



Le 15 mars 2018

Le Premier président

à

Monsieur Édouard Philippe
Premier Ministre

Réf. : S2018-0564

Objet : Initiatives d'excellence et politique de regroupement universitaire

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a contrôlé les comptes et la gestion de plusieurs universités et communautés d'université et établissements, dont certaines ont été bénéficiaires du programme d'initiatives d'excellence.

À l'issue de ces contrôles, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

Ces contrôles, qui se sont déroulés en 2016 et 2017, s'intègrent dans une démarche déjà ancienne. Dès 2011, la Cour a porté son attention sur les dispositifs créés par la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006, qui visait à réduire l'émiettement du système français d'enseignement supérieur et de recherche, à favoriser les rapprochements entre acteurs et à renforcer le rayonnement international des métropoles universitaires. La Cour avait relevé que cette nouvelle structuration avait manqué en partie ses objectifs, en compliquant l'organisation sans assurer une visibilité accrue ni une réelle coordination des acteurs¹.

¹ *Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) : un second souffle nécessaire*, Rapport public annuel de la Cour des comptes, 2011 ; *Les réseaux thématiques de recherche avancée*, Rapport public annuel de la Cour des comptes, 2012.

La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) avait également pour objectif d'offrir aux universités françaises des leviers pour rivaliser sur le plan international avec les meilleures universités mondiales, en les dotant d'une nouvelle gouvernance et d'une plus grande autonomie dans l'usage de leurs moyens. Les progrès enregistrés² ont cependant laissé à ces établissements une liberté de choix qui rendait moins aisée la mise en place d'universités pluridisciplinaires et la coordination des établissements sous l'égide d'un chef de file. Les processus de réorganisation se sont poursuivis dans le cadre de l'opération Campus annoncée par le Président de la République en novembre 2007 et qui avait pour objectif de rénover le patrimoine immobilier universitaire en accompagnement du mouvement de réforme initié par la loi LRU. Le financement de cette opération a nécessité, à hauteur de 1,3 Md€, le recours au programme d'investissements d'avenir (PIA)³.

Selon la commission présidée par Messieurs Alain Juppé et Michel Rocard, le PIA devait également permettre de faire émerger « *cinq à dix pôles groupements d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche sélectionnés par un jury international* ». Il s'agissait une fois encore de promouvoir les rassemblements d'écoles et d'universités autour d'un objectif de cohérence territoriale, de pluridisciplinarité et de reconnaissance internationale. Deux actions successives du PIA, les initiatives d'excellence (IDEX) et Initiative science-innovation-territoire-économie (I-SITE), ont abouti à financer dix-huit projets.

Alors même que la première phase du PIA n'était pas achevée, la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche a réformé profondément les instruments de coordination. Chaque établissement public placé sous la tutelle du seul ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche devait choisir ses modalités d'appartenance à un regroupement, lequel pouvait, outre la fusion d'établissements, prendre la forme soit d'une communauté d'universités et établissements (ComUE), soit d'une association conventionnelle à l'établissement en charge de la coordination du site. Au début de 2017, 20 ComUE disposaient de leur statut et 5 associations ont été constituées⁴.

Cependant, au terme de cette longue période d'incessante réorganisation, le jury du PIA, déçu dans ses attentes, n'a pas retenu les projets des regroupements dont la gouvernance n'avait pas le caractère intégrateur attendu et dont les compétences communes étaient limitées. Cette situation trouve son origine dans un défaut d'articulation entre la politique de regroupement et la politique d'excellence du PIA. Pour nécessaire qu'elle paraisse, la recomposition attendue a buté sur une insuffisance initiale de coordination autant que sur les limites des instruments de coordination territoriale issus de la loi de 2013.

A la veille du vote de la loi pour un État au service d'une société de confiance, qui autorise le recours à l'expérimentation en matière de regroupements universitaires, la Cour considère que l'État et les établissements d'enseignement supérieur et de recherche doivent sans tarder tirer les conséquences de cette situation.

