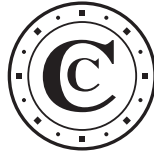


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LES UNIVERSITÉS
À L'HORIZON 2030 :
PLUS DE LIBERTÉS,
PLUS DE RESPONSABILITÉS

LES ENJEUX STRUCTURELS
POUR LA FRANCE
OCTOBRE 2021

SOMMAIRE

5	AVERTISSEMENT
7	SYNTHÈSE
9	INTRODUCTION
11	1 - UNE RÉFORME AU MILIEU DU GUÉ
12	A - Le défi de l'augmentation du nombre d'étudiants
15	B - Une autonomie en trompe-l'œil
16	C - Une différenciation croissante entre les universités
18	D - Le défi financier
21	2 - FRANCHIR UNE SECONDE ÉTAPE
22	A - La voie d'une plus grande autonomie de gestion des universités
23	B - L'université, lieu de réussite et de vie pour les étudiants
24	C - La piste du collège universitaire
27	RÉFÉRENCES AUX TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES

AVERTISSEMENT

La présente note fait partie d'un ensemble de travaux destinés à présenter, sur plusieurs grandes politiques publiques, les principaux défis auxquels seront confrontés les décideurs publics au cours des prochaines années et les leviers qui pourraient permettre de les relever. Cette série de publications, qui s'étale d'octobre à décembre 2021, s'inscrit dans le prolongement du rapport remis en juin 2021 au Président de la République, *Une stratégie des finances publiques pour la sortie de crise*. Ce travail de synthèse vise à développer, sur quelques enjeux structurels essentiels, des éléments de diagnostic issus de précédents travaux de la Cour et des pistes d'action à même de conforter la croissance dans la durée tout en renforçant l'équité, l'efficacité et l'efficience des politiques publiques.

La Cour, conformément à sa mission constitutionnelle d'information des citoyens, a souhaité développer une approche nouvelle, qui se différencie de ses travaux habituels, et ainsi apporter, par cette série de notes volontairement très synthétiques et ciblées, sa contribution au débat public, tout en veillant à laisser ouvertes les différentes voies de réformes envisageables.

Cette note a été délibérée par la 3^e chambre et approuvée par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes.

Les publications de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

SYNTHÈSE

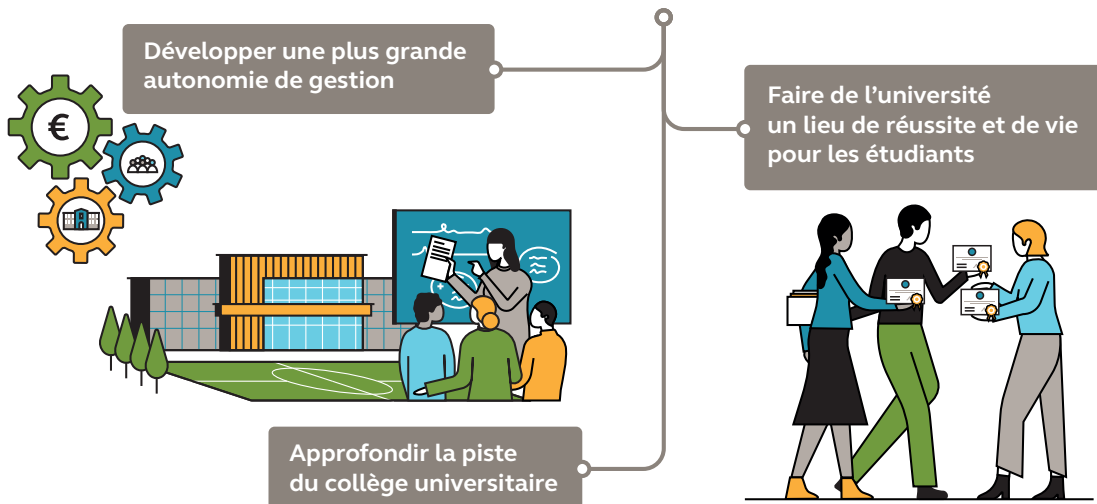
Le paysage universitaire a été profondément recomposé depuis quinze ans par un train permanent de réformes. En dépit des progrès induits par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) de 2007, les universités restent bridées dans leur autonomie, du fait de responsabilités mal définies et de missions parfois accomplies de manière partielle. Les enjeux sont pourtant nombreux : répondre à l'augmentation continue de la démographie étudiante tout en améliorant les conditions de prise en charge de la vie étudiante ; dépasser le stade d'une autonomie en trompe-l'œil, que ce soit dans les domaines de la gestion des ressources humaines, du patrimoine, de l'organisation interne, ou encore de la bonne administration de la recherche au sein des universités ; faire face de manière lucide à la problématique de différenciation entre les établissements, et enfin répondre au défi financier, en ce qui concerne à la fois les financements publics et les ressources propres.

Face à ce constat, les différents travaux produits par la Cour permettent de distinguer trois leviers d'action pouvant être mobilisés dans les dix années à venir. Le premier concerne l'approfondissement de l'autonomie, qui passe par une réforme du dispositif d'allocation des moyens, par l'attribution de latitudes nouvelles pour mener une véritable stratégie de recrutement et de management des ressources humaines, par la reconnaissance d'un statut à part entière d'opérateur de recherche, et par une dévolution généralisée du patrimoine. Le second axe de réflexion conduit à penser l'université comme un véritable lieu de réussite et de vie, et en faire l'unique interlocutrice des étudiants. La troisième piste d'avenir serait d'assumer et de maîtriser les différences entre universités, ce qui ouvrirait la perspective de la création de collèges universitaires.

Chiffres clés

- Sur **2,7 millions** d'étudiants, **1,6 million** sont inscrits à l'université, effectif en augmentation de **10 %** sur cinq ans
- On compte **73** universités, allant de **2 000** à **80 000** étudiants
- Seuls **45 %** des étudiants de licence obtiennent leur diplôme en **3, 4 ou 5 ans**
- Le coût moyen de l'étudiant s'élève à **11 000 €**

DONNER PLUS DE LIBERTÉS ET PLUS DE RESPONSABILITÉS AUX UNIVERSITÉS À HORIZON 2030



INTRODUCTION

L'autonomie des universités a été instituée comme un principe et une ambition par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) d'août 2007. Depuis, les pouvoirs publics, tous gouvernements confondus, n'ont cessé d'encourager cet objectif.

Les universités se sont pour la plupart emparées des nouvelles responsabilités qui leur étaient reconnues par la loi, mais leurs marges de progression sont désormais limitées. Le modèle universitaire français, qui hésite encore entre centralisation et autonomie, est inabouti. Selon les comparaisons effectuées en 2017 par l'Association européenne des universités (EUA) portant sur 29 pays ou régions européennes, la France se situe au 20^e rang en termes d'autonomie organisationnelle, à la 24^e place en termes d'autonomie financière et au 27^e rang en matière d'autonomie des ressources humaines. En élargissant les comparaisons à l'OCDE, le montant des dépenses consacrées par la France à son enseignement supérieur en 2018 correspond à la moyenne des pays membres, soit 1,45 % du produit intérieur brut (PIB). Ce ratio la place cependant loin derrière les États-Unis, le Royaume-Uni ou encore la Norvège, qui dépassent ou avoisinent les 2 %. Le livre blanc de l'enseignement supérieur et de la recherche de 2017 fixe quant à lui l'objectif de parvenir à un financement en faveur de l'enseignement supérieur de 2 % du PIB, ce qui supposerait une augmentation des dépenses de l'État de 10 milliards d'euros sur dix ans. Alors que cette condition n'est pas réalisée, les effectifs étudiants ne cessent d'augmenter. 1,7 millions d'étudiants se sont ainsi inscrits à l'université à la rentrée 2021, chiffre en progression de 10 % en cinq ans.

