvait être appliqué sur le financement conditionnel en 2017.

Une évaluation de ces contrats a été réalisée en 2017 : toutes les universités avaient atteint leurs objectifs, sauf les universités de sciences appliquées s'agissant du taux de réussite des étudiants. Malgré leurs efforts, au vu d'une population estudiantine plus « hétérogène » et des objectifs de qualité imposés qui étaient élevés (diplômes plus difficiles à obtenir), il se sont vu attribuer un malus de 1/6 sur leur financement.

¹ Dont le rapport suivant : "performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems", report for the Ministry of education, culture and science, mars 2015.

Les enseignements de cette expérimentation sont, pour le comité et le ministère, globalement très positifs : augmentation de la qualité de l'enseignement et des taux de réussite (augmentation des taux de réussite en licence de 60 % à 74 % et diminution des taux d'échec en licence de 17 % à 15 %¹), plus de diversité dans les programmes, discussions productives avec les établissements d'enseignement supérieur sur la qualité de l'enseignement, renforcement des liens entre les établissements d'enseignement supérieur et le ministère, augmentation de la transparence et responsabilité des universités, avec la fixation d'indicateurs et d'objectifs (effet réputation/ « *name and shaming* »). **En revanche, les établissements et associations d'universités ont demandé plus de dialogue horizontal et plus de diversité et de flexibilité**, en supprimant, par exemple, les 7 critères obligatoires, pointant la bureaucratie nécessaire et une diminution de leur autonomie.

(3) Mise en œuvre des accords de qualité (2019-2024)

À partir de 2019, ont succédé aux contrats de performance, les « accords de qualité », dont la sémantique a été soigneusement choisie, pour la période 2019-2024. Ces accords – d'une durée plus longue (6 ans au lieu de 4 ans) - ne concerneront que la qualité de l'enseignement, et pas la recherche. Les indicateurs quantitatifs de réussite ne seront pas considérés comme prioritaires sur les indicateurs qualitatifs. **A la place des indicateurs spécifiques choisis par les universités, seront fixés 6 thèmes nationaux par le ministère, mais il ne sera pas obligatoire de formuler des objectifs pour chacun de ces thèmes.** Les indicateurs resteront choisis par les universités. **Les conséquences financières devraient également être moins importantes.** Par ailleurs, le comité d'évaluation a été remplacé par différents panels du NVAO (homologue du HCERES).

La grande nouveauté de ces accords de qualité réside dans l'existence d'un financement additionnel (« extra-budget » de 750 millions d'euros) venant de la transformation du système de bourse en système de prêts, qui sera utilisé pour le financement à la performance des établissements d'enseignement supérieur. Si les établissements réalisent de « bonnes performances », ils disposeront alors d'une part de ce financement additionnel en 2024.

Ces accords de qualité se mettront en œuvre en trois temps : 1) réalisation d'un plan par les universités pour le 1^{er} avril 2020, 2) évaluation des progrès à l'automne 2022, 3) évaluation de la réalisation du plan entre 2023 et 2026. **Les conséquences financières dépendront de l'évaluation du plan en 2020 et celle de 2022 et prendront effet en 2024. Elles concerneront 4 à 12 % du budget contre 7 % auparavant.**

¹ Ben Jongbloed, Frans Kaiser, Frans van Vught and Don F. Westerheijden, « Performance Agreements in Higher education: a new approach to higher education funding », p 679.

Ben Jongloed, professeur au « *Center for Higher Education Policy Studies* » (CHEPS) de l'Université de Twente, rencontré par votre rapporteur a mis en avant la **volonté, dans ces nouveaux accords de qualité, de différencier les universités** et de prendre en compte leur autonomie et spécificité. L'ancien système a conduit à pratiquer des « coupes budgétaires » dans le budget des universités de sciences appliquées, alors que ces dernières ne sont pas toujours responsables de leurs performances (public étudiant différent). Ainsi, le nouveau système **met l'accent sur les primes plutôt que sur les coupes, et prend mieux en considération les spécificités des établissements**. Par ailleurs, les plans des universités sont plus réalistes et réalisables, et les établissements disposent d'un délai d'un an pour remplir les conditions pour avoir un extra-budget.

d) Valorisation de l'investissement pédagogique : des innovations intéressantes

Dans deux universités visitées (universités technologique de Delft et de La Haye), **des mesures intéressantes ont été mises en œuvre afin de valoriser l'enseignement pédagogique**.

À La Haye, **l'évaluation des enseignements a lieu toutes les 10 semaines**. Des « évaluations 360° » sont également réalisées. Par ailleurs, **une enquête annuelle de satisfaction est remplie** par les étudiants s'agissant des cours et de l'université. Les résultats de cette enquête sont utilisés par les familles pour choisir leurs universités.

A Delft, **pour encourager les professeurs à s'investir dans l'enseignement, des récompenses sont distribuées**, telles que le **prix du meilleur enseignant de la faculté**, meilleur professeur de l'université et meilleur talent innovant. Par ailleurs, même si la carrière individuelle est encore beaucoup trop basée sur les performances en recherche (publications, obtention de financements), **la promotion possible au poste de professeur associé est purement basée sur la qualité de l'enseignement**.

Éléments à retenir du modèle irlandais

- **Enseignements de l'expérimentation des contrats de performances (2014-2016) : pour le comité et le ministère, globalement très positifs** : augmentation de la qualité de l'enseignement, plus de diversité dans les programmes, discussions productives avec les établissements d'enseignement supérieur sur la qualité de l'enseignement, renforcement des liens entre les établissements d'enseignement supérieur et le ministère, augmentation de la transparence et responsabilité des universités, avec la fixation d'indicateurs et d'objectifs. **En revanche, les établissements et associations d'universités ont demandé plus de dialogue horizontal et plus de diversité et flexibilité**, pointant la bureaucratie nécessaire et une diminution de leur autonomie.

- Mise en place d'un nouveau système : **les accords de qualité (2019-2024) mettent l'accent sur les primes plutôt que sur les coupes** :
- **un financement additionnel** (« extra-budget » de 750 millions d'euros) venant de la transformation du système de bourse en système de prêt ;
- conséquences financières (sur 4 à 12 % du budget contre 7% auparavant) ;
- durée du contrat plus long : 6 ans au lieu de 4 années et évaluation à mi-terme ;
- souplesse sur la fixation des objectifs : les universités choisissent leurs indicateurs en fonction de leurs spécificités et contraintes. Une différenciation et spécialisation des universités est encouragée.
- **Valorisation de l'enseignement : mise en œuvre de récompenses**, comme des prix du meilleur enseignant de la faculté, meilleur professeur de l'université et meilleur talent innovant. **L'évaluation des enseignants et enseignements** prend également une place importante.
- **La tendance est à l'évaluation de la qualité** de l'éducation, et à la mise en place de nouveaux systèmes d'accréditation.

3. La Suisse

a) Le financement de l'enseignement supérieur

La Suisse – dont la population s'élève à 8,5 millions d'habitants – compte près de 250 000 étudiants, répartis dans les établissements d'enseignement supérieur suivants :

- **les hautes écoles universitaires, qui recouvrent les deux écoles polytechniques fédérales** (de Lausanne - EPFL, et Zurich - EPFZ) – et **les dix universités cantonales**. Ces 12 établissements réunissent plus de 140 000 étudiants. L'EPFL, visitée par votre rapporteur, compte 11 000 étudiants dont 53 % d'étudiants étrangers sélectionnés, avec l'équivalent d'un bac scientifique, mention très bien ;

- **sept hautes écoles spécialisées de droit public**, organisées par régions, ont été développées au milieu des années 1990 (70 000 étudiants) ;

- **les hautes écoles pédagogiques** qui forment les enseignants.

Le financement des hautes écoles est assuré par la Confédération et les cantons, conformément à leurs compétences respectives, et provient également de fonds privés (particuliers, étudiants, entreprises)¹. Les cantons prennent à leur charge l'essentiel du financement des universités cantonales et des hautes écoles spécialisées.

La Confédération octroie des subventions de base pour l'enseignement et la recherche dans les universités cantonales et les hautes écoles spécialisées. **Contrairement aux universités cantonales, les EPF dépendent administrativement de la confédération.** Cette dernière assume ainsi le financement des écoles polytechniques fédérales (EPF), placées sous sa responsabilité, en leur attribuant une enveloppe budgétaire, sur la base de la loi fédérale sur les écoles polytechniques fédérales (loi sur les EPF). **Le Conseil des écoles de l'EPFL décide de la clé de répartition entre Lausanne et Zurich, sur la base de critères non explicites mais implicitement fondés sur la performance des établissements.** Ces derniers doivent se soumettre, tous les quatre ans, à une auto-évaluation.

Les hautes écoles pédagogiques sont financées presque exclusivement par les cantons.

Chaque canton verse une contribution forfaitaire pour ses ressortissants inscrits comme étudiants dans une haute école d'un autre canton. Cette péréquation est régie par l'accord intercantonal universitaire (AIU) et l'accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES). Certains cantons ont également conclu des accords similaires entre eux.

Les établissements d'enseignement supérieur sont également financés par des fonds de tiers, pour l'obtention desquels les hautes écoles doivent présenter des projets. Ainsi, le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS), la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) ou l'Union européenne allouent par exemple des financements sur une base compétitive pour des projets de recherche et d'innovation conduits dans les hautes écoles suisses. Les fonds de tiers peuvent aussi provenir de certains mandats, de fondations ou de mandats de recherche.

Des moyens privés contribuent aussi au financement des hautes écoles, en particulier par le biais des taxes d'études ou de mandats de recherche qui sont confiés aux hautes écoles.

¹ Informations provenant du site de la Commission européenne : https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/higher-education-funding-114_fr.

Focus sur le financement des Universités de Genève, Lausanne et de l'école polytechnique fédérale de Lausanne

- **L'université de Genève** : les financements provenant du canton représentent **44 % du total** de leurs ressources, soit plus de 300 millions de francs suisses. La subvention fédérale de base (correspondant à la reconnaissance de l'accréditation) représente 19 %, soit près de 140 millions de francs. Cette subvention est basée à 70 % sur le nombre d'étudiants et à 30 % sur la performance de l'université à remporter des fonds compétitifs. Enfin, les fonds compétitifs (fonds national suisse, fonds européens, fonds tiers) constituent 20 % du total des financements, soit environ 150 millions de francs suisses.

- **L'école polytechnique fédérale de Lausanne** : ses ressources se sont élevées à **984 millions en 2018** dont **68 % venant de la Confédération**, 18 % de fonds compétitifs et 5 % des fondations ou de dons du secteur privé. Il convient de noter que 10 à 15 % des chairs sont sponsorisés par l'industrie.

- **L'université de Lausanne** : ses ressources proviennent à **25 % de l'échelon fédéral** dont la dotation est calculée en fonction du nombre d'étudiants et du nombre de fonds externes, et à **50 % de l'échelon cantonal**, dont la dotation varie selon les cantons.

Les frais d'inscription sont indifférenciés selon la nationalité de l'étudiant. Ainsi, à l'Université de Genève, ils s'élèvent pour un « *bachelor* » à 1000 francs suisses par an. L'Université de Genève compte 70 % d'étrangers dans les écoles doctorales. À l'EPFL, les frais d'inscription annuels sont de 1260 francs suisses pour un « *bachelor* ».

b) Des établissements bien placés dans les classements internationaux et reconnus sur le plan de l'évaluation des enseignements

Les universités suisses sont très bien placées dans les classements internationaux. Par exemple, l'Université de Genève est 58^e au classement de Shanghai¹.