² « *L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre* », rapport demandé par la commission des finances du Sénat en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances, 30 septembre 2015.

³ « *Dix ans après le lancement de l'opération Campus, un premier bilan en demi-teinte* », Rapport public annuel, 2018.

⁴ 7 universités fusionnées ont fait le choix de la ComUE et 2 de la convention d'association.

1 UNE ARTICULATION DÉFAILLANTE ENTRE LES INIATIVES D'EXCELLENCE ET LA POLITIQUE DE REGROUPEMENT

1.1 IDEX et I-SITE : une impulsion décisive au processus de regroupement entachée d'incompréhension

Les appels à projet des IDEX ont rencontré un indéniable succès auprès des établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Ce dynamisme s'expliquait en partie par le nouvel équilibre apporté par le PIA. Ainsi, alors que sous l'effet des contraintes budgétaires une partie des augmentations de subvention pour charges de service public (SCSP) avait été absorbée par l'accroissement de la masse salariale, les initiatives d'excellence ont permis de financer de nouvelles actions de formation ou de recherche jouant un rôle moteur dans le développement des universités. De fait, l'augmentation des SCSP qui représente, à périmètre constant, 272 M€ sur la période 2013-2016, est à comparer aux fonds versés au titre du PIA qui s'élèveront à plus de 217 M€ annuels à l'issue des signatures de convention et des périodes probatoires. De tels volumes ont fait du PIA le levier essentiel de la recomposition de l'enseignement supérieur et de la recherche pendant la période récente.

Les projets devaient être soumis par des groupements d'établissements d'enseignement supérieur, qui pouvaient soit préexister soit être créés à cet effet. Les critères retenus par le jury international concernaient pour moitié la gouvernance et le pilotage d'une organisation fortement intégrée, au regard notamment de l'étendue des pouvoirs du président, de l'autonomie stratégique des établissements adhérant au projet, des processus d'allocation des moyens et de recrutement des enseignants-chercheurs, des modalités d'inscription des étudiants et de la délivrance des diplômes.

Pour autant, les critères affichés n'ont pas permis d'emblée aux groupements candidats d'appréhender le modèle qu'entendait promouvoir le jury. Plusieurs candidats ont dans un premier temps présenté des projets élargis et peu intégrés, avant de restreindre le périmètre d'excellence en écartant certains des établissements avec lesquels ils avaient pourtant des collaborations permanentes ou de privilégier la fusion d'établissements sans avoir préalablement évalué les limites de cette solution. Incités par l'État à proposer des modèles d'organisation innovants, certains candidats ont enfin présenté des projets sans certitude de pouvoir les mettre en œuvre.

Alors même que le PIA, compte tenu du montant des sommes allouées à des projets librement définis, a été, au cours des dernières années, le principal levier dont disposait l'État pour favoriser les regroupements, l'incompréhension des critères du jury par les candidats, à laquelle l'État n'a que partiellement remédié, a pesé sur les résultats espérés. Ainsi, la marge de manœuvre importante laissées aux établissements pour définir un projet de regroupement les a conduits à présenter au jury des projets qui ne répondaient pas à ses attentes d'universités intégrées. Les groupements dont le projet n'a pas été retenu ont été contraints d'en préparer un nouveau, reportant d'autant le processus de rapprochement effectif.

Enfin, alors que la Cour recommande, depuis 2013, d'éviter que les crédits du PIA viennent se substituer à ceux alloués au titre des SCSP, le ministère chargé de l'enseignement supérieur n'assure pas la traçabilité de l'utilisation des crédits extrabudgétaires et de leurs bénéficiaires finaux. En particulier, le contrat pluriannuel⁵ devrait devenir le cadre de référence de l'allocation des moyens aux universités et intégrer, à ce titre, les moyens et objectifs du PIA.