Dans ce contexte de tension financière du système universitaire déjà évoqué par la Cour en juin 2021 dans son rapport *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise*, les défis à relever sont immenses. Certes, depuis 2007, la communauté universitaire s'est fortement investie pour s'approprier progressivement une grande part des nouvelles responsabilités qui lui échoient désormais. Il est d'ailleurs significatif que les comptes et la gestion des universités se soient globalement améliorés au cours de ces dernières années, ce qui est à mettre au crédit de leurs équipes dirigeantes. Certains domaines de la pédagogie et de la recherche positionnent l'université française dans le peloton de tête des classements internationaux. La gouvernance, les enseignants et les personnels administratifs ont souvent montré, lors de la crise sanitaire, une capacité de mobilisation notable. Cette implication et cette réactivité face aux changements méritent d'être soulignées.

Néanmoins, la réforme de notre système universitaire est restée au milieu du gué, comme le montre la première partie de cette note qui porte un regard rétrospectif sur les quinze dernières années. Cet état des lieux met en évidence la persistance d'éléments de blocage, qui empêchent d'envisager « l'acte II de l'autonomie » appelé de ses vœux par la Conférence des présidents d'universités. La deuxième partie de la note envisage des leviers d'action susceptibles de lever les verrous qui maintiennent les universités dans un entre-deux, et leurs interdisent de s'inscrire en tendance dans un paysage enfin recomposé et stable.

1 - UNE RÉFORME AU MILIEU DU GUÉ

L'histoire de l'université française est jalonnée d'étapes qui ont façonné son identité au cours des siècles, mais son rythme s'est

considérablement accéléré durant les deux dernières décennies.

Un paysage en recomposition permanente

Après la première structuration des universités issues des réformes napoléoniennes, la III^e République a durablement figé le paysage institutionnel autour de la dualité entre grandes écoles et universités, les premières sélectives et accessibles par le truchement de classes préparatoires, les secondes tournées vers la promotion des bacheliers et implantées dans seize grandes métropoles (géographie en partie reconnaissable aujourd'hui sur la carte des universités les plus imposantes par la taille et les implantations des initiatives d'excellence). Dans le dernier tiers du XX^e siècle, de grandes réformes – comme la loi Faure de 1968 et la loi Savary de 1984 – ont cherché à répondre à l'explosion de la démographie étudiante et aux nouvelles aspirations sociales, par l'accession des universités à la personnalité morale, par l'allongement de la durée des études supérieures, par la création de formations professionnelles courtes (sections de techniciens supérieurs – STS –, Instituts universitaires de technologie – IUT), enfin par un fort remodelage universitaire (éclatement des universités de Paris et des grandes métropoles, création d'universités dans des villes nouvelles et moyennes). Ceci a conduit au découplage entre la carte de l'enseignement supérieur de celle de la recherche, ce phénomène ayant en partie été corrigé à partir des années 1970 par la création des unités mixtes de recherche (UMR), initialement partagées avec le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), puis avec l'ensemble des organismes de recherche. Ces étapes de l'histoire universitaire ont été franchies dans la longue durée.

Depuis les années 2000, les réformes menées constituent une succession de révisions et d'innovations menées au rythme effréné d'une tous les deux ans en moyenne. Les textes législatifs et réglementaires, par leur portée, leur empiement et leurs recouvrements ont bouleversé le paysage de l'ESR qui n'est toujours pas stabilisé, en particulier s'agissant des universités : instauration du LMD (Licence-Master-Doctorat) dans la perspective d'une harmonisation européenne

en 2002, création de l'Agence nationale de la recherche (ANR) en 2005 et, avec elle, développement des financements par appels à projets, loi de programme pour la recherche en 2006 créant notamment les PRES (Pôles de recherche et d'enseignement supérieur) et l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) en 2007, Plan Campus en 2008, création de la procédure d'admission post-bac (APB)

en 2009, les programmes d'investissements d'avenir (PIA) à partir de 2010 à l'origine des initiatives d'excellence (IDEX), loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche de 2013, qui crée notamment de nouveaux regroupements universitaires et remplace l'AERES par le Haut conseil pour l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiantes (ORE) en 2018, qui remplace APB par Parcoursup, ordonnance de décembre 2018 autorisant les établissements expérimentaux, réforme de la première année commune aux études de santé (PACES) en 2019 et enfin loi de programmation de la recherche (LPR) en 2020. Toutes ces réformes et textes d'application ont suscité des améliorations, une profusion de projets mais aussi de la confusion.

La lisibilité du paysage institutionnel s'en est trouvée brouillée. Les tentatives de regroupements, de fusions, d'associations et de politiques de site se sont succédé en quête d'une cohérence vite bousculée par les changements de prérogatives ou par les créations de cadres institutionnels aussitôt frappés de péremption. Ainsi, les 26 PRES ont cédé la place à 19 communautés d'universités et établissements (COMUE) créées par la loi de 2013 dont le bilan décevant a conduit non seulement à leur quasi-disparition (le comité interministériel de la transformation publique du 15 novembre 2019 a même décidé de leur suppression) mais aussi à l'apparition de

nouveaux modes de regroupement proposés par l'ordonnance de 2018. De nombreuses entités disparaissent, certaines universités ont fusionné. Ce processus conduit à la naissance de nouveaux établissements de taille plus importante et en moins grand nombre mais sans nécessairement les moyens de gestion adaptés à leur croissance soudaine.

Que peuvent comprendre les citoyens et les étudiants à ces trains contrariés de réformes et à ces regroupements à géométrie variable ? Un étudiant peut avoir commencé ses études en 2013 et les achever en 2021 par l'obtention d'un doctorat dans une université qui aura changé de statut, de positionnement de ses champs disciplinaires, de nom, voire aura disparu au profit d'une autre.

A - Le défi de l'augmentation du nombre d'étudiants

L'augmentation continue de la démographie étudiante est une question cruciale. À la rentrée 2019, l'ESR français comptait 2,72 millions d'étudiants (dont 1,67 inscrits à l'université), soit une augmentation de 243 700 étudiants environ sur les cinq dernières années (+ 9,6 %). Cet accroissement représente en volume l'équivalent de dix universités de taille moyenne. Les universités, qui accueillent 56 % de la population étudiante et absorbent 44 % des néo-bacheliers (225 000 étudiants), sont directement concernées par ces tendances fortes à la hausse qui se prolongeront, selon les

estimations disponibles, jusqu'en 2029. Pour la seule année 2020, les universités (IUT non compris) ont dû intégrer 32 000 étudiants supplémentaires à moyens quasi constants. Le taux d'encadrement continue donc de se dégrader. En dépit de la mise en œuvre de Parcoursup, les universités ne parviennent toujours pas à réguler leurs flux d'entrée. Le

cycle licence est en effet ouvert à tous sans procédure de sélection à l'entrée des cursus et avec l'application de critères d'orientation peu transparents.

