

Le Premier Ministre

Paris, le - 4 JUIN 2018

N°827/18/SG

à

**Monsieur le Premier président de la Cour
des comptes**

Objet : Référé portant sur les initiatives d'excellence et politique de regroupement universitaire.

Par courrier en date du 15 mai dernier, vous m'avez transmis un référé portant sur les initiatives d'excellence et politique de regroupement universitaire.

Dans ce référé, la Cour aborde les politiques de l'Etat en matière d'initiatives d'excellence et de regroupements universitaires et examine notamment les liens existant entre ces politiques.

Je me félicite du caractère synthétique de ce référé qui tient compte des réponses transmises par les différents départements ministériels au relevé d'observations provisoires de la Cour transmis le 2 août 2017.

I - L'articulation entre initiatives d'excellence et politique de regroupement

La Cour évoque un défaut d'articulation entre les initiatives d'excellence et la politique de regroupement universitaire.

Elle relève que ces politiques ont été pilotées par deux administrations différentes, et par des services différents au sein du ministère chargé de l'enseignement supérieur. L'implication de plusieurs acteurs n'a pas empêché certaines adaptations des dispositifs existants, concernant par exemple la politique contractuelle et notamment les contrats de site. Je suis cependant attentif à la bonne articulation entre les acteurs, qui est fondamentale pour assurer la cohérence des politiques publiques. J'ai rappelé que le contenu des actions du programme d'investissement d'avenir (PIA) doit être cohérent avec les priorités politiques des ministres qui définissent les orientations stratégiques de ces actions, avec le concours du secrétariat général pour l'investissement (SGPI) et sous mon autorité.

S'il est donc clair que la coordination entre acteurs est un facteur indispensable d'efficacité, il est cependant utile de rappeler que, dans l'ensemble de ces politiques, l'initiative est laissée principalement aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche. L'action de l'Etat a consisté à leur proposer un cadre et des moyens significatifs pour qu'ils s'organisent de la manière la plus adaptée à leur situation. Les établissements de nombreux sites s'en sont d'ailleurs saisis.

Comme le relève avec justesse la Cour, les initiatives d'excellence ont donné une impulsion décisive au processus de regroupement universitaire. Toutefois, il est certain que le chemin parcouru depuis le début des appels à projet IDEX en 2010 a été long et parfois entaché de certaines incompréhensions. Mais je considère que ce temps long était nécessaire et qu'il a permis un apprentissage et une évolution en profondeur de la part de nombreux acteurs de notre paysage universitaire. Cette évolution n'est d'ailleurs pas achevée, j'y reviens ci-dessous.

Le Gouvernement estime que le dispositif des ISITE ne contredit pas l'objectif initial d'émergence de cinq à dix universités pluridisciplinaires de rang mondial : il le complète, en permettant de mettre en œuvre une politique d'excellence qui soit mieux différenciée, tout en restant bien sûr exigeante et sélective. Il est logique que les PIA aient intégré cette action qui encourage sa différenciation. De nombreux sites ont saisi cette opportunité de façon très positive, et plusieurs d'entre eux ont engagé des opérations de regroupement significatives.

On peut noter aussi que plusieurs regroupements liés à des IDEX et ISITE se sont traduits par des améliorations importantes dans les classements internationaux des universités. Ainsi, parmi les IDEX confirmées, la création d'Aix-Marseille Université a donné à la France une université de plus parmi les 150 premières universités mondiales et celle de l'Université de Bordeaux une de plus dans les 200 premières.

Cependant, je suis sensible à la remarque de la Cour sur le fait que les financements attribués à certains ISITE sont équivalents à ceux qui sont attribués à certains IDEX. Ces comparaisons sont toutefois délicates du fait que ces attributions tiennent compte des moyens attribués aux LABEX et IDEFI sélectionnés au préalable (et que les taux d'intérêt générant les flux financiers annuels à partir des dotations non consommables ne sont pas les mêmes pour tous les projets). J'ai demandé au SGPI et au MESRI de s'assurer de la cohérence des dotations des IDEX et ISITE qui seront confirmées à l'échéance des périodes probatoires en cours.