L'évaluation et la valorisation de l'investissement pédagogique est également un point fort du système suisse. Ainsi, à l'Université de Genève, **une évaluation périodique des enseignements** (contenu et façon d'enseigner) est réalisée. Les évaluations sont jointes au dossier de renouvellement des enseignants. Les enseignements sont évalués systématiquement à chaque semestre. Les enseignants-chercheurs ne sont pas nommés à vie mais renouvelés tous les 5 ans. Les évaluations faites par les étudiants n'ont pas de caractère obligatoire et sont réalisées en fin de trimestre, même si l'idéal serait de les faire en cours de semestre pour en tirer les conséquences sur le semestre restant. Ces évaluations ne sont pas publiques mais transmises au centre de soutien pédagogique. **Des formations pédagogiques**, délivrées par l'université, sont conseillées aux

¹ À noter, une très grande variabilité des rangs dans ces classements : dans le classement 2018, on compte 25 points d'écart entre le 1^{er} et le 2^e. Au-delà de la 30^e position, une variation d'un seul point fait perdre ou gagner 5 places ; au-delà de la 70^e position, cette même variation fait perdre ou gagner 22 places.

enseignants recevant de mauvaises évaluations. **Par ailleurs, l'Université de Genève a mis en place un prix de l'innovation pédagogique**, le « prix du crédit suisse pour le meilleur enseignement ».

De même, à l'Université de Lausanne, 2/3 des enseignants font l'évaluation de leurs enseignements, en étant libres de leurs méthodes d'évaluation. Toutefois, ces évaluations n'ont que peu de conséquences sur leur contrat. Par ailleurs, 10 % étudiants peuvent demander, par le biais d'une pétition, l'évaluation de leurs enseignements. **L'EPFL, quant à elle, promeut une évaluation des cours chaque semestre**, qui compte dans la promotion et la dotation des professeurs. Chaque professeur a, en effet, un laboratoire et peut disposer de 200 000 francs (en plus du salaire) à 1 million de francs suisses pour réaliser ses recherches.

Le taux d'échec en première année demeure toutefois important. À l'Université de Genève, le taux de réussite en première année est de 64 %. À l'EPFL, le taux d'échec en 1^{ère} année est d'environ 50 % correspondant aux maturités (équivalent du baccalauréat) sans « option maths ». **En Suisse, il n'y a pas sélection à l'entrée de l'université. Toutefois, une forme de sélection indirecte existe**, puisque la maturité est nécessaire pour entrer à l'université et cette maturité est obtenue par 20 % d'une classe d'âge.

c) L'absence de contrats de performance mais une prise en compte indirecte de la performance via la démarche qualité et les fonds compétitifs

La Suisse n'a pas mis en œuvre de contrats de performance introduisant un lien direct entre financement et performance. **Toutefois, la performance est prise en compte de façon indirecte**, à travers l'évaluation des enseignements précitée, mais également via une démarche qualité poussée.

L'accent, dans le système suisse, est effectivement mis sur la qualité. Depuis 2011, **l'accréditation institutionnelle, qui a lieu tous les trois ans, est une condition obligatoire** pour l'appellation « université ». Cette accréditation est réalisée par l'agence suisse d'accréditation et d'assurance qualité (AAQ) qui est l'équivalent du HCERES. **L'auto-évaluation est ainsi encouragée dans les universités** où la démarche qualité (tableau de bord etc.) est très développée.

Par ailleurs, les fonds compétitifs, qui participent au financement des universités, reposent indirectement sur une logique de performance. À cet égard, il est intéressant de noter (*cf. infra*) que la subvention fédérale versée aux universités cantonales est déterminée, en partie, par la capacité des universités à remporter des fonds compétitifs.

Éléments à retenir du modèle suisse

- **Évaluation périodique des enseignants** qui peut jouer dans la promotion et la valorisation de l'investissement pédagogique, à travers des récompenses, telles que le prix de l'innovation pédagogique à l'Université de Genève.
- **Les fonds compétitifs, qui participent au financement des universités, reposent indirectement sur une logique de performance.** À cet égard, il est intéressant de noter que la subvention fédérale versée aux universités cantonales est déterminée, en partie, par la capacité des universités à remporter des fonds compétitifs.
- **Une démarche qualité poussée et une auto-évaluation encouragée.**

Synthèse des principales caractéristiques des contrats de performance

	Irlande	Pays-Bas	Suisse
Durée des contrats	3 ans	6 ans	-
Les indicateurs sont-ils les mêmes pour tous les établissements?	Non	Non	-
Type d'indicateurs	6 objectifs, 44 indicateurs et 201 indicateurs détaillés ont été fixés par le ministère, les universités pouvant choisir parmi les 201 indicateurs.	Concernent uniquement la qualité de l'enseignement. 6 thèmes fixés par le ministère et les universités fixent leurs objectifs.	-
Part du financement à la performance dans le budget global des établissements	3 à 5 % du financement.	7 % (ancien système) à 4 à 12 % pour le nouveau système.	-

Source : commission des finances du Sénat

D. L'EXEMPLE DE RENNES I : LA VALORISATION DU POTENTIEL SOCIO-ÉCONOMIQUE DE L'UNIVERSITÉ AU SERVICE DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES ÉTUDIANTS

L'Université de Rennes I s'est engagée, sous l'impulsion de son président, dans une politique visant à valoriser l'impact socio-économique de l'université. L'insertion professionnelle des étudiants est ainsi considérée comme une troisième mission essentielle à côté des missions traditionnelles d'enseignement et de recherche des universités.

Dans un article scientifique¹, rédigé notamment par le président de Rennes I, les universités sont ainsi qualifiées d'« *ambidextres* » devant gérer ces trois missions parallèlement et logiquement. **Il rappelle que le souci de professionnalisation déjà présent dans certaines filières (IUT, BTS...) ne doit pas concerner que ces écoles mais bien l'ensemble des filières générales de l'université.** Il pointe le fait que la carrière des enseignants chercheurs est principalement basée sur la recherche ; ces derniers considérant ces tâches administratives y compris celles liées à la valorisation et l'ouverture vers le monde socio-économique comme du temps perdu pour la recherche. **Toutefois, le président de l'Université tout comme votre rapporteur estiment que ces « tâches périphériques » doivent également faire partie du « cœur de métier ».**

À Rennes I, où votre rapporteur s'est rendu, une dynamique est ainsi impulsée et des actions sont mises en œuvre au profit de la valorisation du potentiel socio-économique de l'université.

¹ David Alis, Maurice Baslé, Jean-Marie Dubois et Aziz Mouline, « Développer au sein de l'Université l'objectif d'insertion professionnelle des étudiants. Une étude de cas d'ambidextrie organisationnelle », *Revue politique et management public*, janvier-mars 2015, p 45-61.

Actions mises en œuvre au sein de l'Université de Rennes I pour accroître son impact socio-économique

Pour connaître le devenir professionnel des étudiants :

- Enquête d'insertion professionnelle faite par l'observatoire de l'insertion professionnelle (depuis 2006). Chaque année, une enquête nationale sur la licence professionnelle et le master est également faite, 30 mois après l'obtention du diplôme. Les formulaires concernant ces enquêtes sont désormais en ligne. L'accent est mis sur les relances faites par des étudiants rémunérés afin d'obtenir le maximum de réponses. Le projet de l'Université est une enquête à 6 mois ;
- par ailleurs, le réseau des anciens est très important. La recherche de financements par les fondations, auprès « d'alumni » ou d'autres contacts est primordiale. L'Université a ainsi prévu de récolter 8 millions d'euros sur 7 ans, via ces fondations.

Pour adapter l'offre de formation aux besoins économiques :

- 90 % des étudiants poursuivent leurs études après la licence, car le constat est fait que les employeurs n'apprécient pas la licence. L'Université mène ainsi un travail notamment avec le « MEDEF local » pour valoriser la licence. Elle a ainsi été lauréate du PIA 3 « Coursus idéal » dont l'objet est de changer les structures des licences pour les rendre plus professionnalisantes ;
- un travail est également fait avec les représentants d'entreprise pour identifier les filières en tension ;
- des statistiques, obtenues des enquêtes, sont utilisées notamment pour évaluer la pertinence des formations. Il est arrivé, à l'Université, de fermer certaines formations, notamment pour la licence professionnelle ;
- des moyens sont investis dans des filières porteuses d'avenir, avec par exemple, la création d'un Pôle d'excellence cyber en 2014-15.

Pour préparer au mieux les étudiants au monde professionnel :

- Ateliers de 12 à 15 étudiants, 2 à 3 fois par semaine, pour préparer les étudiants à la recherche d'emplois. La technique de l'entretien professionnel est enseignée ;
- mise en place d'un répertoire des métiers, avec un descriptif très précis ;
- 4000 lycéens, par an, se rendent sur le campus, dans le cadre d'« amphi lycéens » (un vendredi par mois) ;
- la dimension « entrepreneuriale » est très développée : programme « imagine ta startup », diplôme de l'étudiant entrepreneur etc. L'idée est aussi de développer cette culture d'entreprise chez les professeurs (« vis ma vie » entre enseignants-chercheurs et chefs d'entreprise).

II. LA FRANCE DOIT S'INSCRIRE DANS LE MOUVEMENT MONDIAL DE PRISE EN COMPTE DE LA PERFORMANCE DANS LE MODE DE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS

La France n'échappera pas au mouvement de prise en compte de la performance dans le financement des universités. La réforme initiée par le Gouvernement, par le biais de la loi « orientation et réussite des étudiants » précitée, impose un regard nouveau des étudiants - qui seront mieux orientés - sur leurs établissements, qui vont devoir être plus attentifs à leurs performances.

La question qui se pose est celle de la mesure de la performance et d'une éventuelle traduction budgétaire, qui conduirait à faire un lien direct entre financement et performance. C'est le cas dans de nombreux pays, comme exposé précédemment, avec la **mise en œuvre de contrats à la performance.**

La problématique de performance n'est pas seulement budgétaire. Améliorer et communiquer sur sa performance est nécessaire sur le plan international dans un monde concurrentiel. **La transparence ou la lisibilité se jugera entre les établissements français, sur le territoire, en Europe et à l'international.**

La question de la performance est ainsi liée à l'attractivité des universités (une bonne performance permet d'attirer des étudiants nationaux et internationaux) et à **leur impact sur la société** (former des personnes capables de s'insérer professionnellement sur le marché du travail). **Un euro dépensé à l'université, c'est 4 à 5 euros de retour pour la société¹,** selon une étude de la ligue européenne des universités de recherche.

La performance peut se juger selon les critères suivants, qui peuvent être ou non pris en compte dans un modèle d'allocation des moyens aux universités. S'agissant de la recherche, votre rapporteur estime que les indicateurs suivants sont essentiels : réputation à l'international, capacité à mobiliser des ressources extérieures, à valoriser l'innovation, et l'implication avec les professionnels, même si la qualité des recherches et le nombre de projets en cours devraient également être pris en compte. **Concernant l'enseignement supérieur, deux indicateurs semblent inéluctables pour votre rapporteur : la réussite professionnelle des étudiants qui suppose le suivi des anciens élèves et l'évaluation des enseignants et des enseignements.**

¹ Entretien avec Alain Beretz, professeur à l'Université de Strasbourg, par Romuald Normand, « Mutations et défis de la gouvernance des universités », *Revue française d'administration publique*, n°169, 2019, p 95.