Face à ce dynamisme démographique, l'accès à l'enseignement supérieur reste largement conditionné à l'origine sociale des étudiants.

Tableau n°1 : l'accès et la réussite dans l'enseignement supérieur

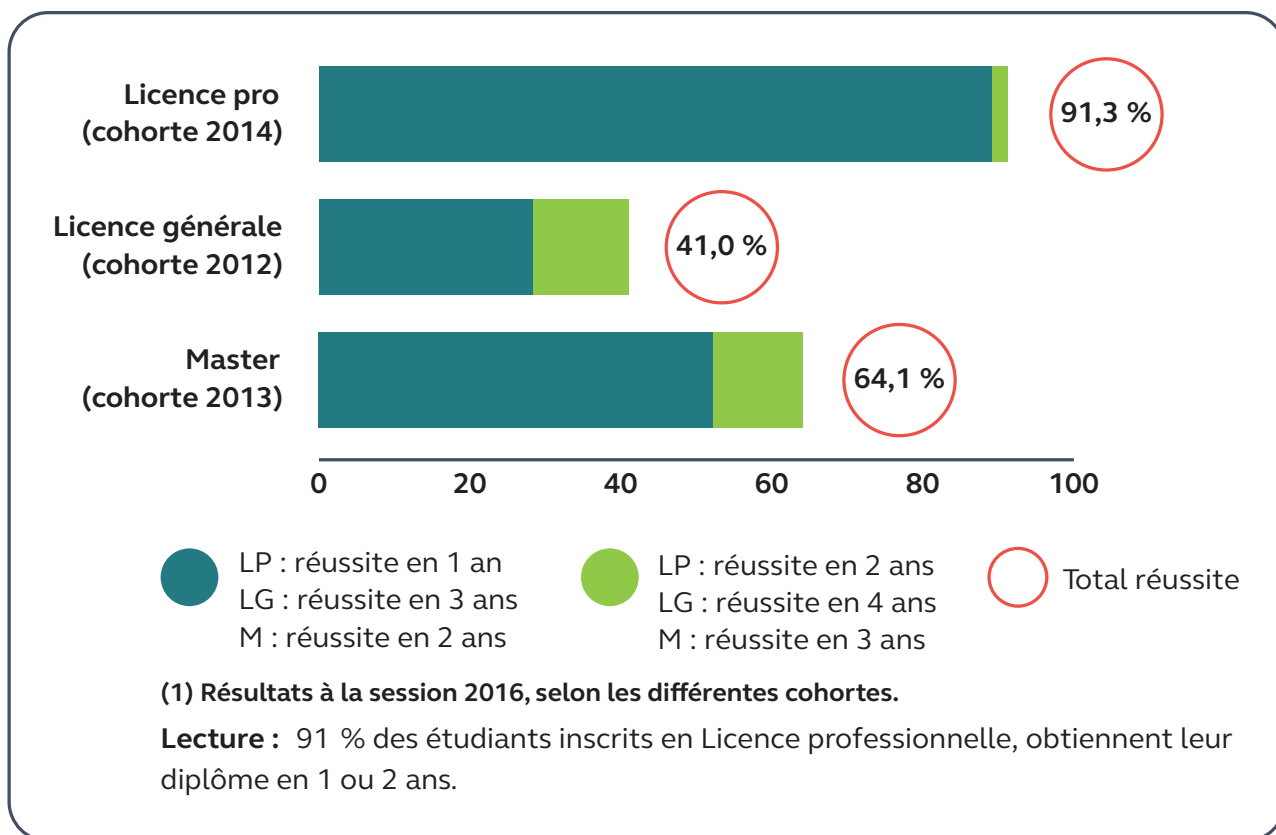
Données générales relatives à l'accès et à la réussite dans l'enseignement supérieur	
Part des enfants de cadres ou de professions intermédiaires étudiant ou ayant étudié dans le supérieur	76 %
Part des enfants d'ouvriers ou d'employés étudiant ou ayant étudié dans le supérieur	48 %
Part des étudiants de licence obtenant leur diplôme en 3, 4 ou 5 ans	45 %

Source : Cour des comptes d'après les données du SIES

Malgré l'existence de multiples dispositifs d'ouverture sociale (par exemple « cordées de la réussite », dispositif du « meilleur bachelier » supprimé par la loi de programmation de la recherche de 2020, création de nouveaux échelons de bourses Obis et 7 en 2013, etc.), appliqués sans en dresser toujours le bilan, d'importantes disparités en termes de réussite entre bacheliers généraux, technologiques et professionnels demeurent. La réussite des bacheliers généraux est ainsi plus élevée (56,5 %) que celle des bacheliers technologiques (19,8 %) ou que celle des

bacheliers professionnels (7,7 %). On ne peut que s'interroger sur les performances de la formation de premier cycle en dépit des améliorations espérées à ce sujet après la mise en place de la loi ORE, de la plateforme Parcoursup en 2018, de la réforme de la PACES en 2019 ou encore de la création du Bachelor universitaire de technologie en 2021. Pour les familles de milieux informés et socio-culturellement élevés, la classe préparatoire reste plus attractive que l'université dans la plupart des disciplines.

Graphique n°1 : l'accès et la réussite dans l'enseignement supérieur



Source : SIES, Enseignement supérieur, Recherche et Innovation en chiffres 2018, p.12

Ces inégalités de départ sont avivées par les mauvaises conditions de prise en charge de la vie étudiante par les universités. À la différence de nombreux pays, notamment européens, l'accompagnement social, le logement, la restauration et l'organisation de la vie étudiante restent principalement gérés par les acteurs externes que sont le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) et les 27 centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS). L'organisation actuelle est complexe, multiplie les guichets et les acteurs auxquels les étudiants doivent s'adresser. La Cour a mis en évidence en 2015 certains dysfonctionnements des CROUS : contrôle d'assiduité sur les bourses très insuffisant, en dépit de la priorité budgétaire dont elles bénéficient, lacunes de

l'offre de logement aux étudiants, ou encore déficit du service de restauration universitaire. La dispersion de l'aide et des soutiens ne permet pas de mettre en place une politique sociale cohérente, réactive et centrée sur les campus. La qualité de l'accueil des étudiants, confrontés à un système opaque, s'en ressent, en particulier pour les élèves étrangers. Ces carences ne permettent pas à l'étudiant de reconnaître pleinement « son » université comme une communauté qui l'a tout à la fois accueilli, formé et soutenu durant sa scolarité, ce qui explique la mauvaise qualité du lien d'appartenance. La faiblesse insigne des réseaux d'étudiants et d'anciens étudiants en apporte d'ailleurs la démonstration. En France, l'université n'est pas perçue comme une « Alma Mater », selon la formule en usage

en Suisse, en Belgique ou au Canada. En dépit des efforts d'attention des responsables et des enseignants envers les étudiants, notamment durant la crise sanitaire, la relation des étudiants à leur université est purement utilitaire : suivre une formation et obtenir un diplôme. Très rares sont les universités qui sont parvenues à développer avec leurs étudiants des liens durables d'appartenance ou d'adhésion à un projet.