II - Les instruments des regroupements universitaires

Je partage les constats de la Cour sur le fait que certaines ComUE ont un caractère encore peu intégrateur et une faible valeur ajoutée ainsi que sur la lourdeur persistante de leur gouvernance. Ceci montre, si besoin était, que l'évolution de notre dispositif universitaire n'est pas achevée.

Je porte sur les fusions d'universités un regard nettement plus positif que celui de la Cour : plusieurs fusions réalisées ces dernières années ont permis des avancées très substantielles. Si les conditions du succès sont réunies et la volonté partagée par les acteurs, la fusion constitue un moyen rapide et clair pour faire émerger un ensemble universitaire assumant pleinement ses missions d'enseignement, de recherche et de diffusion des connaissances. Bien sûr, ce n'est pas une voie exclusive, et le jury international l'a bien montré puisqu'il s'est plus attaché au caractère « transformant » des propositions qu'au recours de principe à la fusion, comme le relève la Cour, et qu'il a retenu des projets dont les porteurs avaient annoncé qu'ils ne s'engageraient pas dans la voie de la fusion. Je rejoins également la Cour sur le fait que l'exemple lorrain, où des écoles dotées d'une personnalité morale et d'une identité forte ont fusionné dans un ensemble universitaire intégré de Grand Etablissement, a vocation à ne pas rester une exception.

À propos des fusions, je ne partage pas l'analyse de la Cour concernant la taille des universités. D'une part, il convient de rappeler que le nombre d'étudiants d'une université peut être mesuré de différentes manières – selon que l'on y intègre ou non les effectifs inscrits en formation continue ou les étudiants qui sont inscrits parallèlement dans d'autres cursus. D'autre part, les exemples à l'étranger montrent qu'il n'existe pas de « taille optimale » d'une université en nombre total d'étudiants : ainsi, parmi les universités américaines classées parmi les 50 premières mondiales, l'effectif moyen des universités publiques est proche de 39 000 étudiants alors que celui des universités privées est de 17 000 étudiants. Enfin, il faut garder à l'esprit que l'absence de sélection à l'entrée en licence dans les universités françaises rend encore difficile

les comparaisons internationales ; le fait que la plupart des meilleures universités mondiales comptent entre 3000 et 6000 doctorants constitue certainement une référence plus pertinente en matière de comparaison internationale que le nombre total d'étudiants.

Je souligne par ailleurs le fait que toutes les fusions réalisées jusqu'à présent ont reçu, parfois à plusieurs reprises, l'approbation des communautés universitaires concernées, comme en attestent les résultats des élections aux conseils centraux des universités fondatrices qui ont précédé ou accompagné les processus de fusion.

Je rejoins pleinement la Cour sur le fait que, si la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche a entendu renforcer la coordination du service public de l'enseignement supérieur par le ministère chargé de l'enseignement supérieur, cette volonté du législateur s'est peu traduite dans les faits. Je note à cet égard que la loi du 22 juillet 2013 a consacré le principe d'une liberté de participation des établissements d'enseignement supérieur relevant des autres départements ministériels non seulement aux regroupements qu'elle a institués mais aussi à la coordination territoriale. Ceci est clairement un sujet de réflexion pour le Gouvernement : je considère que la mise en place d'ici à 2020 de « contrats pluriannuels de site » renforcés doit être une étape importante pour mieux appliquer la politique de regroupement aux écoles sous co-tutelle. Ces contrats de site seront préparés dans le cadre d'un travail interministériel qui, comme l'écrit la Cour, doit permettre au MESRI d'assurer la cohérence et l'effectivité de sa tutelle sur les établissements ayant vocation à participer à un regroupement. Ils concrétiseront un accord stratégique avec l'ensemble des acteurs publics de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation : les établissements d'enseignement supérieur et de recherche du site et tous leurs ministères de tutelle, les organismes nationaux de recherche et les collectivités territoriales.