A. S'ACHEMINER VERS UN CONTRAT PLURIANNUEL COMME CADRE UNIQUE D'ALLOCATION DES MOYENS, COMPRENANT UNE PART SIGNIFICATIVE DE FINANCEMENT À LA PERFORMANCE

La prise en compte de la performance, que propose votre rapporteur, devra se faire **dans le cadre d'une réforme plus globale de l'allocation des moyens.**

La réforme engagée par le Gouvernement va ainsi dans le bon sens, mais il faut aller plus loin, avec pour objectif, à terme, **une dotation globale permettant une meilleure lisibilité, en matière de financement, et un renforcement de l'autonomie des universités.**

Il faut redonner un sens au principe d'autonomie qui supposerait que les universités puissent gérer une dotation globale allouée par le ministère sur la base d'objectifs partagés.

Cette dotation devra comprendre une partie significative attribuée selon des critères de performance.

1. La rénovation du pilotage des établissements d'enseignement supérieur entreprise par le Gouvernement va dans le bon sens

Cette rénovation correspond à la refonte des contrats de sites pluriannuels et à la création du dialogue de gestion.

Ainsi, depuis la vague contractuelle 2019-2023, le contenu et la forme des contrats pluriannuels ont évolué¹. Ils comportent toujours un volet commun partagé entre les établissements membres du regroupement et des volets spécifiques produits par chacun des établissements membres. **Mais ils font, d'après les réponses au questionnaire budgétaire pour le projet de loi de finances pour 2020, « davantage écho aux politiques publiques de l'État en matière d'enseignement supérieur et de recherche, et se déclinent sous une forme plus resserrée en enjeux, axes stratégiques (en petit nombre), objectifs stratégiques poursuivis, actions à conduire pour atteindre les objectifs, jalons (calendrier de réalisation) et indicateurs choisis par l'établissement les deux derniers items étant destinés à suivre la réalisation de sa trajectoire ».** **Les indicateurs choisis seraient ainsi :** la réussite étudiante à tout niveau (mais avec un focus actuel sur la licence), la participation au PCRI, les relations et le positionnement internationaux, le pilotage financier et le développement des ressources propres.

¹ À la suite d'une expérimentation menée entre juillet et décembre 2018 d'un dialogue de gestion avec dix établissements volontaires (sept universités, celles d'Aix-Marseille, de Bordeaux, de la Rochelle, de Montpellier, de Reims, de Sorbonne Université et de Strasbourg ; un grand établissement - Sciences Po Paris- et deux communautés d'universités et établissements - Université Côte d'Azur et PSL).

Votre rapporteur ne peut que saluer la mise en œuvre de cette réforme, permettant à l'État et aux universités de renforcer leurs pilotages stratégiques.

Ce dialogue stratégique de gestion - qui sera généralisé en 2019-2020 à toutes les universités - **n'a cependant concerné qu'une part modeste de leurs financements, lors de l'expérimentation menée en 2018, soit quelque 4,28 millions d'euros**, bien que le ministère indique qu'il ait permis de mobiliser près du double de financement auprès de partenaires extérieurs. Ce montant a ainsi permis de financer 40 projets, pour des montants par site compris entre 300 000 euros et 600 000 euros avec plusieurs projets par site de nature très diverse : data center, smart campus, mobilité, pilotage, ambassadeurs de la réussite, intelligence artificielle et management de processus administratifs.

D'après la note d'analyse de la Cour des comptes sur l'exécution budgétaire de 2018, les échanges dans le cadre de ce dialogue s'appuient sur certains indicateurs du programme 150. Ils ont notamment porté **sur la plus-value de l'établissement au vu de son taux d'obtention de la licence en 3 ans**. Par ailleurs, *« l'évaluation de la performance des établissements dans la réalisation des objectifs de la loi ORE (devait être) un élément essentiel de ce dispositif, la grande majorité des moyens du plan étudiants ayant été allouée en contrepartie d'engagements concrets pour l'accueil et la réussite des étudiants. »*

Ce dialogue contractuel renouvelé, devra faire intervenir, selon les informations communiquées à votre rapporteur, aux côtés de la DGESIP et de la DGRI, les recteurs et les DRRT en tant que représentants de l'État. Il associera également les organismes de recherche, les ministères, le SGPI et les collectivités territoriales. **Votre rapporteur ne peut que souscrire à cette démarche d'associer tous les acteurs concourant à la politique d'enseignement supérieur et de recherche, permettant ainsi une meilleure prise en compte des spécificités des établissements, ainsi qu'une vision globale des moyens mis à disposition.**

Toutefois, cette réforme initiée par le Gouvernement n'est, pour votre rapporteur, qu'un premier pas, vers un contrat contenant une part plus significative de financement à la performance.

2. Il faut aller au bout de la logique avec des contrats pluri-annuels comprenant des dotations - intégrant la masse salariale - réparties selon des critères liés à l'activité et à la performance

La généralisation du dialogue stratégique et de gestion, avec des contrats de site revus va dans le bon sens selon votre rapporteur L'engagement des universités sur une trajectoire pluriannuelle - financière et salariale - et un certain nombre d'indicateurs resserrés, en termes notamment de réussite étudiante est une bonne chose.

Mais il conviendrait, à moyen terme, d'aller au bout de la logique en **unifiant le processus contractuel et le modèle d'allocation des moyens**, comme l'avait d'ailleurs recommandé la Cour des comptes dans son rapport de 2015 sur l'autonomie des universités.

L'objectif est d'avoir un financement plus lisible - faisant intervenir une part importante à la performance - et de redonner de l'autonomie aux universités avec une dotation globale.

Un volet de financement à la performance renforcée permettrait d'inciter les établissements à devenir plus efficaces, stratégiques et transparents, comme les exemples étrangers ont pu le démontrer, et de récompenser les établissements qui font des efforts de bonne gestion.

Par ailleurs, un tel contrat permettrait de régler la question des universités sur-dotées. Aujourd'hui, rien n'est fait pour les universités disposant d'un excédent par rapport au calcul théorique du modèle. Avec un financement prévu dans le contrat, les universités garderaient l'excédent à condition qu'elles atteignent les objectifs fixés.

**L'objectif est d'avoir un contrat pluri-annuel,
comme base de l'allocation des moyens**

Le contrat pourrait prévoir une dotation pluriannuelle pour chacune des années, mais l'attribution des moyens resterait annuelle. Cette dotation reposerait sur :

- **Une dotation « socle » basée sur l'activité de l'université**, intégrant la masse salariale. Cette dotation pourrait être déterminée à partir du nombre d'étudiants, avec par exemple un financement de 7 500 euros par étudiant, avec éventuellement la prise en compte de décisions nationales. **Cette somme constituerait la majeure partie du financement du contrat ;**
- **Une dotation basée sur la performance.** Il s'agirait d'une **part moins importante du contrat sous forme de financement additionnel.** À terme, **cette enveloppe pourrait représenter 5 % du financement total.** Ce financement reposerait sur les critères suivants :
 - **l'insertion professionnelle, le taux de réussite des étudiants et l'évaluation des enseignants ;**
 - **des objectifs choisis par les universités, parmi les politiques prioritaires définies par le ministère** afin de respecter l'autonomie des universités et promouvoir une « différenciation intelligente » des universités, sur le modèle des Pays-Bas.

Cette prise en compte de la performance nécessitera un changement de mentalité et de culture. La mise en œuvre de ce contrat ne pourra être que progressive car votre rapporteur a conscience du sentiment d'évaluation permanente (avec labellisation, PIA etc.) ressenti par les universités.

a) L'insertion professionnelle et la qualité des enseignements comme pierres angulaires de la mesure de la performance

Au vu des exemples étrangers (Irlande et Pays-Bas) et des entretiens réalisés en France, **votre rapporteur est convaincu que ce contrat doit reposer sur des indicateurs en nombre limité et pas trop affinés.** Par ailleurs, ces critères doivent être transparents et objectifs afin de pouvoir être comparés entre eux.

Les cibles fixées doivent, par ailleurs, être réalistes et réalisables par les universités, comme l'a montré l'exemple néerlandais. De plus, les universités doivent pouvoir choisir leurs critères, selon la stratégie élaborée par l'université.

Votre rapporteur est conscient des difficultés posées par la mesure de la performance s'agissant de l'enseignement supérieur, plus difficilement appréhendable que pour la recherche. Il juge ainsi nécessaire la réalisation d'un travail d'harmonisation et de consolidation des outils au niveau national.

S'agissant de l'enseignement supérieur, **votre rapporteur considère ces indicateurs comme incontournables : la prise en compte de la réussite tout au long de la vie des étudiants et la qualité des enseignements et enseignants.**

S'agissant de la prise en compte de la réussite tout au long de la vie des étudiants, votre rapporteur a identifié deux indicateurs essentiels :

- **le taux de réussite en licence :** il s'agit par cet indicateur de mesurer la « plus-value » et « moins-value » de l'établissement par rapport à la moyenne. Cet indicateur repose ainsi sur des données disponibles comparables permettant de mesurer « l'effet établissement ». Votre rapporteur salue ainsi, le changement de la maquette de performance du programme 150, dans le cadre du PLF pour 2020, s'agissant de cet indicateur qui, désormais, prend en compte l'obtention de la licence en 3 et 4 ans, en lien avec les objectifs de la loi ORE ;

- **la mesure de l'insertion professionnelle des étudiants dès six mois** après leur diplôme, en complément des données déjà disponibles à 36 mois (comme pour les grandes écoles). **Le choix de ces indicateurs nécessiterait un meilleur suivi des étudiants de la part des universités - sur le modèle de Rennes I - et du ministère, et impliquerait notamment de renforcer et de s'appuyer sur le réseau des anciens étudiants (« alumni »).** Une refonte des enquêtes serait nécessaire. Par ailleurs, **la mesure de cet indicateur pourrait être facilitée, au niveau national, par le suivi du numéro de sécurité sociale ou d'identité de l'étudiant.**

Un tel suivi permettrait la mesure d'objectifs plus qualitatifs, tels que **l'adéquation entre l'insertion professionnelle et la formation initiale de l'étudiant.** Ce critère d'insertion professionnelle est en lien avec la

3^e mission importante des universités : la valorisation et le développement économique.

Concernant la qualité des enseignements et des enseignants, votre rapporteur estime qu'elle peut reposer sur une évaluation renforcée des enseignements et éventuellement sur la prise en compte de l'évaluation des étudiants. Les exemples étrangers décrits en première partie du rapport doivent inciter et inspirer fortement le modèle français, pour votre rapporteur.

b) Une enveloppe conséquente sous forme de financement additionnel attribuée selon des critères de performance

Au vu des exemples étrangers, **et afin de considérer ce financement à la performance comme une récompense et non une pénalité**, votre rapporteur considère que ce **financement à la performance doit se faire sur une enveloppe additionnelle**.

Par ailleurs, il faut que cet **investissement minimum de la part de l'État soit assez conséquent et évolue au fil des années**. L'enveloppe de 50 millions d'euros budgétée pour 2020 devra être renforcée pour les années suivantes, d'autant que votre rapporteur a démontré dans son rapport budgétaire pour le PLF pour 2020, que seuls 15 millions d'euros allaient véritablement être consacrés à ce dialogue stratégique et de gestion.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, le **dialogue stratégique et de gestion représentait** - pour les universités qui ont fait partie de l'expérimentation en 2018 - **0,29 % du total de leurs financements**.

Cette part est largement insuffisante. Pour votre rapporteur, le montant de ce financement à la performance devrait atteindre à moyen terme **5 % du montant global des financements alloués aux universités**.