B - Une autonomie en trompe-l'œil

Faute de définition légale ou réglementaire, le principe d'autonomie des universités se comprend comme la compétence reconnue à chacune d'entre elles de fixer ses propres règles dans les domaines académiques, financiers, organisationnels et de ressources humaines.

La loi LRU en 2007 et le passage progressif des universités aux responsabilités et compétences élargies (RCE) ont constitué une étape majeure, qui s'est traduite par une présidentialisation accrue de la gouvernance des universités, une intégration de la masse salariale à leur budget, une globalisation de la subvention pour charge de service public allouée par l'État, une meilleure maîtrise de la carte des emplois et enfin le développement des outils destinés à augmenter les ressources propres des établissements (fondations universitaires, filiales pour la valorisation de la recherche, etc.).

En matière de recrutement et de ressources humaines, domaine resté dans un angle mort depuis 2007, la LPR de 2020 a permis de franchir un cap en introduisant, pour un plafond de 25 % des recrutements annuels, un nouveau dispositif d'embauche locale par contrat. Ce dispositif dérogatoire au recrutement sur concours et inspiré des *tenure tracks*

américaines (les chaires de professeur junior) supprime l'obligation de qualification par le Conseil national des universités (CNU) pour le recrutement des professeurs des universités, et crée des contrats de travail plus adaptés aux temporalités des projets de recherche (contrat de travail à durée indéterminée de mission). En parallèle, les universités ont bénéficié d'un assouplissement des procédures d'habilitation nationale leur permettant de concevoir des stratégies de formation différenciées.

En dépit de ces avancées, les marges de manœuvre des universités restent étroites.

On ne peut qualifier « d'autonome » une université qui ne maîtrise ni ses recrutements ni la gestion des promotions et évolutions de carrière de ses personnels. Le maintien de procédures nationales de recrutement pour les enseignants-chercheurs (qualification par le CNU) obère les politiques de formation et de recherche, en limitant le vivier des candidatures potentielles et en restreignant les possibilités d'évolution professionnelle en interne. La gestion des carrières des personnels administratifs par les rectorats et le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation prive en outre les chefs d'établissement de leviers essentiels en matière de management. Enfin, les personnels des organismes de recherche présents sur les sites universitaires (chercheurs, ingénieurs, techniciens ou autres personnels administratifs) échappent à la gestion ou, à tout le moins, à une cogestion de la part des universités, faute d'une coordination étroite avec les organismes de recherche gestionnaires de ces ressources humaines.

La dévolution aux universités de leurs infrastructures immobilières, qui serait un symbole fort et une concrétisation de leur inscription dans leur territoire, reste dans

L'impasse. La LRU et différents plans (plan université 2000, plan campus) ont engagé un processus devant conduire à la dévolution du patrimoine immobilier aux universités. Peu d'entre elles ont à ce jour opté pour cette voie. L'immobilier universitaire représente près de 18 millions de mètres carrés bâtis, ce qui en fait l'un des principaux affectataires du domaine public de l'État. Avec les investissements massifs des années 1990 puis 2000 et la création d'universités nouvelles, de nombreux bâtiments aux performances énergétiques médiocres ont été construits pour la formation et les laboratoires. La rénovation de ce patrimoine est une priorité ; son entretien, au quotidien comme pour les grands travaux, est une nécessité. La Cour a constaté dans la plupart de ses contrôles que bien des universités n'ont aucun moyen d'y parvenir, parfois par défaut de compétences en la matière, souvent par manque de financements. Il en résulte que trop de bâtiments sont inadaptés ou délabrés, sans qu'il soit envisageable à moyen terme de les mettre au niveau de confort et de sécurité attendus. N'ayant pas pris la mesure du chantier immobilier universitaire, l'État, en dépit de textes d'orientation, ne peut espérer un bon aboutissement du transfert des bâtiments aux universités qui les occupent. Le nombre d'universités détenant la pleine propriété de leurs bâtiments, bien que la dévolution soit considérée par les corps d'inspection comme porteuse de progrès de gestion, reste limité.

La gouvernance universitaire a fait des progrès durant ces dernières années, mais elle est en attente d'un second souffle. Alors qu'un régime électif confie à des enseignants-chercheurs des charges de gestion complexes, ceux-ci ne sont en rien préparés aux responsabilités qu'ils exercent. Les conseils d'administration, dans de trop nombreux cas, laissent peu de place

à la représentation de membres extérieurs à l'université. Les ordres du jour, que les textes rendent obligatoires, dissuadent, en outre, ces derniers d'assister à des séances longues et fastidieuses dans lesquelles les débats stratégiques sont réduits à la portion congrue. Les directeurs généraux des services (DGS), maillons essentiels d'une gouvernance éclairée, sont encore trop souvent relégués à un rôle subalterne et leur statut demeure précaire. Leurs équipes administratives sont rarement l'objet de recrutements prioritaires.

Les universités dites autonomes restent dans un état de dépendance marquée vis-à-vis du ministère. Si les réformes de ces quinze dernières années vont toutes dans le sens d'une liberté de gestion croissante, le cadre reste fortement centralisé, caractérisé par des moyens financiers et des ressources humaines calibrés par l'administration centrale ou encore des règles d'organisation administrative et pédagogiques valables indifféremment pour toutes les universités, quelles que soient leur vocation, leur taille et leur localisation. De fait, tout le potentiel de la loi LRU n'a pas été totalement exploité à ce jour.

C - Une différenciation croissante entre les universités

L'esprit de la loi LRU devait conduire à l'émergence d'une dizaine d'universités de rang mondial. La vocation des autres universités n'était pas clarifiée pour autant. Une discrimination s'est toutefois opérée grâce à des instruments ultra sélectifs confiés à des jurys internationaux dont la composition a peu varié depuis dix ans. Les IDEX ou les appels à projets des PIA sont les marqueurs les plus visibles de cette évolution. Celle-ci aboutit à une démarcation aux contours indécis entre les universités dotées de moyens nouveaux et

massifs et celles qui, par manque d'agressivité ou de capacités initiales, n'ont pu surmonter les difficultés de la mise en concurrence des projets. L'eupéanisation des systèmes d'enseignement supérieur et la compétition internationale accrue, notamment révélée par la forte médiatisation des classements internationaux des universités à partir de 2003 (Shanghai, THE, QS, etc.), ne font qu'exacerber ces tendances.

Il s'est ainsi opéré tantôt de manière spectaculaire, tantôt à bas bruit, une différenciation qui n'est pas reconnue par le code de l'éducation. Dans un contexte toujours marqué par les clivages entre grandes écoles et universités, d'une part, et organismes de recherche et établissements, d'autre part, les nombreux dispositifs successifs et cumulatifs ont conduit les universités à se regrouper en deux associations, l'une regroupant les petites et moyennes universités, l'autre celles qui sont titulaires d'un label IDEX. Elles tendent ainsi à défendre des intérêts différents sinon divergents, hors des compétences qui reviennent normalement à la Conférence des présidents d'universités, alors même que certaines universités sont bien en peine d'appartenir à l'une des deux associations. L'ordonnance de décembre 2018 a eu comme effet d'accroître un peu plus encore la différenciation des établissements au détriment de la lisibilité du paysage à l'échelle internationale. Des inégalités de plus en plus marquées se creusent entre établissements. La captation des moyens nouveaux tend à se faire au bénéfice du haut du classement tandis que, de manière peut-être déjà irréversible, les universités les moins dotées en financements sélectifs sont destinées à le rester.