⁵ Chaque regroupement dispose d'un contrat de site quinquennal signé avec le ministère, qui comprend un volet spécifique à chaque établissement et un volet commun dont la signature et la mise en œuvre incombent, lorsqu'elle existe, à la ComUE ou à l'établissement chef de file de l'association. Les volets spécifiques du contrat pluriannuel prévoient, pour chaque année, le montant global de la dotation de l'Etat.

1.2 Un défaut d'articulation institutionnelle entre les deux dispositifs ayant abouti à une situation éloignée des intentions originelles

Les dispositifs des politiques d'initiatives d'excellence et de regroupement ont été pilotés par deux administrations différentes, placées respectivement sous l'autorité du Premier ministre et du ministre en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche. Par ailleurs, au sein même du ministère de l'enseignement supérieur, le service chargé du suivi du PIA était distinct de celui responsable de la politique contractuelle. Il en est résulté un manque de dialogue entre les différents acteurs qui n'ont pas toujours recherché à ordonner la convergence des logiques de l'excellence et du regroupement.

Ainsi, la Cour a constaté, concernant notamment les ComUE Lille Nord de France et Université de Bretagne-Loire, un décalage entre, d'une part, les projets communs des regroupements et, d'autre part, le contenu et le périmètre des initiatives d'excellence. Cette divergence aurait dû conduire le ministère et les établissements à engager la révision des statuts des regroupements concernés. De même, le volet commun des contrats de site n'a pas tenu compte des projets d'excellence sélectionnés.

Plus généralement, le ministère chargé de l'enseignement supérieur n'a pas suffisamment accompagné les groupements dans la mise en œuvre des initiatives d'excellence. C'est ainsi que l'État a donné son assentiment à la remise en cause partielle des projets de fusion qui avaient été avalisés par le jury international, au profit d'une coopération assouplie, comme ce fut le cas pour le projet d'excellence toulousain ou pour le pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) Université Sorbonne Paris-Cité. Face à de telles incertitudes sur les projets d'intégration des établissements, le jury a émis un avis défavorable suivi par le Premier ministre qui a décidé l'arrêt de ces projets à l'issue de leurs périodes probatoires en juin 2016. Afin d'éviter que cette décision, entraînant la perte des financements attachés à l>IDEX n'accentue le mouvement de séparation des établissements, les deux ComUE concernées se sont vues consentir des financements complémentaires sur dix-huit mois.

Par ailleurs, la création, en 2014, de l'action I-SITE avait pour vocation de financer des établissements dont la recherche, d'une moindre intensité que celle des IDEX, présentait des thématiques d'excellence circonscrites et susceptibles de favoriser des partenariats socio-économiques ainsi que le soutien de collectivités territoriales. Il s'agissait de compenser les distorsions entre lauréats et universités sans IDEX, et, une fois de plus, de favoriser la restructuration universitaire. Certains des projets I-SITE retenus présentent cependant un objectif d'intégration peu ambitieux.

Il en résulte que l'action I-SITE contredit parfois l'objectif initial d'émergence de cinq à dix universités pluridisciplinaires de rang mondial. Elle a permis de sélectionner neuf nouveaux projets, dont certains ont bénéficié d'un financement équivalent à celui attribué au titre de l'action IDEX. À l'issue de ce processus qui généralise l'excellence, seuls sept des vingt-deux sites universitaires ne sont pas engagés dans une action IDEX ou I-SITE. À cela s'ajoute que, au vu de la trentaine de contrats de site signés à ce jour, la notion même de « *site* », comme son périmètre, est restée floue⁶ et paraît, à ce stade, procéder de compromis de circonstances.

⁶ La loi du 22 juillet 2013 s'est bornée à rattacher le regroupement à un territoire académique ou inter-académique, sur la base d'un projet partagé.