C'est ambitieux, mais cette enveloppe pourra également regrouper tous les financements aujourd'hui épars existants sur la base d'appels à projet (comme le « plan campus », le « plan étudiants », les « crédits ORE » etc.). Elle servira ainsi d'effet de levier permettant aux universités d'aller chercher d'autres financements.

Dans cette enveloppe attribuée selon des critères de performance, votre rapporteur s'interroge sur la nécessité de réintégrer les crédits extrabudgétaires, et notamment les PIA, afin de redonner le levier décision à l'État. Il s'agirait également, s'agissant des PIA, d'un moyen de pérenniser ce type de financement.

Votre rapporteur regrette ainsi, dans son rapport budgétaire, dans le cadre du PLF pour 2020, malgré l'effort louable sur la période 2018-2027, de 1,250 milliard d'euros de crédits extrabudgétaires dédiés à l'enseignement supérieur dans le cadre du Grand plan d'investissement, l'émiettement, entre plusieurs missions, des moyens alloués à

l'enseignement supérieur, ne permettant pas à la représentation nationale d'examiner de manière consolidée les crédits dédiés à cette politique publique.

Par ailleurs, pourraient être développés, comme en Suisse, les mécanismes de financement par contrepartie. Il s'agirait, pour l'État, à chaque fois qu'une université lève des fonds auprès du secteur privé, de lui verser automatiquement une somme équivalente ou à un ratio inférieur, et non nécessairement dans le cadre d'un projet déterminé (ce qui distingue ce mécanisme de la logique traditionnelle de cofinancement de projet).

c) Un dialogue stratégique renforcé, comme déclinaison annuelle du contrat en valorisant le pilotage territorial sans faire disparaître le rôle essentiel du ministère

Ce dialogue stratégique et de gestion entamé par le ministère doit être renforcé et clairement affiché comme une déclinaison annuelle du contrat quinquennal. **Un lien doit être clairement établi entre les contrats existants et ce dialogue annuel.**

Ce dialogue annuel doit être le moment pour juger de la réalisation ou de l'état d'avancement des objectifs fixés dans le cadre du contrat pluriannuel. La réalisation de ce suivi est essentielle.

Votre rapporteur considère ce dialogue comme très utile, permettant aux universités d'entamer des discussions stratégiques avec l'État, sans attendre l'échéance des cinq ans du contrat. Il doit répondre au déficit de dialogue que regrettaient les universités, dans le cadre du contrat de site quinquennal.

Ce dialogue doit être mené **dans le cadre de l'établissement** pour votre rapporteur.

Concernant le pilotage de ce dialogue de gestion, votre rapporteur – bien que conscient des réserves émises par les universités sur la déconcentration – estime néanmoins que **le rôle des recteurs dans ce processus doit être encouragé.** Un renforcement de leurs équipes ou compétences d'appui serait néanmoins nécessaire pour la bonne mise en œuvre de ce dialogue. **Au vu de l'annualité du processus, sa déconcentration est inévitable**, le ministère ne pouvant prendre en charge la totalité de la mission.

Toutefois, la valorisation de l'échelon territorial ne signifie pas un désengagement de l'État, pour votre rapporteur. Le ministère doit rester présent pour assurer la vision globale du processus et apporter son expertise technique sur certains projets, comme demandé par les universités.

Votre rapporteur estime également nécessaire que ce dialogue repose sur une participation accrue des collectivités territoriales, qui doivent être intégrées dans ce processus le plus en amont et largement possible.

d) Encourager l'autoévaluation des universités, comme projet partagé par l'équipe universitaire

La mise en œuvre d'un véritablement contrat pluriannuel d'objectifs et de performance nécessitera de la part des universités **un renforcement de leurs capacités à s'auto-évaluer.**

« Préparer un dossier HCERES ou PIA est presque plus important que les résultats dudit concours »

Alain Beretz, professeur à l'Université de Strasbourg, dans une interview à la revue française d'administration publique, affirme ainsi : « Quand vous vous asseyez avec votre équipe, pour élaborer un dossier d'évaluation, c'est ce travail de préparation qui est véritablement fructueux ». « Une grande évolution dans ce domaine c'est le recours à des éléments d'auto-évaluation, qui responsabilise beaucoup les équipes ».

Source : Entretien avec Alain Beretz, professeur à l'Université de Strasbourg, par Romuald Normand, « Mutations et défis de la gouvernance des universités », Revue française d'administration publique, n°169, 2019, p 95

Il faut que les universités apprennent à s'auto-évaluer, sur le modèle de ce qui est pratiqué en Suisse. L'objectif est de ne plus considérer l'évaluation comme une sanction mais comme un projet partagé par l'équipe universitaire permettant de faire progresser l'université.

Axe n° 1 - S'acheminer vers un contrat pluriannuel comme cadre unique d'allocation des moyens, comprenant une part significative allouée à la performance

• **Recommandation n° 1 :** la qualité des enseignements et l'insertion professionnelle des étudiants doivent constituer les indicateurs principaux de mesure de la performance pour l'enseignement supérieur. La performance de la recherche doit être jugée, quant à elle, principalement à l'aune des critères suivants : réputation à l'international, capacité à lever des fonds extérieurs et à valoriser l'innovation.

• **Recommandation n° 2 :** une enveloppe conséquente, sous forme de financement additionnel, attribuée selon des critères de performance doit être prévue : elle doit représenter, à moyen terme, 5 % du montant global des financements alloués aux universités.

• **Recommandation n° 3 :** le dialogue stratégique doit être renforcé, comme déclinaison annuelle du contrat pluriannuel en valorisant le pilotage territorial sans faire disparaître le rôle essentiel du ministère.

• **Recommandation n° 4 :** l'autoévaluation des universités doit être encouragée, comme projet partagé par l'équipe universitaire.

B. AMÉLIORER ET SAVOIR COMMUNIQUER SUR LEURS PERFORMANCES, UNE NÉCESSITÉ POUR L'ATTRACTIVITÉ DES UNIVERSITÉS FRANÇAISES

La mise en œuvre de la loi ORE doit inciter les universités à être plus visibles et attractives. Cette réforme – dont le but est de mieux orienter les étudiants - va et doit inciter les universités à mettre plus d'informations à disposition des étudiants et à communiquer sur leurs performances. **Cette réforme aura donc indirectement un impact sur la stratégie d'attractivité des établissements, qui se joue non seulement au plan national, mais également européen et international.**

1. Améliorer leurs performances en renforçant l'insertion professionnelle des étudiants, et en valorisant l'investissement pédagogique des enseignants

a) Un retard à rattraper dans l'évaluation des enseignements et la valorisation de l'investissement pédagogique

D'après une enquête auprès des universités européennes, la France serait en retard s'agissant de l'évaluation de ses enseignants et de ses enseignements, par rapport au reste des pays européens.

Extrait de l'enquête de l'Association des universités européennes

Parmi les questions posées dans cette enquête figurent les questions suivantes relatives à l'investissement pédagogique des enseignants :

1) Question : Les éléments utilisés dans l'évaluation du personnel enseignant ?

- les questionnaires d'évaluation des étudiants sont pris en compte dans l'évaluation du personnel enseignant (Europe : 93 %, France : 39 %) ;
- les enseignements sont évalués régulièrement (Europe 89 %, France : 33 %) ;
- le rendement en recherche est évalué régulièrement (Europe 84 %, France 100 %) ;
- il existe des procédés en place pour intervenir si la qualité des enseignements délivrés par une personne est toujours faible (Europe : 72 %, France : 18 %) ;
- les directeurs de départements/doyens de facultés/directeurs d'UFR discutent régulièrement de la qualité de enseignements avec tout le personnel enseignant (Europe : 67 %, France : 24 %).

2) Question : Y-a-t-il eu un effort systématique pour introduire ou améliorer ces éléments suivants au sein de votre institution ?

- reconnaissance de l'enseignement de qualité (ex : prix/récompenses annuels, développement de carrières, politiques incitatives etc.) (Europe : 65 % ; France : 22 %) ;
- cours obligatoires pour améliorer les compétences en enseignement (Europe : 39 % ; France : 11 %) ;
- système d'évaluation par les pairs (Europe : 36% ; France: 17%).

Source : Enquête réalisée par l'association des universités européennes en 2015

- (1) Une évaluation plus régulière à réaliser des enseignants-chercheurs devant reposer plus largement sur les activités d'enseignement et sur les avis des étudiants

L'évaluation des enseignants-chercheurs n'est pas satisfaisante, puisqu'elle est effectuée par le conseil national des universités seulement lors de l'examen des promotions. **Il faudrait une évaluation plus régulière des enseignants-chercheurs, qui prenne, par ailleurs, mieux en compte les activités d'enseignement**, puisqu'actuellement l'évaluation est quasi exclusivement centrée sur l'activité de recherche.

Votre rapporteur, dans ses observations au rapport précité de la Cour des comptes sur l'autonomie des universités, avait constaté que **certaines universités ne vérifiaient pas systématiquement le respect des obligations de service des enseignants-chercheurs**. Il espère que ce contrôle, depuis lors, est fait plus attentivement.

Par ailleurs, votre rapporteur considère que l'évaluation des enseignants ne doit pas se limiter à un examen par les pairs ; elle doit aussi reposer sur l'avis des étudiants. Une évaluation des enseignants et des enseignements par les étudiants doit être plus systématique dans les universités, à l'instar des exemples étrangers cités et des grandes écoles. Les questionnaires d'évaluation devraient être transmis aux étudiants – idéalement en cours de semestre – de façon quasi-systématique, et ses résultats mieux pris en compte, notamment pour l'évaluation de l'enseignant.

Il serait, dans l'intérêt des étudiants et des enseignants, que la qualité des enseignements devienne une préoccupation et cesse d'être un sujet tabou. Cette question devrait être plus systématiquement discutée au sein de l'équipe pédagogique, par le doyen de faculté par exemple.

- (2) Améliorer la formation continue des enseignants-chercheurs : l'enseignement n'est pas une « charge » mais une « mission »

Plusieurs dispositions favorisant la formation des enseignants-chercheurs figurent dans leur statut. Toutefois, **en 2017, seuls 9 % des personnels enseignants titulaires des établissements d'enseignement supérieur ont suivi des formations, d'après la réponse au questionnaire budgétaire.**

Améliorer la formation continue des enseignants-chercheurs suppose d'abord un changement d'état d'esprit, selon votre rapporteur. On évoque, en effet, la « charge d'enseignement » alors que l'activité d'enseignement ne doit pas être considérée comme une charge mais comme une mission.

Le sujet de la formation des enseignants-chercheurs doit être au centre de l'évaluation des universités par le ministère. Votre rapporteur ne peut qu'encourager la récente modification du statut des enseignants-chercheurs, intervenue avec le décret n° 2017-854 du 9 mai 2017, qui prévoit désormais, outre **une formation obligatoire des maîtres de conférences stagiaires (article 32)**, la possibilité pour les maîtres de conférences nouvellement recrutés **de bénéficier d'une formation, assortie d'une décharge de service d'enseignement de 32 heures**, durant les cinq années qui suivent leur titularisation (article 32-1). Elle est entrée en vigueur à la rentrée 2018, suite à la publication de l'arrêté du 8 février 2018 fixant le cadre national de la formation visant à l'approfondissement des compétences pédagogiques des maîtres de conférences stagiaires. Cet arrêté prévoit ainsi un bilan annuel qui soit réalisé par l'établissement et que ces actions de formation soient prises en compte dans le cadre de l'évaluation de la stratégie, de la gouvernance et du pilotage de celui-ci.

Il salue également la création d'un congé pour projet pédagogique. Ces nouveaux congés pour projet d'enseignement, applicables aux enseignants-chercheurs et aux professeurs agrégés et certifiés affectés dans l'enseignement supérieur, seront attribués par les présidents ou directeurs d'établissement d'enseignement.

- (3) Encourager la mise en œuvre de primes et de prix pour récompenser l'investissement pédagogique

Il faut que les universités récompensent **financièrement les enseignants s'investissant dans leurs activités d'enseignement**. Il s'agit de **rendre effective la mise en œuvre des dispositifs d'intéressement prévus** par l'article L. 954-2 du code de l'éducation depuis la loi LRU de 2007, **dont l'usage est très inégal de la part des universités**. Dans son rapport précité relatif à l'autonomie des universités de 2015, la Cour des comptes constatait que *« la répartition des primes et indemnités est demeurée égalitaire pour la plupart des établissements »*.

Article L. 954-2 du code de l'éducation

(Créé par Loi n°2007-1199 du 10 août 2007)

Le président est responsable de l'attribution des primes aux personnels qui sont affectés à l'établissement, selon des règles générales définies par le conseil d'administration. La prime d'encadrement doctoral et de recherche est accordée après avis du conseil scientifique.

Le conseil d'administration peut créer des dispositifs d'intéressement permettant d'améliorer la rémunération des personnels.

Les conditions d'application du présent article peuvent être précisées par décret.

Source : Légifrance

Sur ce point, votre rapporteur insiste sur l'importance d'un dispositif d'intéressement efficace, capable d'attirer et de valoriser les personnels qualifiés. **Il est nécessaire que le mérite et la performance soient pris en compte dans la rémunération et les parcours des enseignants.**

Votre rapporteur **ne peut que soutenir la création, en cours par le ministère, d'un dispositif indemnitaire de reconnaissance de l'investissement pédagogique**, qui est le pendant de la prime d'encadrement doctoral et de recherche (PEDR) pour les activités de recherche. **Mais l'important est, pour votre rapporteur, que les universités se saisissent de cette possibilité pour la mettre effectivement en œuvre.**

Plus symboliquement, à l'instar des exemples suisses et néerlandais, **il pourrait être intéressant de mettre en place des prix distinguant des enseignants** pour leurs mérites.

b) Les universités doivent se saisir des possibilités existantes pour gérer plus efficacement leurs ressources humaines

Depuis la loi LRU, les universités peuvent, dans la limite de leur plafond d'emploi et de leur masse salariale, gérer la répartition des emplois (par corps, grade, discipline). **Elles peuvent**, par ailleurs, recourir à des contractuels en application de l'article L. 954-3 du code de l'éducation, et pourraient, de ce fait, **moduler les rémunérations afin d'attirer des professeurs de renom.**

Malgré cette possibilité, peu d'universités ont mis en œuvre ce dispositif pour payer « des talents internationaux à un niveau approprié », comme l'a constaté l'IGAENR¹ qui affirme que « *ce constat pose finalement la question de savoir si les enjeux qui animent aujourd'hui la poursuite de la construction de l'autonomie des établissements passent davantage par de nouvelles avancées législatives ou réglementaires ou par l'affirmation de la capacité de*

¹Jean-Richard Cytermann et Pascal Aimé, « La loi « libertés et responsabilités des universités » : origines, apports et bilan de la mise en œuvre », *Revue française d'administration publique*, n°169, 2019, p 51-68.

conduite du changement de leurs équipes de direction et par l'identification des facteurs clés du succès de la conduite du changement ».

Cette réticence à user de ces dispositifs est liée à un problème d'acceptabilité sociale de rémunérations différenciées dans la communauté universitaire, que votre rapporteur encourage à dépasser.

Le recours aux contractuels, dans certains cas, permettrait de contourner la rigidité du statut de la fonction publique, qui corsette la gestion des emplois pour certaines universités.

Par ailleurs, la structure des effectifs est également une question à laquelle les universités doivent être attentives. Un repyramidage d'effectifs, dans certaines universités, pourrait être envisagée, en diminuant quelque peu le nombre de catégories C au profit de catégories A. Votre rapporteur ne nie pas la nécessité d'effectifs conséquents de catégories C pour le fonctionnement quotidien des universités, toutefois les effectifs de catégorie A (équipes projets/juristes) semblent parfois lacunaires alors que nécessaires, aujourd'hui, pour remporter les financements compétitifs, notamment européens.

c) L'insertion professionnelle des étudiants doit devenir la préoccupation majeure des universités

Votre rapporteur considère que l'insertion professionnelle doit devenir une des priorités des universités.

Les dispositifs prévus dans le cadre de la loi ORE (accompagnement lycéens dans projet d'orientation, réussite en licence, avec parcours personnalisés) vont dans le bon sens, mais ils doivent être poursuivis et amplifiés.

À l'instar de ce que fait l'université de Rennes I, **l'adaptation de l'offre de formation des universités au marché du travail doit être, sans aller jusqu'à une logique adéquationniste, un des axes de travail majeurs des universités.** Votre rapporteur considère ainsi que certaines universités ne doivent pas s'interdire de réfléchir à l'opportunité de supprimer certaines filières. Un des enjeux, pour les universités, consiste à suivre le contexte économique, les nouveaux métiers, afin d'adapter leur offre de formation aux besoins du monde du travail.

Votre rapporteur pense également à plusieurs autres pistes, outre celles déjà évoquées, pour renforcer l'insertion professionnelle des étudiants telles que « discipliniser » l'orientation. L'exemple du semestre de professionnalisation développée par l'Université de Genève permettant aux diplômés en sciences de la vie de s'ouvrir aux professions du monde industriel¹ est, à ce titre, très intéressant. De même, votre rapporteur tient à

¹ <https://www.unige.ch/sciences/fr/enseignements/cils/>

rappeler l'importance du développement du réseau des anciens « *alumni* » à l'instar des grandes écoles.

d) Pratiquer la sélection ?

Sélectionner à l'entrée de l'université, votre rapporteur n'y est pas opposé, sous, néanmoins, de nombreuses réserves. Actuellement, les filières telles que les BTS et IUT peuvent choisir leurs étudiants, alors que les universités ne peuvent pas mettre en œuvre une forme de sélection à leur entrée.

Bien sûr, détentrices d'une mission de service public essentiel d'enseignement supérieur, votre rapporteur ne nie pas qu'elles doivent continuer d'accueillir un large public. **Cela étant, la sélection pourrait tout de même avoir le droit de cité, sous quelques réserves.**

L'exemple de l'Université Paris-Saclay est ainsi regardé attentivement par votre rapporteur, qui - bénéficiant d'un statut expérimental pour dix ans¹ - aurait prévu une sélection à l'entrée pour une partie des cursus.

**Deux voix d'accès à l'université :
un projet novateur de l'Université Paris-Saclay**

Cette université accueillera 65 000 étudiants et 9 000 chercheurs et enseignants-chercheurs. Dans cet établissement qui bénéficie d'un statut expérimental pour dix ans, la sélection à l'entrée pour une partie des cursus devrait être mise en œuvre. **Il existerait deux voies d'accès à l'université pour les bacheliers :**

- une sélective, qui accueillerait des étudiants prêts à s'engager dans des études longues, « très exigeantes au niveau académique ». Ils bénéficieraient d'une « formation à la recherche renforcée » et d'une « ouverture internationale forte ». Quinze à vingt doubles diplômes de premier cycle mêlant licences pluridisciplinaires et DU (diplômes d'université) devraient ouvrir à partir de 2020, de type « Économie et mathématiques », « Droit, sciences et innovation » ou « Sciences de la vie et informatique » ;

- Plus classique, l'autre parcours se déroulerait dans l'École universitaire de premier cycle Paris-Saclay, une école interne à l'université qui délivrera un autre type de licence. Pour les fondateurs de l'université, cette deuxième voie répondrait « aux missions de service public et du territoire ». Elle accueillerait les étudiants postbac « selon les critères nationaux classiques » - ceux de Parcoursup - et devrait bénéficier des dispositifs d'accompagnement « oui si ». Elle réunirait les licences générales, les licences professionnelles, les formations paramédicales et les DUT.

Source : Les Échos, 28 octobre 2019

¹ Le nouvel établissement public se substitue à l'université Paris-XI et à la communauté d'universités et établissements (Comue). AgroParisTech, l'ENS Paris-Saclay, CentraleSupélec et l'Institut d'optique (IOGS) sont des « établissements-composantes ». Les universités de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines et Évry-Val-d'Essonne sont des « membres-associés » jusqu'à la fusion, en 2025. Les organismes de recherche (CEA, CNRS, Inra, Inria...) seront « associés à la gouvernance de l'établissement.

Plus l'orientation sera professionnalisante et suivie, plus elle sera efficace et moins la sélection sera nécessaire, selon votre rapporteur. L'exemple de la Suisse, dont 20 % d'une classe d'âge obtient la maturité, l'équivalent du baccalauréat, est ainsi tout à fait éclairant.

Cette meilleure orientation pourrait permettre d'augmenter la dépense publique par étudiant, en baissant le nombre total d'étudiants.

À défaut d'une sélection, votre rapporteur souhaiterait que l'État se positionne dans un rôle un peu plus prescriptif en incitant les étudiants à intégrer plus massivement les filières qui ne sont pas en tension. L'État pourrait, en effet, inciter, plus largement, les étudiants à rejoindre des filières qui manquent d'élèves, et dans lesquelles les débouchés professionnels existent (exemples : intelligence artificielle, cyber-sécurité etc.).

2. Améliorer la communication des universités sur leurs performances

Avec la mise en œuvre de la loi ORE, et dans un contexte de concurrence entre établissements, les universités se doivent de mieux communiquer sur leurs performances.

a) Des indicateurs plus visibles et des labellisations à mettre en avant, dans le sens d'une « différenciation intelligente »

Les universités doivent ainsi mettre à disposition des étudiants un certain nombre d'informations et de résultats sur les indicateurs précités (insertion professionnelle, débouchés, taux de réussite etc.).

Votre rapporteur encourage les universités françaises à trouver des labellisations pour communiquer sur leur performance, à l'instar, par exemple, de l'Université de la Rochelle qui s'est spécialisée dans la thématique de la ville littoral. **L'université doit, plus que jamais aujourd'hui, s'insérer dans un tissu économique et un bassin d'emploi.** Le potentiel socio-économique des universités doit être révélé par une **spécialisation qui peut attirer les étudiants et les industries.** **Votre rapport considère ainsi qu'il faut mettre en œuvre une « différenciation intelligente »** pour permettre aux universités, notamment non parisiennes de « tirer leur épingle du jeu » en matière de positionnement.

Votre rapporteur considère qu'on ne peut demander aux universités d'être performantes dans tous les domaines. Elles doivent choisir leurs objectifs et être jugées selon leurs ambitions.

Il ne faut pas craindre la concurrence entre universités, mais trouver des outils de communication pour compenser notamment cet effet de réputation pour les universités les moins prestigieuses.

A l'instar de l'Allemagne, votre rapporteur s'interroge, ainsi, par exemple, sur **la mise en œuvre d'un classement national.**

Un classement national des universités ? L'exemple de l'Allemagne

En Allemagne, le classement national de référence reste le classement universitaire « University Ranking » du Center for Higher Education (CHE), qui a été créé en 1998 en partenariat avec une association de promotion internationale des universités allemandes (le DAAD) et un media grand public (« Stiftung Warentest », puis « Stern », puis « Die Zeit »). Le partenariat avec un magazine fournit une partie des ressources pour réaliser le classement, et permet une mise en forme des résultats adaptée aux besoins d'information des étudiants et de leur famille, alors que son caractère multidimensionnel (éducation et formation, recherche, infrastructures, ouverture internationale, cadre de travail et environnement) et son interactivité (qui permet aux différents utilisateurs d'explorer les résultats selon leurs préférences) en font un outil capable de répondre aux besoins d'information d'autres publics.

Source : IGF, IGAENR, « la prise en compte des classements internationaux dans les politiques de site », mai 2017

Votre rapporteur s'interroge aussi sur la pertinence de relancer le classement européen, U-Multirank, qui présente aujourd'hui un certain nombre de carences. Mettre en avant un cadre de performance européen, pour faire face aux classements internationaux et notamment au classement de Shanghai pourrait être une piste de travail intéressante.

b) S'appuyer sur le réseau des anciens (« alumni ») qui fait cruellement défaut aux universités françaises

Le développement du réseau des anciens, au sein des universités, est à la fois une des clés de leur performance et un des vecteurs essentiels de communication.

Il est en tout cas un **des points noirs des universités françaises.**

Il convient pour les universités, à l'instar de ce qui est fait dans les grandes écoles, de s'attacher à développer ce réseau des anciens, permettant de développer un **sentiment d'appartenance**, qui contribue à l'amélioration de la réputation de l'établissement.

Les universités doivent s'organiser, en interne, pour développer ce réseau, et mettre tout en œuvre pour garder des liens avec leurs anciens diplômés. Une proposition concrète de votre rapporteur pourrait être d'ajouter, dans les enquêtes d'insertion professionnelle, une phrase à cocher « j'accepte que mes données soient utilisées pour l'annuaire des anciens ».

Axe n° 2 - Améliorer et savoir communiquer sur ses performances, une nécessité pour l'attractivité des universités françaises

• **Recommandation n° 5 : améliorer les performances des universités en renforçant l'insertion professionnelle des étudiants et en valorisant l'investissement pédagogique des enseignants :**

- **un retard à rattraper dans l'évaluation des enseignements** et la valorisation de l'investissement pédagogique ;

- **les universités doivent se saisir des possibilités existantes pour gérer plus efficacement leurs ressources humaines** : rémunérations élevées pour attirer les meilleurs talents, éventuellement repyramidage des effectifs etc. ;

- **l'insertion professionnelle des étudiants** doit devenir la préoccupation majeure des universités ;

- **une forme de sélection** à l'entrée de l'université pourrait être envisagée, sous un certain nombre de réserves.

• **Recommandation n° 6 : améliorer la communication des universités sur leurs performances :**

- **des indicateurs plus visibles et des labellisations à mettre en avant**, dans le sens d'une « différenciation intelligente » ;

- **s'appuyer sur le réseau des anciens (« alumni »)**, ce dernier faisant cruellement défaut aux universités françaises.

C. INSUFFLER UN « ESPRIT ENTREPRENEURIAL » POUR DÉVELOPPER LES RESSOURCES PROPRES DES UNIVERSITÉS

En 2019, les ressources propres des universités ne représentaient que 2,4 milliards d'euros, soit en moyenne 16 % de leur budget de fonctionnement.

Votre rapporteur estime ainsi nécessaire d'insuffler « *un esprit entrepreneurial* » afin de développer les ressources propres des universités.

1. Développer une marque et une organisation spécifique...

Les universités doivent investir dans la qualité de leurs équipes dirigeantes, et mettre en place des procédures et éventuellement des structures visant à identifier les sources de financement possibles, sans doute différentes d'une université à l'autre.

A l'instar de ce que font les grandes écoles, les universités auraient tout intérêt à développer une marque et une organisation spécifiques pour développer ces ressources propres.

L'Université de Paris-Saclay, comme indiqué, qui aurait près de 25 % de chefs d'entreprise au conseil d'administration et qui entend « s'organiser commercialement » pour accroître la formation continue et la recherche partenariale, est, à ce titre, un exemple à suivre, pour votre rapporteur.

2. ... nécessaires pour développer des sources de financements propres

a) Une augmentation raisonnée des droits d'inscription des étudiants français et étrangers tenant compte de la jurisprudence constitutionnelle et administrative

Votre rapporteur soutient ainsi la réforme des droits d'inscription des étudiants internationaux et estime qu'une augmentation raisonnée des droits d'inscription des étudiants français pourrait également être envisagée pour permettre à ces établissements d'investir dans la qualité des enseignements et des campus et accroître leur attractivité au niveau national, européen et international.

Cette augmentation pourrait se réaliser, en contrepartie, d'une augmentation des systèmes de bourse.

En tout état de cause, cette augmentation raisonnée ne pourrait se faire qu'en tenant compte de la jurisprudence récente précitée du Conseil constitutionnel et celle attendue du Conseil d'État sur le caractère « modique » des droits d'inscription.

Frais de scolarité annuels moyens (ou les plus courant) demandés par les établissements d'enseignement supérieur aux étudiants nationaux et étrangers (2017/2018)

(montants convertis en équivalents USD sur la base des PPA, selon le type d'établissement et le niveau d'enseignement)

OCDE	Pays	Pourcentage d'étudiants (niveaux licence, master et doctorat confondus) scolarisés dans :		Pourcentage d'étudiants en mobilité internationale (niveaux licence, master et doctorat confondus)	Frais de scolarité annuels moyens demandés par les établissements d'enseignement aux étudiants scolarisés à temps plein					
		Des établissements publics (ou privés subventionnés par l'État, si c'est le plus courant)	Des établissements privés indépendants		Établissements publics (ou privés subventionnés par l'État, si c'est le plus courant)					
					Étudiants nationaux			Étudiants étrangers		
					Licence ou niveau équivalent	Master ou niveau équivalent	Doctorat ou niveau équivalent	Licence ou niveau équivalent	Master ou niveau équivalent	Doctorat ou niveau équivalent
(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)				
	Australie ¹	92	8 ^a	22	5 034	8 929	260	19 029	18 318	16 187
	Autriche ¹	82	18 ^a	20	921	921	921	1 841	1 841	1 841
	Canada	100	a	13	5 286	5 527	m	20 406	13 040	m
	Chili	20	63	0	7 524	10 446	9 067	Aucune différenciation pour les étudiants étrangers		
	Danemark	99	a	10	0	0	0	m	m	m
	Estonie ^{2,3}	76	10	8	6 764	7 536	0	6 764	7 536	0
	Finlande	53	a	8	0	0	0	Différenciation des frais de scolarité en fonction de la langue du programme.		
	France	82	17	11	237	330	504	Aucune différenciation pour les étudiants étrangers		
	Allemagne ^{1,4}	91	9 ^a	8	133 ^a	x(4)	x(4)	x(4)	x(4)	x(4)
	Grèce	100	a	3	0	4 114	0	Aucune différenciation pour les étudiants étrangers		
	Israël ²	74	14	3	3 130	m	m	Aucune différenciation pour les étudiants étrangers		
	Italie	88	12	5	1 926	2 149	464	Aucune différenciation pour les étudiants étrangers		
	Japon	25	75	4	5 234	5 231	5 231	Aucune différenciation pour les étudiants étrangers		
	Corée	25	75	3	4 886	6 414	7 167	Aucune différenciation pour les étudiants étrangers		
	Lettonie ²	78	22	9	4 291	4 505	5 836	7 301	8 096	10 543
	Pays-Bas	85	15	11	2 537	2 537	a	m	m	a
	Nouvelle-Zélande ^{5,6}	95	2	19	4 487 ^a	m	4 739	m	m	4 739
	Norvège	85	10	3	0	0	a	Aucune différenciation pour les étudiants étrangers		
	République slovaque	87	13	7	0	0	0	Aucune différenciation pour les étudiants étrangers		
	Slovénie	87	7	4	0	0	m	Les établissements peuvent demander des frais de scolarité plus élevés aux étudiants originaires de pays tiers de l'Espace économique européen		
	Espagne	82	18	3	1 747	2 873	m	Aucune différenciation pour les étudiants étrangers		
	Suède	94	a	7	0	0	0	14 679	14 679	0
	Suisse ⁷	93 ^a	7	18	1 291 ^a	1 291 ^a	386 ^a	m	m	m
	Etats-Unis ⁸	63	37	7	8 804	11 617 ^a	x(5)	24 854	m	m
	Economies									
	Comm. flamande (Belgique) ²	62	0.2	9	m	m	580	Les établissements peuvent fixer en toute autonomie le montant de leurs frais de scolarité pour les étudiants originaires de pays tiers de l'Espace économique européen, à l'exception de certaines catégories (par ex., réfugiés, demandeurs d'asile)		
	Comm. française (Belgique) ⁷	99.8 ^a	0.2	9	536 ^a	993 ^a	m	Les établissements peuvent demander des frais de scolarité plus élevés aux étudiants originaires de pays tiers de l'Espace économique européen		
	Angleterre (RU) ^{2,5}	100	a	20	11 866 ^a	m	m	m	m	m

Source : Regards sur l'éducation 2019, OCDE, p 353

b) Développer la formation continue et les formations en apprentissage

La formation continue constitue également une source potentielle de financement pour les universités, encore relativement faible. **Les principales raisons avancées par le ministère pour ces modestes résultats, au regard des organismes de formation privés, sont le morcellement de l'offre de formation, aujourd'hui atomisée entre 70 universités, le Cnam et plus de 100 écoles accréditées par le ministère, et la complexité des démarches administratives.**

L'enjeu pour les universités comme pour les étudiants en formation initiale est de répondre aux besoins des entreprises en rapprochant leurs offres de formation du marché du travail en essayant de répondre aux besoins des entreprises.

Certes, **la loi « liberté pour choisir son avenir professionnel » du 5 septembre 2018 doit contribuer à dynamiser la formation professionnelle continue en France dont pourront tirer parti les établissements d'enseignement supérieur.** Ainsi la conversion du compte personnel de formation (CPF) en unités monétaires doit rendre plus facile pour le salarié la capacité à mobiliser son droit à formation dans ce cadre. De même, la possibilité pour les EPSCP (majoritairement des universités) de constituer des filiales doit leur permettre une grande réactivité face aux besoins formulés par le monde socioéconomique de même qu'une transparence de gestion sur le marché de la formation continue.

Toutefois, comme indiqué par Stéphane Calviac¹, **le développement de la formation continue requiert la mise en place d'équipes spécialisées pour l'adéquation entre la formation et les besoins des entreprises et pour prospecter auprès des entreprises.** Par ailleurs, **la bonne tarification de cette activité exige que les universités mettent en place une comptabilité analytique** sans laquelle il est illusoire de vouloir dégager une marge bénéficiaire.

L'un des enjeux est également **d'assurer la visibilité de l'offre de l'enseignement supérieur sur le marché de la formation continue.**

Par ailleurs, les universités devraient développer une stratégie en matière de formations en apprentissage et non réduire, sur ce sujet, leurs ambitions à un démarchage des entreprises pour augmenter leurs ressources de taxe d'apprentissage. Même si la part de l'enseignement supérieur a progressé de 26,1 % en 2010 à 46,1 % en 2016.

c) A l'instar des exemples britanniques et américains, faire des fondations le bras « financier » des universités, en s'appuyant sur le réseau des anciens

Comme indiqué en première partie du rapport, **les fondations des universités françaises demeurent relativement embryonnaires**, au vu des grandes écoles françaises ou des exemples anglo-saxons.