Ces facteurs de différenciation, parfois présentés comme une forme de sélection

naturelle darwinienne, se fondent principalement, notamment à partir de classements internationaux, sur le critère de la recherche, en ignorant la mission originelle de transmission des savoirs de l'université. La formation elle-même (de la qualité des enseignements aux conditions de délivrance des formations) a rarement ou pas du tout été intégrée dans les critères de sélection des projets. Il en résulte que l'enseignement et la vie étudiante ne sont pas des indicateurs véritablement pris en compte dans la distribution des ressources massives affectées aux appels à projets. Les universités qui accueillent le plus grand nombre d'étudiants du 1^{er} cycle sont rarement les bénéficiaires de ces subsides. La différenciation entre établissements sur le critère de la recherche est un facteur d'inégalité puissant et non légitime entre universités et, à terme, de ségrégation entre les étudiants. L'émergence de champions universitaires de rang mondial ne doit pas aboutir à un système universitaire clivé.

L'exclusion de la formation des critères sélectifs de différenciation ne doit pas occulter les difficultés que rencontre la recherche universitaire. De plus en plus compétitive, elle est soumise à des règles d'organisation qui ne favorisent pas son épanouissement. Les UMR, par nature, échappent en grande part aux universités. Les organismes de recherche n'ont pas connu les bouleversements organisationnels qui se sont imposés aux universités ; leur présence au sein des UMR est vécue comme un label de qualité. Ces laboratoires disposent pourtant d'une gestion éclatée et opaque qui n'a rien d'optimal. Dans ces conditions, il sera difficile aux universités d'apparaître dans les classements internationaux en comptant sur leurs propres forces et mérites.

D - Le défi financier

Le verrou des moyens financiers, tant des financements publics que des ressources propres des universités, est le plus difficile à débloquer.

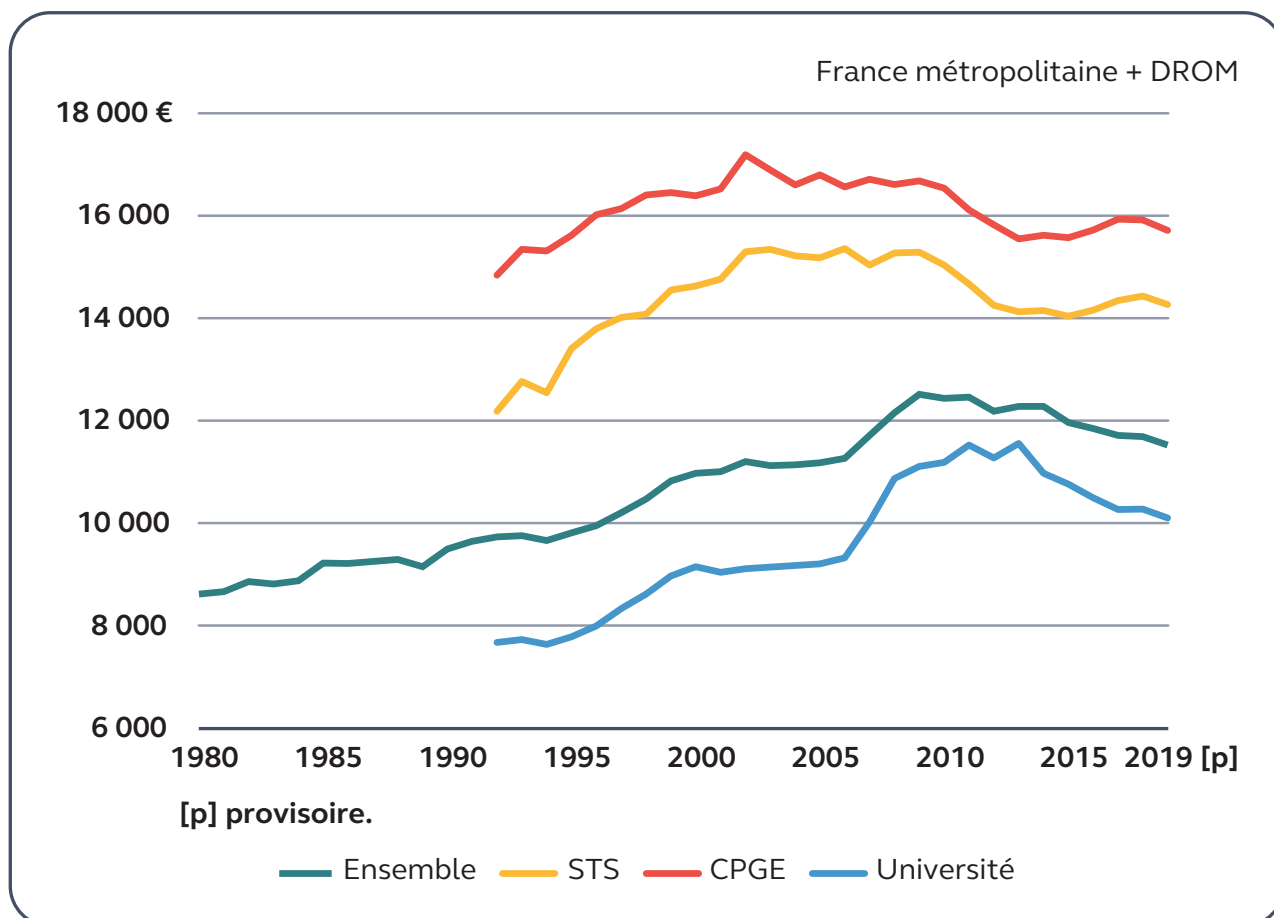
Le financement public des universités est en décalage avec la réalité. La dépense intérieure d'éducation pour l'enseignement supérieur a retrouvé en 2018 son niveau de 2007. Sous l'effet de la hausse du nombre d'étudiants, la dépense moyenne par étudiant est tombée en 2019 à 11 530 € en université, contre 14 270 € en sections de techniciens supérieurs et 15 700 € en classes préparatoires aux grandes écoles. Cette dépense moyenne tend à décliner comme le montre le graphique n°2. Les universités sont dépendantes d'une subvention pour charge de service public sous calibrée qui représente entre 78 et 82 % de leurs ressources (10,5 Md€). Cette contribution de l'État est presque entièrement consacrée à la masse salariale. Il en résulte que les universités ont des marges de manœuvre très réduites, voire parfois inexistantes, pour subvenir à leurs besoins de fonctionnement ou d'investissement, qu'il s'agisse de dépenses immobilières, de formation ou d'infrastructures informatiques.

Quant à la contribution à l'enseignement supérieur et à la recherche des collectivités territoriales, elle s'élève, en 2019, à 1,7 Md€,

dont 800 M€ pour l'enseignement et la vie étudiante et 910 M€ pour la recherche et l'innovation.

Quoiqu'établi au niveau macroéconomique, le sous-financement des universités françaises reste un fait mal cerné. Voudrait-on en fixer l'ordre de grandeur que cela serait impossible, tant que le système universitaire est incapable de détailler ses coûts. Aucun acteur, ministère, rectorat ou université ne s'est donné les moyens de les connaître. Peu d'universités sont en mesure de présenter le coût d'une formation de manière fiable. Il en résulte que le coût moyen de l'étudiant affiché par le ministère (11 530 €) paraît une donnée bien théorique. Les écarts de coûts entre formations ou filières, tels qu'on peut les estimer aujourd'hui, c'est-à-dire sans comptabilité des coûts et sans tenir compte de la vie étudiante, sont de ce fait sujets à caution. Les allocations de moyens par le ministère et les contrats qui le lient à chaque université tiennent plus d'un calcul forfaitaire, dont les bases n'intègrent pas de façon équitable l'effet de la pression démographique, que de la satisfaction des besoins réels de chaque université. L'absence de connaissance exacte de leurs coûts, donc de leur maîtrise, est une aberration. Elle conduit les universités à vivre dans l'incertitude financière et dans un manque total de transparence vis-à-vis des pouvoirs publics, des contribuables, des gestionnaires de proximité comme des enseignants et des étudiants.

Graphique n°2 : l'évolution de la dépense par étudiant



Source : MENJS-MESRI-DEPP, Compte de l'éducation

La mobilisation de ressources propres par les universités, souvent invoquée ces dernières années comme une solution pour desserrer la contrainte financière, doit être encouragée mais elle rencontre aussi des limites.

Dans le domaine de la formation, les droits d'inscription sont figés. Leur modicité équivaut à la quasi-gratuité de l'enseignement supérieur

pour les étudiants en université. À la rentrée de septembre 2021, les droits s'élevaient à 170 € en licence, 243 € en master et 380 € en doctorat. Envisagerait-on une augmentation substantielle du montant de ces droits, l'effet produit serait significatif mais loin d'être à la hauteur des enjeux.

Faut-il augmenter les droits d'inscription ?

Régulièrement évoquée, l'augmentation des droits d'inscription soulève de nombreux problèmes d'ordre sociaux des difficultés de gestion et doit s'articuler avec le respect du principe constitutionnel de gratuité. Comme la Cour l'a démontré en 2018, en appliquant un coefficient multiplicateur important, par exemple en les portant à 730 € en licence, 887 € en master et 1 380 € en doctorat, la recette globale obtenue serait de l'ordre de 1 Md€.

Les ressources que les universités tirent de leurs diplômes propres, de la formation continue ou de l'apprentissage restent en-deçà du potentiel. Outre que ces ressources n'entrent pas toutes au budget général mais restent acquises aux formations, elles sont largement sous-dimensionnées. Les universités n'ont pas relevé le défi de la formation continue, dont le potentiel financier est considérable. Elle reste peu développée, bien qu'ayant apporté 323 M€ aux universités en 2017. Il en va de même de l'apprentissage, qui représentait alors une recette fiscale de 101 M€ pour les universités. Ces formations nécessitent une ingénierie spécifique, et la mise en place d'infrastructures internes, dont des centres de formation d'apprentis (CFA) encore trop souvent externalisés. Cette déception est enfin aggravée par des tarifications qui sont très rarement fondées sur une comptabilité analytique, sans laquelle il est illusoire de vouloir dégager une marge bénéficiaire créatrice de richesse et donc d'autonomie.

Les ressources propres issues de la recherche sont plus significatives, dès lors qu'elles proviennent des appels à projets de l'ANR ou

des PIA, ou des appels européens. Sélectives, ces ressources sont inégalement réparties. Elles peuvent être pérennes, comme les IDEX, ou limitées dans le temps, ce qui pose un grave problème de survie à certains laboratoires. Toutes ne retournent pas au budget général et peuvent rester fléchées pour la recherche ou pour un programme individuel.

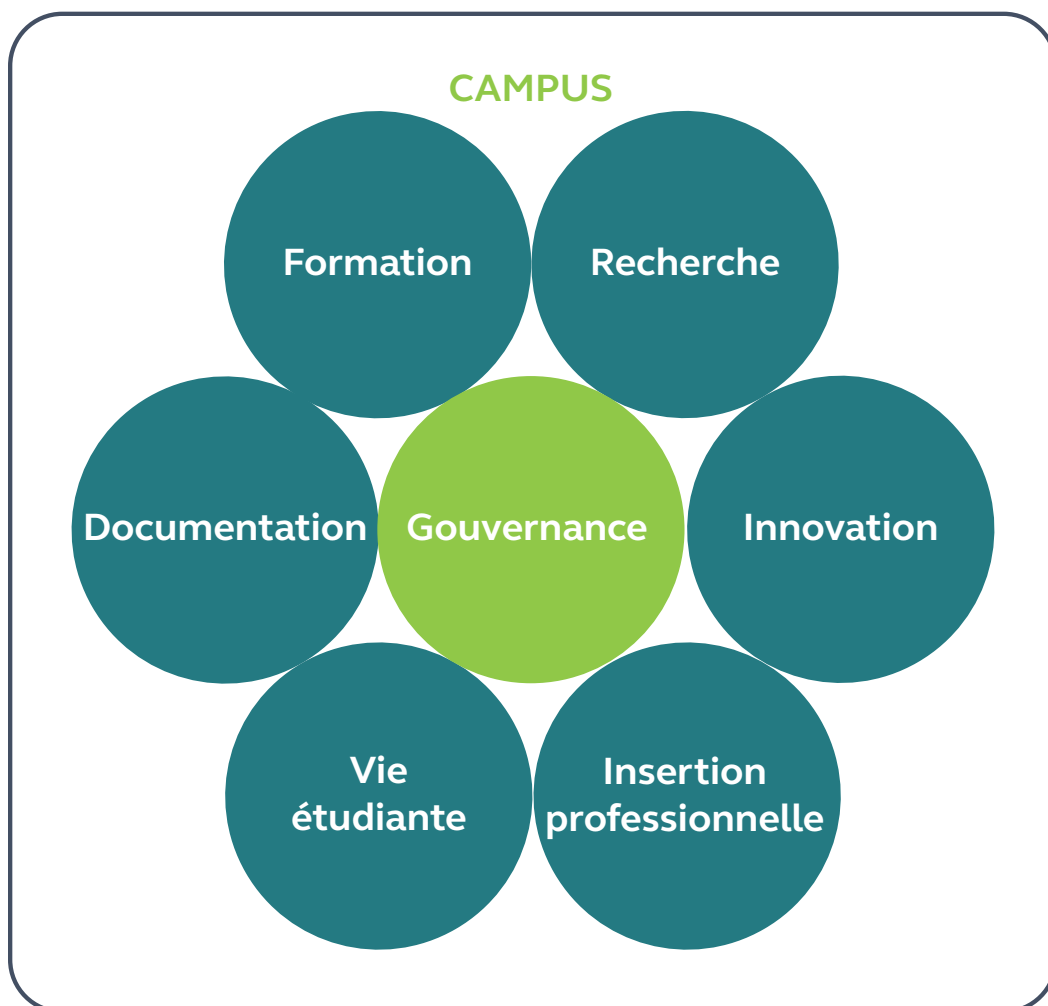
Au total, les revenus propres des universités, y compris ceux tirées des fondations, représentent, dans leur diversité, environ 5,5 % de leurs ressources. Elles sont marginales et, pour nombres d'entre elles, destinées à le rester. Les autres ressources propres restent en effet minimales : la loi LRU donne la possibilité de créer des fondations partenariales qui apportent aujourd'hui des ressources limitées aux universités (17,6 M€ en 2017) ; de même, si la loi de finances initiale pour 2018 a inséré au code général de la propriété des personnes publiques une disposition qui autorise les établissements d'enseignement supérieur à valoriser leur patrimoine, les opérations susceptibles de dégager des ressources financières sont difficiles à estimer et ne se situent, en tout état de cause, qu'à la marge.