III - Les moyens attribués aux initiatives d'excellence et aux regroupements

La Cour demande à ce que les moyens apportés par le PIA soient mieux suivis par les établissements et les tutelles : ce suivi est en effet souhaitable afin d'accroître les capacités de pilotage et d'évaluation tant au niveau de l'Etat que des établissements. J'ai demandé au SGPI et au MESRI d'engager avec les opérateurs du PIA, notamment l'ANR, les travaux nécessaires pour renforcer encore le suivi de l'utilisation des moyens du PIA par les bénéficiaires finaux, en permettant de réaliser des consolidations par site ou par regroupement.

Je note également la remarque de la Cour concernant les coûts des fusions d'établissement. Ces coûts, ainsi que les économies attendues à l'occasion d'une fusion, doivent être mieux anticipés et mieux tracés, ainsi que les gains fonctionnels attendus de la fusion et, d'une manière générale des regroupements : formations pluridisciplinaires proposées plus facilement aux étudiants, visibilité et lisibilité de l'offre de formation et de l'activité de recherche, développement d'une recherche aux interfaces entre disciplines, généralisation des bonnes pratiques, mutualisation de nombreuses ressources, etc.

Le Gouvernement est très attentif à conserver aux actions du PIA un caractère additionnel et « transformant », principe fondamental du grand plan d'investissement ; il restera très vigilant, comme le préconise la Cour, à éviter que ces moyens se substituent aux dotations budgétaires annuelles des établissements.

IV - Concernant les recommandations formulées par la Cour

Je rejoins pleinement l'invitation de la Cour à considérer que le moment est venu de mieux concilier coordination territoriale et recherche de l'excellence, sans promouvoir un modèle unique ni sophistication des instruments, mais en les utilisant à bon escient tout en les assouplissant. Le gouvernement fait siennes, dans leur principe, les quatre recommandations que la Cour formule dans cette optique. Il entend bien, comme le préconise la Cour, affirmer par tous les moyens dont il dispose le rôle de chef de file des établissements porteurs des initiatives d'excellence pour combiner les logiques d'excellence et de regroupement. En particulier, l'action

« Grandes universités de recherche » du PIA3 va permettre de renforcer de manière significative les sites ou regroupements labellisés IDEX et ISITE.

Deux adaptations majeures de nos politiques vont sous-tendre cette nouvelle étape de l'évolution du dispositif national d'enseignement supérieur et de recherche.

- D'une part, le recours à l'expérimentation pour les regroupements universitaires.
Le Gouvernement a proposé dans le projet de loi relatif au droit à l'erreur et à la simplification un article l'autorisant à prendre par ordonnance des mesures qui permettront l'expérimentation de nouveaux modes d'organisation pour les établissements d'enseignement supérieur et de recherche participant à un regroupement. L'ordonnance pourrait également permettre à des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche se regroupant avec d'autres au sein d'un même établissement de conserver leur personnalité morale, ce qui vise notamment à ouvrir une voie – via le recours à une expérimentation pendant une durée maximale prévue par la loi – pour surmonter les difficultés constatées sur un grand nombre de sites en matière de regroupement de grandes écoles et d'universités.
- D'autre part, la mise en place de contrats de site rénovés et renforcés.
Selon la préconisation de la Cour dans son rapport sur l'autonomie financière des universités publié en septembre 2015, le contrat pluriannuel de site a vocation à devenir le cadre stratégique unique de l'allocation des moyens budgétaires aux universités. J'ai demandé au MESRI de me proposer avant la fin de l'année 2018 les éléments de cette rénovation de la politique contractuelle des établissements d'enseignement supérieur et des modalités d'allocation des moyens aux établissements. Cette rénovation en profondeur devra faire l'objet d'un travail interministériel et d'une concertation avec les présidents d'universités et directeurs d'écoles. Elle a vocation à concerner en priorité les initiatives d'excellence.

Ce recours à l'expérimentation et cette rénovation de la politique contractuelle nécessiteront de renforcer la capacité du MESRI à accompagner les regroupements d'établissements, comme le préconise la Cour, et à mettre en place avec eux un dialogue régulier et approfondi sur leurs objectifs et leurs moyens.


Edouard PHILIPPE