Là encore, votre rapporteur tient à rappeler le rôle essentiel du réseau des anciens. La Conférence des grandes écoles a ainsi lancé sa première campagne de « *fundraising* » en lien avec les anciens élèves et récolté près de 12 millions d'euros.

¹ Stéphane Calviac, « Le financement des universités : évolutions et enjeux », *Revue française d'administration publique*, n°169, 2019, p 51-68.

Sur ce sujet, votre rapporteur tient néanmoins à rappeler les risques qu'engendrait une réforme du mécénat, telle que voulue par le Gouvernement, pour les universités.

L'article 50 du projet de loi de finances - prévoit une **réforme du dispositif fiscal du mécénat d'entreprise - supprimée en première lecture au Sénat** - passant notamment par une baisse de 60 % à 40 % du taux de défiscalisation pour les dons supérieurs à 2 millions d'euros.

Comme indiqué dans son rapport budgétaire, votre rapporteur considère que ce plafonnement risque fortement d'avoir un **impact négatif sur le financement de l'enseignement supérieur** - grandes écoles comme universités.

Or, force est de constater **que le mécénat d'entreprise constitue une source de financement non négligeable pour les établissements d'enseignement supérieur**. Ainsi, les 30 écoles ayant accepté de participer, en 2015, à l'enquête de la Conférence des grandes écoles (CGE), sur l'émergence du *fundraising* dans les grandes écoles ont déclaré avoir reçu **54,5 millions d'euros au titre du mécénat, soit 4 % de leur budget total ou encore 13,7 % de leur subvention publique**.

De la même manière, il ressort d'une étude de juin 2019 réalisée avec le soutien de la Conférence des présidents d'université (CPU)¹ que **les entreprises représentent 87 % du financement des fondations universitaires**, pour une collecte moyenne de 623 000 euros par an. Depuis leur création, les fondations d'université ont ainsi levé près de 200 millions d'euros auprès des entreprises au titre du mécénat.

Le mécénat universitaire demeure cependant encore fragile et embryonnaire dans notre pays, contrairement à beaucoup de puissances scientifiques étrangères. Dès lors, la réforme envisagée, facteur d'instabilité fiscale, **risque de freiner considérablement le développement du mécénat, voire de porter un coup d'arrêt définitif à la dynamique naissante**

d) Développer la valorisation du patrimoine de près de 20 millions de m²

Il s'agit d'une ressource quasi-inexistante aujourd'hui. Les établissements d'enseignement supérieur représentent pourtant 18,6 millions de mètres carrés, soit près des deux tiers du patrimoine immobilier des opérateurs.

La loi de finances pour 2018, en introduisant l'article L 2341-2 au sein du code de la propriété des personnes publiques, **permet aux établissements d'enseignement supérieur de valoriser leur patrimoine** (*cf. encadré infra*).

¹ Sophie Rieunuer, « Panorama du fundraising dans les fondations à l'université », juin 2019.

Les universités doivent se saisir des opportunités créées par le législateur par la mise place d'une vraie politique de valorisation du patrimoine (incubation et hôtel d'entreprises, offres de services/commerces, logements, partage de locaux et d'infrastructures avec d'autres partenaires...) **sur le modèle des universités anglo-saxonnes et notamment du Trinity College à Dublin**, visité par votre rapporteur.

Valorisation immobilière des universités : des opportunités créées par le législateur dont les universités doivent se saisir

Avec la loi du 13 décembre 2010, une étape décisive vers l'autonomie patrimoniale des universités avait été franchie. Ce texte autorisait en effet les établissements d'enseignement supérieur à accorder des droits réels à un tiers sur leur patrimoine immobilier, qu'il s'agisse de locaux propres ou de biens mis à disposition par l'État.

Afin de sécuriser les conditions de valorisation du patrimoine immobilier au regard du principe de spécialité, qui circonscrit l'action des établissements publics au périmètre de leurs missions, **l'article 154 de la loi de finances pour 2018 du 30 décembre 2017 a introduit un article L. 2341-2 au code général de la propriété des personnes publiques qui mentionne explicitement la valorisation dans les compétences des établissements publics d'enseignement supérieur.** En outre, les modifications apportées par l'article 154 ont ouvert aux établissements publics d'enseignement supérieur la possibilité de confier ces services de valorisation à différentes structures juridiques (SAIC, filiale, fondation...). Cette modification législative a ainsi apporté une réponse aux obstacles auxquels certains établissements se heurtaient dans la gestion de leur parc et doit favoriser l'accroissement de leurs ressources propres.

Le troisième volet du programme d'investissements d'avenir (PIA) offre des ressources financières supplémentaires pour concevoir et déployer de nouveaux schémas de valorisation immobilière. L'action « Sociétés universitaires et de recherche » financée à hauteur de 400 millions d'euros vise ainsi à renforcer l'autonomie des établissements en leur permettant d'expérimenter de nouveaux modes de gestion et de valorisation de leur actif immobilier. Ces sociétés adossées à des établissements développeront des stratégies de valorisation patrimoniale par la mise à disposition de foncier ou de bâtiments à des tiers susceptibles de répondre aux besoins de la communauté universitaire. Ce programme intervient en fonds propres et repose sur un modèle économique associant des investisseurs privés et offrant la perspective d'un retour sur investissement. Il s'agira de donner aux établissements les moyens d'exercer au mieux leurs missions et de renforcer leur attractivité en tirant le meilleur parti de leur patrimoine, en faisant évoluer leur modèle économique et en augmentant leurs ressources propres.

Source : DGESIP

Par ailleurs, la dévolution du patrimoine peut être considérée comme une condition d'une meilleure valorisation immobilière. Votre rapporteur soutient, en effet, le transfert de la propriété du patrimoine immobilier aux universités, considérant qu'il participe de l'acquisition de l'autonomie des universités. Toutefois, **il a déjà souligné à plusieurs**

reprises l'impossible généralisation de ce mode de transfert de propriété¹ compte tenu de l'absence concrète de financement supplémentaire par l'État.

Alors qu'une troisième vague de **dévolution du patrimoine immobilier pourrait être lancée à la fin de l'année 2019** et que 7 candidats ont d'ores et déjà été identifiés (Nantes, Strasbourg, Bordeaux Montaigne, Valenciennes, CentraleSupélec, Angers, AgroparisTech), **vo****tre rapporteur**, comme indiqué dans son rapport budgétaire, **ne saurait trop insister sur la prudence qui doit présider au choix des universités retenues, ainsi qu'aux conditions de mise en œuvre et de suivi des opérations de dévolution.**

Axe n°3 - Insuffler un « esprit entrepreneurial » pour développer les ressources propres des universités

- **Recommandation n° 7 : développer une « marque » et une organisation spécifique au sein des universités...**
- **Recommandation n° 8 : ... pour augmenter leurs sources de financements propres, par le biais :**
 - **d'une hausse raisonnée des droits d'inscription** des étudiants français et étrangers tenant compte de la jurisprudence constitutionnelle et administrative ;
 - **du développement de la formation continue** et des formations en apprentissage ;
 - **de l'essor des fondations qui pourraient, à l'instar des exemples anglo-saxons, devenir le « bras financier » des universités**, en s'appuyant sur le réseau des anciens ;
 - **de la valorisation du patrimoine immobilier** de près de 20 millions de m².

¹ « Le bilan de l'autonomie financière des universités », Rapport d'information n° 715 (2014-2015) de Philippe Adnot, fait au nom de la commission des finances, déposé le 30 septembre 2015.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 19 novembre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a entendu la communication de M. Philippe Adnot, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur », sur la prise en compte de la performance dans le financement des universités.

M. Vincent Éblé, président. – Nous entendons maintenant Philippe Adnot pour la présentation de son rapport de contrôle.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Ce rapport est particulier, car il ne porte pas sur le passé, mais contient une analyse prospective qu’il me paraissait utile de produire.

Mme Vidal ayant mis en place une réforme visant à une meilleure orientation des étudiants, il m’a semblé important de considérer que les établissements eux-mêmes devraient faire un effort de présentation pour informer les étudiants de leurs compétences et qualifications.

Mon rapport s’articule autour d’un constat de la situation actuelle, d’une analyse de la situation de trois pays étrangers, et de quelques recommandations.

Aujourd’hui, malgré quelques tentatives, la performance n’est que peu ou pas prise en compte dans le financement des universités françaises. Ces dernières sont, en effet, financées majoritairement par une subvention publique historique globalement reconduite chaque année, même s’il convient de noter qu’un financement extrabudgétaire pouvant être qualifié de « compétitif » se développe depuis plusieurs années, par le biais notamment des programmes d’investissement d’avenir (PIA).

La prise en compte de la performance reposait, jusqu’à présent, sur deux outils : le système de répartition des moyens à l’activité et à la performance (Sympa) et la politique contractuelle, par le biais des contrats de site quinquennaux – tous deux ont malheureusement échoué à traduire budgétairement la performance des universités.

J’ai ainsi décidé de me rendre dans trois pays européens, l’Irlande, les Pays-Bas et la Suisse, qui m’avaient été signalés comme étant les plus avancés dans l’application de financements à la performance.

Le mouvement de responsabilisation des acteurs publics, et notamment des universités, traverse en effet tous les pays occidentaux. La prise en compte de la performance s’inscrit dans le cadre plus large de rationalisation de l’action et de la dépense publique. Elle s’explique également par le caractère hautement concurrentiel, sur le plan international, des systèmes d’enseignement supérieur.

Ainsi, en Irlande, les contrats de performance existent depuis 2014. Ils ont constitué une incitation claire pour les universités à définir des priorités stratégiques. Toutefois, l'efficacité de ces contrats a été atténuée par l'absence de financement additionnel qui impliquait de sanctionner financièrement certaines universités, et un nombre trop important d'indicateurs qui nuisait à la lisibilité de l'ensemble. Autrement dit, l'enveloppe demeurait la même, mais pour pouvoir donner davantage aux universités considérées comme performantes, il fallait retirer aux autres.

Par ailleurs, en Irlande l'État finance peu les universités, les financements privés étant extrêmement importants, et les financements par les étudiants eux-mêmes, qu'ils soient nationaux, européens ou internationaux, procurant des sommes non négligeables. Il faut tenir compte également de la capacité des établissements à générer des fonds propres. Ainsi, le Trinity College, à Dublin, recueille plus de 6 millions d'euros de recettes par an grâce à l'exposition du plus ancien livre d'Irlande, le Livre de Kells, réalisé par des moines vers l'an 800. Cet exemple devrait inciter tous les établissements français à s'interroger sur leur capacité à mettre en valeur certains atouts pour en tirer des ressources supplémentaires.

Le deuxième pays visité était les Pays-Bas, qui constituent certainement le modèle le plus abouti sur le plan des contrats de performance. Ces contrats reposent sur un financement extrabudgétaire de 750 millions d'euros - à mettre en parallèle avec les 50 millions d'euros susmentionnés destinés à alimenter le dialogue stratégique et de gestion pour 80 universités en France.

Ces contrats s'appuient également sur une meilleure prise en compte des spécificités des universités par le biais d'indicateurs différenciés. Chaque université construit ses propres indicateurs. En fonction de sa capacité à atteindre les objectifs qu'elle se donne elle-même, des financements sont attribués. Une amélioration de la qualité des enseignements et des taux de réussite a été constatée. Cela se traduit sur tous les plans : qualité de la recherche, qualité des enseignements, contrôle de la qualité des enseignants. Les universités ne craignent pas de faire évaluer leurs enseignants par les étudiants. Ce système peut nous amener à réfléchir, même s'il n'est pas nécessairement intégralement transposable en l'état.