2 - FRANCHIR UNE SECONDE ÉTAPE

Les travaux récents de la Cour permettent de distinguer plusieurs leviers d'action, susceptibles de lever différents blocages qui brident le développement plus libre et responsable des universités. Les pistes ouvertes permettent de répondre à une nouvelle définition de ce qui pourrait être l'université

à l'horizon 2030. Il s'agit d'une perspective où la progressivité, l'expérimentation et le volontariat ont toute leur place. L'autonomie des universités n'est pas envisagée comme une fin en soi, mais comme la condition d'un contrat entre le service public de l'université et la société.

Graphique n°3 : quelles missions pour l'université en 2030 ?



Source : Cour des comptes

A - La voie d'une plus grande autonomie de gestion des universités

Une réforme du dispositif d'allocation des moyens aux universités paraît nécessaire, à condition toutefois que celles-ci s'engagent à équilibrer leurs recettes et leurs dépenses. Une telle exigence ne peut être satisfaite avec les contrats actuels, trop mouvants et dénués de contrainte en cas de non-respect de leurs dispositions. Comme préconisé par la Cour dans son rapport *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise* de juin 2021, l'université de demain, à l'instar des autres opérateurs de l'État, pourrait disposer d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) quinquennal, dans lequel l'État et l'université prendraient des engagements réciproques, durables et vérifiables. L'université y gagnerait dans le pilotage de ses objectifs pluriannuels ; l'État pourrait poser, dans le CPOM, les conditions de son financement. Le CPOM devrait être compris comme l'instrument qui traduit de façon individualisée la vocation et la valeur-ajoutée en termes de formation et de recherche de chaque établissement. Les évaluations du HCERES devraient davantage contribuer au calcul des besoins et des possibilités d'économies et alimenter les indispensables bilans d'étape du CPOM. Ce scénario d'amélioration des instruments de pilotage suppose une comptabilité fiable des coûts et donc une substantielle amélioration des systèmes d'information, objectif régulièrement rappelé par la Cour.

Afin de dégager des financements nouveaux, sans revenir sur la problématique des droits d'inscription déjà évoquée, deux hypothèses mériteraient d'être explorées. La première serait de plafonner le crédit impôt recherche. La dépense fiscale ainsi

économisée permettrait à l'État de redéployer des ressources budgétaires significatives en faveur des universités, dans l'enseignement comme dans la recherche

La seconde consisterait à autoriser les universités à créer tout type de filiales, dérogeant ainsi au principe de spécialité des établissements publics. Elles y gagneraient un nouveau dynamisme pour leurs ressources propres, y compris pour la formation. Certaines universités, en particulier scientifiques, ont d'ailleurs déjà essayé de créer des filiales dans les quelques rares cas prévus par la loi ; c'est le cas notamment à Lyon et à Bordeaux.

L'université responsable devrait disposer de liberté nouvelle pour mener sa stratégie de recrutement et sa politique de ressources humaines. Cela passerait par le fait de revenir sur l'impossibilité à laquelle se heurtent les présidents d'université de promouvoir des agents administratifs ou de nommer, sauf dans certains établissements expérimentaux, des responsables de composantes. Il en résulte que la progression de carrière, les promotions et les exemptions d'enseignement ou de recherche devraient être fondées sur un suivi de carrière et une évaluation continue différenciés (part d'enseignement, activités administratives, qualité de la recherche, etc.) et réalisés par l'université elle-même. Une simplification des procédures de recrutement, des personnels des filières administratives, technique, sociale, de santé et des bibliothèques (BIATSS), dont la gestion reste encore très centralisée, devrait être engagée. Pour le recrutement des enseignants-chercheurs, la révision des procédures de qualification, de sélection et, sans doute, une réforme du CNU devraient être mise à l'étude et un repositionnement et une revalorisation des doctorats délivrés par les universités devraient intervenir. La défiance

envers ce titre universitaire explique en grande part le recours aux qualifications externes mise en œuvre par le CNU.

La question se pose par ailleurs de la responsabilité de l'université sur sa recherche.

Constatée par la Cour dans plusieurs de ses travaux, l'organisation illisible des UMR est source de risques financiers, de désordres administratifs et parfois aussi de manque de transparence scientifique. L'université française, pour être un opérateur de recherche compétitif, devrait rejoindre les normes appliquées dans les autres pays, ce qui n'est pas possible si la gestion des laboratoires installés sur son site lui échappe. Elle pourrait, pour cela, disposer de la délégation de gestion pleine et entière des UMR. Dans cette optique, il serait souhaitable que les corps des chercheurs rattachés à ces unités soient également intégrés et fusionnent avec ceux des enseignants chercheurs, afin que l'université en devienne l'unique employeur (et soit de la sorte en mesure de lui verser des primes). Ces agents se trouveraient ainsi dépositaires d'une mission d'enseignement, ce qui tendrait à renforcer l'encadrement des étudiants inscrits dans l'ensemble des filières universitaires et améliorerait encore le lien entre formation et recherche. Les organismes deviendraient, quant à eux, des agences de moyens, spécialisées dans les domaines qui les concernent, et leurs implantations régionales disparaîtraient, amenant ainsi d'importantes économies d'échelle sur l'ensemble du territoire. La perspective d'une fusion de ces organismes avec l'ANR pourrait, à terme, être étudiée.

La nécessité de former les équipes de direction, prises dans leur sens large (présidents, vice-présidents, chargés de mission, directeurs d'UFR ou de laboratoires), en amont de leur prise de fonction, paraît

d'autant plus forte que la technicité des missions dévolues aux établissements s'est accrue. Cette étape à mi-carrière permettrait au monde universitaire de préparer un vivier de compétences pour accéder aux fonctions de gestion et de management. Cet accompagnement pourrait être assuré par des organismes spécialisés dans le domaine du management public, tel que le nouvel Institut national du service public. La fonction du DGS s'imposant comme stratégique, il paraîtrait opportun que le statut des personnes appelées à de telles fonctions soit renforcé. De même, il serait judicieux de diversifier la composition des conseils d'administration et les processus de recrutement.

Il est dans la logique du passage aux responsabilités élargies que les universités deviennent propriétaires de leur patrimoine, de façon à en assurer plus efficacement l'entretien et progressivement une mise aux normes de sécurité au regard des règles en vigueur en matière de sécurité, d'environnement et d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite. La création de filiales constituées en « sociétés immobilières universitaires », en charge de ce parc immobilier, est une piste qui permettrait d'en professionnaliser la gestion.