2 LES LIMITES DES INSTRUMENTS DE COORDINATION TERRITORIALE

2.1 Des ComUE faiblement intégratrices

La plupart des regroupements universitaires ont choisi de recourir à la ComUE, moins contraignante qu'une fusion et mieux à même de préserver les établissements de la subordination à un chef de file d'une association ou de l'attraction du pôle dominant d'une université résultant elle-même d'une fusion.

Chaque ComUE correspond à un projet commun et partagé entre ses membres. La Cour constate le caractère faiblement intégrateur de la plupart d'entre elles. Outre que l'articulation entre regroupements et initiatives d'excellence ne sont pas clairement définis, les compétences obligatoires des ComUE (offre de formation, stratégie de recherche, valorisation et vie étudiante) devaient se faire à partir de transferts de compétence de la part des membres. Le ministère en charge de l'enseignement supérieur n'a exercé aucun contrôle sur ce point, se bornant à un examen de la régularité des statuts des ComUE. Il en résulte que la plupart de ces communautés ont une faible valeur ajoutée. En effet, la majorité de leurs statuts prévoit le respect du principe de subsidiarité, la ComUE étant alors appelée à développer son activité en complément de celle de ses établissements membres et non en leur lieu et place. Certaines compétences pourtant formellement transférées, comme la délivrance du doctorat ou la politique de signature unique des publications de recherche, sont en réalité mises en œuvre par les établissements membres. Cette situation contrevient à l'objectif de pluridisciplinarité et de visibilité affiché par les politiques de regroupement et les initiatives d'excellence. Enfin, le législateur a doté les ComUE de conseils élus selon des modalités empruntées au régime universitaire, ce qui a pu conduire à des conseils d'administration rassemblant, par exemple, 79 membres à Toulouse ou encore 60 membres à Lille. Pour autant, il apparaît que les instances et les processus de délibération ne font pas toute leur place à certaines écoles ou organismes de recherche, qui s'en trouvent moins motivés pour satisfaire à l'objectif stratégique affiché de regroupement.

Les regroupements d'établissements conservant leur personnalité morale, comme les ComUE, ne doivent pas, lorsqu'ils portent une initiative d'excellence, se borner à un modèle confédéral. Ces regroupements doivent au contraire disposer de compétences propres en matière de recherche et d'enseignement supérieur, condition première de leur visibilité internationale. De même, les instances délibérantes de ces regroupements doivent être adaptées à la nécessité de prendre des décisions stratégiques appliquées par tous leurs membres.

2.2 Les fusions d'universités : un bilan en demi-teinte

Entre 2012 et 2017, neuf fusions d'établissements ont été actées. Les premières d'entre elles ont, dans la plupart des cas, été portées par les établissements avec un faible appui ministériel. Les universités fusionnées ont été les grandes bénéficiaires du PIA au point que le modèle privilégié par le jury a été analysé comme une prime aux projets de fusion. Cependant, le jury s'est attaché au caractère transformant des propositions plus qu'au recours de principe à la fusion, que la Cour n'estime pas toujours appropriée.

Certes, quelques établissements fusionnés ont enregistré des succès concernant la pluridisciplinarité, la recherche et le pilotage centralisé des initiatives d'excellence. Mais si les fusions peuvent avoir un impact sur la visibilité internationale, il n'est pas suffisant. En premier lieu, la taille atteinte par les universités fusionnées n'est pas nécessairement optimale. Ainsi, la taille moyenne des universités figurant parmi les cinquante premières mondiales dans plusieurs classements de référence dépasse à peine 26 000 étudiants. Elle atteint plus du double dans la plupart des universités fusionnées, comme à Aix-Marseille, Bordeaux, Lille ou encore Sorbonne Université. En outre, le pilotage de ces vastes ensembles universitaires ne paraît pas totalement stabilisé. En deuxième lieu, le coût de ces fusions n'a pas été suffisamment anticipé et documenté.