Enfin, le dernier pays étudié était la Suisse où l'absence de contrats de performance est compensée par une prise en compte indirecte de la performance via une démarche qualité très poussée, l'existence de « fonds compétitifs » et des innovations intéressantes en matière de valorisation de l'investissement pédagogique. Par ailleurs, une partie des financements publics est attribuée aux universités en fonction du montant des fonds privés qu'elles ont réussi à lever. C'est donc une incitation à la performance.

J'ai visité également l'université de Rennes I, qui mène des démarches pertinentes en matière d'orientation et d'insertion professionnelle. Ainsi, elle a mis en place un suivi particulier visant à préparer des cohortes d'étudiants à l'insertion professionnelle, bien au-delà de ce qui était fait traditionnellement. Cette expérimentation me paraît de grande qualité. L'insertion professionnelle des étudiants est ainsi considérée comme une troisième mission essentielle à côté des missions traditionnelles d'enseignement et de recherche des universités.

La France doit donc prendre part activement à ce mouvement international de prise en compte de la performance dans le financement des universités. Néanmoins, je considère que cette part de financement à la performance devra permettre d'offrir une récompense aux universités comme aux enseignants les plus efficaces, plutôt que de distribuer une pénalité. En effet, il serait bon de récompenser les enseignants qui contribuent à une meilleure insertion professionnelle des étudiants par leurs pratiques pédagogiques.

Les universités devront par ailleurs se montrer plus attentives au devenir de leurs étudiants. L'analyse de leur performance se jugera en effet non seulement sur leur visibilité à l'international et sur leur capacité à répondre aux appels à projets et à en remporter, mais aussi sur le suivi de l'insertion professionnelle et de la réussite des étudiants. Je regrette, par ailleurs, que peu d'universités s'appuient sur les « alumni ». Le suivi de l'insertion professionnelle des étudiants est également lacunaire, puisqu'il se fait au bout de trente-six mois. Avec les moyens numériques actuels, toutes les universités ont la possibilité de s'informer facilement du devenir de leurs étudiants et devraient s'y intéresser davantage dans le cadre de l'amélioration de leur attractivité.

J'appelle donc de mes vœux un contrat pluriannuel efficace, comme cadre unique d'allocation des moyens, comprenant une part significative de financement à la performance. Aux Pays-Bas, 7 % du montant global des financements aux universités sont utilisés pour récompenser la performance. Si l'on appliquait un semblable pourcentage sur 12 milliards d'euros, nous ne serions pas loin des 750 millions d'euros susmentionnés.

Pour réussir, des financements à due concurrence seront nécessaires. Les universités devront mieux communiquer sur leurs performances, voire promouvoir leur image de marque, comme les entreprises, pour se mettre en valeur et se faire reconnaître. Et des récompenses devront également être accordées aux enseignants, y compris financièrement.

De telles récompenses financières pour les enseignants sont possibles, mais peu pratiquées par les universités. En France, ne pas respecter l'égalitarisme soulève forcément des difficultés. Or, pour attirer les meilleurs enseignants, il faut mobiliser les moyens nécessaires.

Pour conclure, je voudrais attirer votre attention sur l'expérimentation de la nouvelle université Paris-Saclay qui comportera une filière sélective et une filière non sélective. Il sera intéressant de suivre cela de près. Mais c'est une meilleure orientation des étudiants qui doit nous permettre de faire en sorte que l'université française se présente de façon plus compétitive à l'international.

La Suisse ne pratique pas la sélection. Toutefois, seuls 20 % des étudiants d'une même classe d'âge intègrent l'enseignement supérieur. Les autres passent par l'enseignement professionnel, mais peuvent rejoindre l'enseignement supérieur par la suite. Grâce à la qualité de l'orientation de ses jeunes, la Suisse ne manque donc pas de bras qualifiés et dispose, malgré ses coûts, d'un appareil industriel que nous n'avons plus. De plus, les étudiants étant moins nombreux dans l'enseignement supérieur, les universités disposent de moyens plus importants. Il n'est pas surprenant, dans ces conditions, que les établissements suisses occupent une bonne place au classement de Shanghai.

M. Sébastien Meurant. - Quelles informations avez-vous pu recueillir sur l'orientation en première ou deuxième année et le taux de redoublement des étudiants dans les différents établissements examinés, selon qu'ils pratiquent ou non la sélection ?

M. Philippe Adnot, rapporteur - L'idée actuellement est d'améliorer l'orientation plutôt que de mettre en œuvre une véritable sélection. Cela devrait garantir une meilleure adéquation entre les étudiants et leurs parcours. La méthode en place dans les études de médecine me paraît à ce titre de nature à aider les étudiants à réussir.

La situation actuelle n'est donc pas une fatalité. Des démarches sont menées pour l'améliorer. Mais tout dépendra de notre capacité à mettre en œuvre une véritable orientation professionnalisée des étudiants.

La commission a autorisé la publication de la communication de M. Philippe Adnot sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

I. AUDITIONS

Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP)

- Mme Brigitte PLATEAU, directrice générale ;
- M. Éric PIOZIN, chef de service de la stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier ;
- Mme Claire BULLET, cheffe de département de l'allocation des moyens ;
- Mme Catherine MALINIE, cheffe de département des écoles supérieures et de l'enseignement privé ;
- M. Guy DURAND, chargé de mission « Évaluation des politiques publiques » ;
- M. Guillaume RATEAU, adjoint au chef de département des études statistiques de l'enseignement supérieur.

Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

- M. Nicolas CASTOLDI, directeur adjoint du cabinet ;
- M. Lloyd CERQUEIRA, conseiller.

Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR)

- M. Jean-Richard CYTERMANN, chef de service de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche ;
- M. Pascal AIMÉ, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche.

Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES)

- M. Michel COSNARD, président ;
- M. Michel ROBERT, directeur du département d'évaluation des établissements.

Conférence universitaire des responsables en réseau de l'orientation (COURROIE)

- Mme Cécile LECOMTE, présidente ;
- Mme Sabine LEPEZ, vice-présidente de la COURROIE, directrice du service orientation insertion professionnelle de l'université de Cergy-Pontoise.

Conférence des grandes écoles (CGE)

- M. Hervé BIAUSSER, vice-président de la CGE et directeur général de Centrale Supélec ;
- M. Philippe REGIMBART, délégué général ;
- M. Gérald MAJOU, chargé de mission ;
- M. Jules MEUNIER, chargé de mission.

Conférence des présidents d'universités (CPU)

- M. Khaled BOUABDALLAH, vice-président de la CPU ;
- M. Michel DELACASSAGRANDE, conseiller budget ;
- Mme Sibylle ROCHAS, chargée de mission « moyens et personnels » ;
- M. Kevin NEUVILLE, chargé des relations avec le parlement.

Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI)

- M. Marc RENNERT, président ;
- M. Jean-Marc IDOUX, vice-président de la commission des moyens de la CDEFI et directeur d'Yncréa Hauts-de-France.

Association des universités européennes

- Mme Andrée SURSOCK, conseiller.

Coordination des Universités de Recherche Intensive Françaises (CURIF)

- M. Jean CHAMBAZ, président ;
- Mme Christine CLERICI, vice-présidente de CURIF et présidente de l'université Paris Diderot (Paris VII) ;
- M. Xavier DELORME, chargé de mission.

II. DÉPLACEMENTS

Déplacement à Rennes

- M. David ALIS, président de l'Université Rennes I ;
- Mme Myriam RAVALLET, directeur de cabinet du président ;
- Mme Cécile LECOMTE, directrice du service d'orientation, d'insertion et de l'entrepreneuriat, vice-présidente « orientation et insertion professionnelle » ;
- M. Gabriel CALOZ, vice-président du conseil d'administration en charge des finances et du patrimoine ;
- Mme Armande LE PELLEC MULLER, recteur de l'académie Bretagne.

Déplacement à Dublin (Irlande)

Ministère de l'enseignement supérieur

- M. Tony GAYNOR, responsable des financements, gouvernances et qualifications dans l'enseignement supérieur.

Association des universités irlandaises

- M. Lewis PURSER, directeur en charge des affaires académiques ;
- M. Michael CASEY, directeur des finances ;
- Philip NOLAN, président de la « *National University of Ireland* » de Maynooth (NUIM)

Autorité de l'enseignement supérieur

- M. Tim COLON, responsable de la gouvernance et de la gestion de la performance.

Université technologique de Dublin

- M. Brian NORTON, président

« University College Dublin » (UCD)

- M. Andrew Deeks, président.

Ambassade de France

- S.E. M. Stéphane CROUZAT, ambassadeur de France en Irlande ;
- M. Marc DAUMAS, conseiller scientifique

Déplacement à La Haye (Pays-Bas)

Ministère de l'éducation, de la culture, et des sciences

- Mme Floor BOSELIE-ABBENHUIS ;
- Mme Annerie HESSELING.

Association des universités néerlandaises

- M. Pieter DUISENBERG, président ;
- M. Reinout van BRAKEL, directeur en charge des financements ;
- M. Rianne KOUWENAAR, conseiller politique en charge des affaires publiques et internationales.

Association des universités de sciences appliquées des Pays-Bas

- M. Maurice LIMMEN, président ;
- MM. Dirk CORNELISSEN et Cornelis GELDOF, conseillers.

Université de sciences appliquées de la Haye

- Mme Liduine BREMER, doyenne de la Faculté de Droit, Gestion Public et Sécurité
- Mmes Axelle CARTIER et Chloé DESEQUELLES et M. Aurélien LORANGE, professeurs de droit.

Organisme d'accréditation des Pays-Bas et des Flandres

- M. Anne FLIERMAN, sénateur, président de l'organisme d'accréditation des Pays-Bas et des Flandres (NVAO).

Centre d'études politiques pour l'enseignement supérieur (CHEPS)

- M. Ben JONGBLOED, professeur au « *Center for Higher Education Policy Studies* » (CHEPS) de l'Université de Twente ;

Université de Technologie de Delft

- Mme Geneviève GIRARD, conseillère

Ambassade de France

- SE. M. Philippe LALLIOT, ambassadeur de France ;
- M. Georges GOYON, conseiller politique intérieure et presse ;
- Mme Véronique VERGES, attachée de coopération scientifique et universitaire.

Déplacement à Lausanne et Genève (Suisse)

Université de Lausanne

- Mme Nouria HERNANDEZ, rectrice ;
- M. François BUSSY, vice-recteur en charge de la recherche et des relations internationales ;
- M. Giorgio ZANETTI, vice-recteur en charge de l'enseignement et des affaires étudiantes ;

École polytechnique fédérale de Lausanne

- Mme Caroline KUYPER, vice-présidente en charge des finances de l'École polytechnique fédérale de Lausanne ;
- M. Gian CASUTT, responsable de la communication au Conseil des Écoles Polytechniques Fédérales et des étudiants.

Université de Genève

- Mmes Brigitte GALLIOT et Micheline LOUIS-COURVOISIER, vice-rectrices ;
- M. Raphaël FERRILLO, directeur de la division des finances.

Ambassade et Consulat général de France

- M. Patrick LACHAUSSÉE, consul général ;
- Madame Carine DELPLANQUE, conseillère de coopération et d'action culturelle ;
- M. Renaud LALLEMENT, conseiller adjoint de coopération et d'action culturelle ;
- M. Didier BOIKO, consul général adjoint.