B - L'université, lieu de réussite et de vie pour les étudiants

Dans la continuité des dispositions prises par la loi LRU, l'université devrait offrir davantage de formations en phase avec les évolutions et les offres du marché du travail. Cette obligation qui s'impose à la formation initiale ou à l'apprentissage, vaut d'autant plus pour la formation continue, dont les bénéficiaires pourraient, grâce à une évolution souhaitable de la réglementation, être abondés au budget

général sur la base de tarifications cohérentes et rationnelles pour chaque formation. L'entrepreneuriat étudiant et, plus largement, l'interaction tout au long des études avec le monde professionnel, à travers la politique des stages ou encore la mobilité, devraient devenir des modes de formations courants.

L'enseignement à distance, dont la crise sanitaire a montré l'intérêt, permet, sans être un moyen de substitution à l'enseignement en présentiel, des innovations pédagogiques et offre des facilités incontestables. Le développement de formules d'enseignement hybrides, outre les économies de fonctionnement qu'il pourrait générer, amène à reconsidérer, notamment pour la densifier, la relation entre l'enseignant et l'étudiant. Il serait aussi de nature à favoriser des alliances pédagogiques entre universités françaises et européennes, offrant de nouvelles possibilités de formation aux étudiants. Cet enjeu numérique suppose des investissements dans leur capacité d'enseignement à distance via des outils ergonomiques et des infrastructures correctement adaptées.

L'université au service des étudiants devrait plus généralement se repenser comme un lieu de vie. Mieux préparés grâce à des dispositifs d'orientation renforcés dès le lycée et s'appuyant sur des modules spécifiques assurés par des professeurs principaux correctement formés, l'université devrait bien sûr d'abord apparaître comme un vecteur d'accomplissement intellectuel, de réussite et d'insertion professionnelle, mais aussi comme un espace de bien-être. À cette fin et dans le but d'améliorer la prise en compte des besoins, les universités pourraient **repandre en gestion, en les filialisant, les compétences des CROUS et intégrer les personnels, les moyens et les compétences qui leur sont**

affectés. Elles seraient ainsi directement en position d'interlocutrices des étudiants en matière d'offre résidentielle, de restauration, de santé, de vie culturelle ou de bourses. Une telle évolution ne pourrait que renforcer le lien d'appartenance et de reconnaissance entre l'étudiant et son université.

C - La piste du collège universitaire

Les universités ont en commun une charge de service public même si chacune est légitime à rechercher et faire valoir sa singularité, qu'il s'agisse des disciplines et des spécialités enseignées, de l'offre de formation, des domaines de la recherche et de sa valorisation ou des débouchés professionnels. Cependant, cette différenciation doit être régulée pour éviter la mise en place d'un système universitaire à plusieurs vitesses, avec des établissements privilégiés et des laissés pour compte, et pour répartir plus équitablement la distribution des ressources publiques.

Les performances et l'amélioration des résultats du premier cycle constituent un objectif structurant en soit ainsi que pour l'affectation des financements associés.

Une piste mérite approfondissement : celle du collège universitaire. Chaque université pourrait créer un collège universitaire en son sein, accueillant l'ensemble des formations de niveau Bac +2 ou 3 (licences générales, bachelor universitaire de technologie - BUT), voire possiblement aussi les classes préparatoires aux grandes écoles et les sections de techniciens supérieurs. Cette formule porterait donc sur une intégration commune des étudiants sous statuts scolaires, des sections de techniciens supérieurs (262 000) et des classes préparatoires aux grandes écoles (85 000). Le paysage serait plus lisible pour

les lycéens, dont le choix serait simplifié à l'issue du baccalauréat. Les parcours au sein des collèges universitaires pourraient ne plus être organisés par disciplines (correspondant aux sections du CNU) mais selon une spécialisation progressive au sein de grands champs disciplinaires (humanités, sciences du vivant, etc.) qui donnerait à chacun le temps de trouver sa voie. À cela pourrait s'ajouter l'enseignement plus spécialisé des classes préparatoires aux grandes écoles. Les collèges universitaires pourraient se voir alors affecter tout ou partie des enseignants du secondaire intervenant en classes préparatoires et en sections de techniciens supérieurs. Ces emplois s'ajouteraient à ceux d'enseignants-chercheurs. À terme, les universités qui le souhaitent pourraient décider de centrer principalement leur offre de formation sur le collège universitaire et être soutenues financièrement à cette fin.

Avec l'instauration du collège universitaire, le but est aussi de rehausser le taux d'encadrement des étudiants, afin d'arriver aux meilleurs standards des pays de l'OCDE.

Si elle est retenue, une telle piste de transformation du système universitaire vers plus d'autonomie et de responsabilité devrait nécessairement s'accompagner d'une clarification des compétences entre l'État et les collectivités locales, trop peu associées à la stratégie universitaire. Appelées à financer ponctuellement certaines actions, les collectivités locales ne participent pas au dialogue contractuel mené par l'État et ne sont pas signataires d'un contrat « quinquennal ». Afin de les impliquer davantage, notamment les régions, consacrées chefs de file au sujet de l'ESR par la loi NOTRe, une démarche de contractualisation entre les régions et les universités de leur ressort permettrait un meilleur ancrage territorial de ces dernières.

RÉFÉRENCES AUX TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES

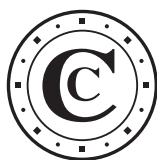
La Cour a mené de nombreux travaux ces dernières années sur lesquels elle s'est appuyée, en particulier les publications suivantes :

- *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise*, juin 2021 ;
- *Le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur*, référé, juin 2021 ;
- *Le Centre national de la recherche scientifique et les sciences humaines et sociales*, référé, avril 2021 ;
- *Note d'exécution budgétaire pour 2020*, avril 2021 ;
- *Les relations entre l'État et ses opérateurs*, rapport demandé par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, janvier 2021 ;
- *Un premier bilan de l'accès à l'enseignement supérieur dans le cadre de la loi orientation et réussite des étudiants*, communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, février 2020 ;
- *Les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, novembre 2018 ;
- *Initiatives d'excellence et politique de regroupement universitaire*, référé, juin 2018 ;
- *L'autonomie financière des universités, une réforme à poursuivre*, communication à la commission des finances du Sénat, septembre 2015 ;
- *Le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable*, rapport public annuel, février 2015 ;

La Cour des comptes a par ailleurs exploité les observations définitives (non publiées) qu'elle a adressées aux universités suivantes : Bourgogne, Limoges et Paris XIII en 2021, Paris I, Strasbourg et Versailles Saint Quentin en 2020, Avignon et Bordeaux en 2019, EZUS Lyon, Lyon III, Paris 4 et Paris 6 en 2018, Artois, Lille 2, Lille 3, Toulouse II et Toulouse III en 2017, ou encore Avignon, Toulouse I et Valenciennes en 2016.

Les publications de la Cour des comptes sont consultables sur le site Internet :

www.ccomptes.fr



Le présent rapport
est disponible sur le site internet
de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr

LES ENJEUX STRUCTURELS
POUR LA FRANCE
OCTOBRE 2021