Des coûts directs, correspondant principalement à des dépenses de communication et immobilières, ainsi que des coûts indirects d'harmonisation par le haut des régimes indemnitaires des personnels ont été constatés. En dernier lieu, si certaines universités fusionnées comportaient déjà des écoles comme composantes, seule l'université de Lorraine a pu, à ce jour, fusionner plusieurs établissements universitaires et des écoles préalablement dotées d'une personnalité morale et d'une identité forte.

Le choix de la forme juridique ne doit pas l'emporter sur la définition en substance d'un projet de regroupement et des moyens qui y sont alloués. En toute hypothèse, la mise en œuvre d'une fusion doit être précédée d'une analyse des modalités de pilotage de l'ensemble et des coûts induits.

2.3 L'absence de cohérence avec les stratégies d'intégration verticale de certains ministères

La loi du 22 juillet 2013 a entendu renforcer la coordination du service public de l'enseignement supérieur par le ministère chargé de l'enseignement supérieur. À cet effet, ce dernier exerce désormais conjointement la tutelle des établissements également placés sous la tutelle d'un autre département ministériel.

Pour autant, la politique de regroupement ne s'est pas pleinement appliquée aux écoles sous co-tutelle. Non seulement elles ne sont pas tenues à l'obligation de regroupement, mais elles ont développé, avec l'accord de leur tutelle d'origine, des stratégies d'intégration fondées davantage sur des réseaux d'écoles que sur la coordination de site. La situation du projet de Paris-Saclay est, à cet égard, particulièrement éclairante⁷.

Le ministère chargé de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation doit assurer la cohérence et l'effectivité de sa tutelle sur les établissements ayant vocation à participer à un regroupement. Il lui appartient notamment de formuler plus clairement ses objectifs de long terme et de les hiérarchiser

* *
*
*

Au cours de la période récente, l'État a aménagé le dispositif de suivi des initiatives d'excellence afin d'améliorer sa coordination avec le pilotage de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ainsi, le suivi des actions du PIA concernant l'enseignement supérieur a été intégralement confié au ministère chargé de l'enseignement supérieur. De même, les contrats de site signés à partir de 2017 ont été révisés pour tenir compte des initiatives d'excellence.

Toutefois, l'État doit tirer les conséquences des difficultés relevées ci-dessus, notamment à la veille des nouvelles possibilités d'expérimentation prévues par le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance.

Les recommandations de la Cour ne visent pas à promouvoir un modèle unique ni à sophistication des instruments, mais à utiliser à bon escient, tout en les assouplissant, les formules existantes en fonction de la nature et de la qualité des projets. Certains régimes existants peuvent répondre aux besoins et conforter le regroupement, comme les instituts intégrés aux universités ou le grand établissement, pour peu que, s'agissant de ce dernier, les conditions de création en soient adaptées.

L'État doit affirmer, par tous les moyens dont il dispose, le rôle de chef de file des établissements porteurs des initiatives d'excellence qui sont le lieu le plus pertinent où se rencontrent les logiques d'excellence et de regroupement.

⁷ « Le projet Paris-Saclay : le risque de dilution d'une grande ambition », Rapport public annuel de la Cour des comptes, 2017.

La Cour, considérant que le moment est venu de mieux concilier coordination territoriale et recherche de l'excellence, formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : adapter la gouvernance des regroupements qui coordonnent une initiative d'excellence pour améliorer leur capacité de pilotage ;

Recommandation n° 2 : renforcer le caractère intégrateur des regroupements portant une initiative d'excellence, ceux-ci devant disposer de compétences propres substantielles en matière de formation et de recherche, ainsi que des ressources et emplois correspondants ;

Recommandation n° 3 : élargir la possibilité de recours à la formule du grand établissement pour abriter les regroupements d'établissements (universités et écoles) dont la nature et la qualité le justifient ;

Recommandation n° 4 : identifier les moyens et objectifs des initiatives d'excellence dans le processus d'attribution des dotations annuelles et les intégrer dans les contrats pluriannuels de site.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud