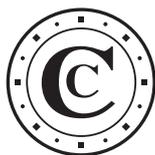


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LES CONTRATS
D'OBJECTIFS, DE MOYENS
ET DE PERFORMANCE (COMP)
CONCLUS ENTRE L'ÉTAT
ET LES ÉTABLISSEMENTS
D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

AUDIT FLASH

Mars 2025

SOMMAIRE

4	PROCÉDURES ET MÉTHODES
6	SYNTHÈSE
10	RECOMMANDATIONS
11	INTRODUCTION
12	I - LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU FORMAT DE CONTRACTUALISATION
11	A - Une volonté de renouveler le dialogue contractuel
14	B - De nouveaux principes de contractualisation ancrés sur la performance
17	II - UN CALENDRIER CONTRAINT ET UNE CONCERTATION INSUFFISANTE
17	A - Un calendrier à marche forcée dans son élaboration et sa mise en oeuvre
19	B - Des exigences renforcées et clarifiées au gré des vagues
20	C - Des modalités de concertation et de restitution insuffisantes
20	D - Un appui insuffisant du ministère sur le réseau des rectorats
21	III - L'AMORÇAGE DE PROJETS DE TRANSFORMATION DE PORTÉE INÉGALE
21	A - Un niveau de cadrage différencié selon les objectifs
25	B - Gestion interne et pilotage : un effet d'accélération pour des projets de transformation, malgré des angles morts
27	C - La « signature » de l'établissement : un enjeu de priorisation des projets structurants
28	D - Des projets portés par les établissements, un éclatement qui nuit à la structuration d'une trajectoire de performance nationale

- 29 IV - UNE LOGIQUE DE PERFORMANCE À ÉTENDRE À L'ENSEMBLE DU CHAMP CONTRACTUEL
- 29 A - Les contrats d'objectifs, de moyens et de performance actuels : une portée trop limitée
- 31 B - La nécessaire unification des procédures contractuelles et stratégiques
- 33 LISTE DES ABREVIATIONS
- 34 ANNEXES
- 39 RÉPONSE DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES CONCERNÉS

PROCÉDURES ET MÉTHODES

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics qui en résultent : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

*
**

1. La Cour comprend aussi une chambre du contentieux dont les arrêts sont rendus publics.

Le présent audit flash a été conduit sur le fondement des articles L.111-3 et suivants du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L.143-1 alinéa 2 du même code. Contrairement à d'autres publications de la Cour des comptes, il ne donne pas lieu à un rapport exhaustif sur un organisme ou une politique publique mais permet de dresser dans un délai resserré un état des lieux factuel sur un dispositif public bien délimité.

*

**

Le présent contrôle a été notifié le 29 août 2024 au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche qui a été destinataire de questionnaires. Une lettre d'information a été adressée à France Universités. Des entretiens ont été menés avec plusieurs universités, établissements et rectorats représentant les trois vagues de contrats.

Les observations provisoires de la Cour ont été délibérées par la troisième chambre le 25 novembre 2024 et soumises à contradiction auprès du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la direction du budget du ministère chargé de l'économie et de France Universités. Après examen des réponses reçues et auditions du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, et de France Universités, l'audit a été préparé, puis délibéré le 13 janvier 2025 par la troisième chambre présidée par M. Hayez, président de section, et composée de Mme Fontaine, et de MM. Guaino, Montarnal, Mousson et Rousselot conseillers maîtres, ainsi que de Delphine Cervelle conseillère référendaire, Mme Parravano, conseillère référendaire en service extraordinaire, Mme Chau, vérificatrice, et de M. Bouvard, conseiller maître en tant que contre-rapporteur.

*

**

Il a été examiné le 28 janvier 2025, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, M. Charpy, Mme Camby, M. Bertucci, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune et Mme Thibault, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Albertini, M. Strassel, M. Roux, Mme Daussin-Charpantier, Mme Mouysset, et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

Les rapports publics 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

Les contrats d'objectifs, de moyens et de performance, une première étape d'acculturation à la performance

Le 13 janvier 2022, à l'occasion du 50^{ème} anniversaire du congrès de la Conférence des présidents d'universités, le Président de la République a annoncé la mise en place de « véritables contrats d'objectifs et de moyens pluriannuels, gages de clarté, d'efficacité, de performance ».

Le déploiement de ces contrats d'objectifs, de moyens et de performance est en cours au moment de la publication du présent rapport. Ces contrats, déployés en trois vagues successives, ont vocation à financer de nouveaux projets par des moyens supplémentaires. Ils ne se substituent pas aux contrats pluriannuels antérieurement conclus avec l'État pour le fonctionnement général des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, universités et grandes écoles.

À la date de publication du rapport, les 36 établissements de la première vague ont signé ces contrats pour un montant de 112,4 M€ sur la période 2023-2025. Les contrats de la deuxième vague sont finalisés, avec une enveloppe de 107,7 M€, mais ils ne sont pas encore signés (38 contrats pour 2024-2026). L'élaboration des contrats de la troisième vague (2025-2027), qui devrait concerner 58 établissements, a débuté en mai 2024.

Le présent audit flash dresse un premier bilan du dispositif en cours de déploiement des contrats d'objectifs de moyens et de performance entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur. Après avoir rappelé les attendus qui ont présidé à la mise en place de ces contrats de nouvelle génération, il procède à l'examen de la méthode employée par le ministère pour leur élaboration et au choix des priorités retenues. Ces contrats étant encore en cours de déploiement, cet audit n'a pas vocation à évaluer les résultats tangibles en termes de transformation dans les établissements et reste centré sur l'analyse de la méthodologie mise en place par le ministère.

Bien que la logique de contractualisation entre l'État et ces opérateurs remonte à la fin des années 1980 et que des contrats d'établissement soient prescrits par la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU), ce sont les premiers contrats dont les modalités s'inscrivent dans une perspective de responsabilisation des établissements d'enseignement supérieur. Accordés avec une visibilité pluriannuelle, ils mobilisent une enveloppe d'environ 110 M€ pour chacune des trois vagues de déploiement², pour une cible affichée à 0,8 % de la subvention pour charges de service public qui représente près de 14 Md€ pour l'ensemble des établissements. Le versement effectif du solde de ces subventions est conditionné par la réalisation en fin de contrat des engagements négociés avec les établissements, ces derniers étant libres de l'exécution des dépenses.

2. 34 établissements (dont 18 universités) sont concernés par la première vague, 42 (dont 30 universités) par la deuxième, 55 devraient l'être par la troisième vague, soit la majorité des opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Ces contrats contribuent à introduire des éléments de performance dans le dialogue entre le ministère et les établissements : réflexion autour de la « signature » (expression utilisée dans les contrats pour désigner la stratégie scientifique propre à chaque établissement), priorité donnée aux projets de transformation interne, incitation à fixer des indicateurs de performance et non d'activité, effet de levier et de mise en cohérence des financements et projection à trois ans pour pérenniser le modèle économique des projets financés.

Ces contrats constituent des accélérateurs des projets de transformation interne, sur les priorités ministérielles, mais aussi sur les projets de pilotage et de gestion.

L'un des apports majeurs de ces contrats concerne le pilotage de l'offre de formation. Le ministère s'est appuyé sur la constitution d'un outil d'analyse de la performance en termes de réussite étudiante et d'insertion professionnelle, nommé Quadrant, afin d'engager une démarche de transformation de l'offre de formation, chaque établissement s'engageant à fournir une liste de formations à améliorer sur la durée du contrat. À condition d'ancrer davantage cet outil sur des indices de valeur ajoutée tenant compte du contexte socio-économique de l'établissement et des évaluations du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres), cet outil d'aide à la décision permet de mieux accompagner les établissements dans l'objectivation de la performance de leur offre de formation.

Toutefois, les calendriers contraints et la méthodologie de déploiement utilisée par le ministère n'ont pas permis une diffusion et une concertation partagée auprès de la communauté universitaire, des partenaires de recherche, parfois réticents à s'engager dans la démarche, ou des collectivités territoriales. Pris par le cadencement du déploiement par vagues, les capitalisations d'expérience n'ont pas été réellement orchestrées par le ministère.

Par ailleurs, à l'exception de quelques indicateurs communs, près de 650 indicateurs différents ont été retenus au titre des deux premières vagues, ce qui ne permet pas de tracer une trajectoire commune de performance ni d'en donner la visibilité qui convient à l'échelle nationale.

Le devenir du contrat d'objectifs, de moyens et de performance : fusionner avec le contrat pluriannuel

Un rapport de la Cour de janvier 2021 sur *Les relations entre l'État et ses opérateurs* soulignait déjà l'importance des modalités de contractualisation entre l'État et ses opérateurs, en recommandant notamment de « renforcer la démarche de performance des opérateurs en généralisant les contrats d'objectifs et de performance (COP) couvrant l'ensemble de leurs missions, dotés d'objectifs stratégiques déclinés de façon opérationnelle avec des indicateurs de suivi pertinents ».

Les contrats d'objectifs, de moyens et de performance dans leur format actuel ont un périmètre trop restreint au regard de l'ensemble des missions des établissements d'enseignement supérieur.

S'ils ont vocation à apporter des financements pour des projets de transformation, dans une logique d'effet de levier et d'amorçage, la capacité des établissements à projeter une trajectoire financière soutenable suppose d'inclure l'ensemble du périmètre contractuel, y compris les missions de service public usuelles. Cela nécessite une refonte des modalités d'allocation des moyens aux établissements et l'intégration de la performance aux futurs contrats pluriannuels qui porteront sur l'ensemble des missions de service public des établissements d'enseignement supérieur.

Cette fusion des contrats permettra de marquer une nouvelle étape vers l'autonomie des universités, en les responsabilisant dans la réalisation de projets pluriannuels et en unifiant les procédures d'évaluation. C'est pourquoi il est suggéré d'intégrer la démarche de performance portée par les contrats d'objectifs, de moyens et de performance, dès l'échéance de la première vague en 2026, au sein des futurs contrats pluriannuels uniques conclus entre l'État et chaque établissement.

Conclusions principales de l'audit

Le déploiement de contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) entre 2023 et 2026 constitue une première étape vers la nécessaire refonte du dialogue contractuel entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur et de recherche :

- 1.** Ils introduisent des principes de responsabilisation et de performance inédits : allocation pluriannuelle de moyens, conditionnée par l'atteinte d'objectifs stratégiques et d'indicateurs de performance. Le ministère doit s'assurer de l'effectivité de ces principes dans la mise en œuvre de ces contrats.
- 2.** La cible de 0,8 % de la subvention pour charges de service public affectés aux moyens complémentaires alloués a permis de proposer des actions de transformation internes, de portée inégale selon la taille des établissements et selon les vagues, en raison des contraintes de calendrier et de temps de concertation et de restitution insuffisants.
- 3.** La mise en place d'indicateurs communs, tels que ceux retenus pour la généralisation de la formation des étudiants de premier cycle à la transition environnementale, pour la transformation des formations les moins performantes ou pour le dépôt de dossiers aux appels à projets européens, doit être généralisée après concertation avec les établissements, pour inscrire la performance dans une démarche nationale et limiter le foisonnement des indicateurs.
- 4.** Cette démarche de performance doit être étendue à l'ensemble des missions des établissements d'enseignement supérieur et de recherche dans un futur contrat pluriannuel unique, permettant d'instaurer un temps de dialogue unifié sur les objectifs, les moyens, la performance et l'évaluation.

RECOMMANDATIONS

- **Recommandation 1** Introduire avant la fin 2025 un socle limité d'indicateurs de performance communs à l'échelle nationale dans les futurs contrats avec les établissements d'enseignement supérieur, notamment dans le champ des politiques publiques prioritaires (*ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche*).
- **Recommandation 2** Fusionner à compter de 2026 les contrats d'objectifs, de moyens et de performance avec les contrats établis entre le ministère et les établissements d'enseignement supérieur (*ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, établissements d'enseignement supérieur*).

INTRODUCTION

Le 13 janvier 2022, à l'occasion du 50^{ème} anniversaire du congrès de la Conférence des présidents d'universités, le Président de la République a annoncé la mise en place de « véritables contrats d'objectifs et de moyens pluriannuels, gages de clarté, d'efficacité, de performance ». La ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a présenté les modalités de mise en œuvre de cette nouvelle politique contractuelle, destinée à resserrer les liens entre les objectifs contractuels, les moyens alloués et la performance des établissements, à apporter une visibilité pluriannuelle sur une partie de leurs moyens et à accroître leur responsabilité, le versement effectif des crédits étant conditionné à l'atteinte d'objectifs définis en commun. Ces nouveaux contrats, intitulés « contrats d'objectifs de moyens et de performance » (COMP), intègrent six objectifs : quatre politiques ministérielles jugées prioritaires, un objectif d'amélioration du pilotage des établissements et un objectif lié à la « signature » de l'établissement. Leur élaboration est censée être accompagnée par les rectorats, le ministère restant décisionnaire.

Ils ne se substituent pas aux contrats pluriannuels antérieurement conclus avec l'État pour le fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, universités et grandes écoles. Ils sont consacrés à de nouveaux projets par des financements supplémentaires alloués sur trois vagues, séquencées sur dix-huit mois, à hauteur de 112,4 M€ pour la première vague et de 107,7 M€ pour la deuxième. Ces moyens nouveaux sont limités, avec une cible moyenne par établissement affichée à 0,8 % de subvention pour charges de service public (SCSP), dont le montant total s'élève à 14 Md€ en 2023.

Le déploiement des contrats d'objectifs, de moyens et de performance est en cours au moment de la publication du présent rapport. Les contrats de la première vague ont été signés (36 contrats pour 2023-2025). Ceux de la deuxième vague sont finalisés, mais non encore signés (38 contrats pour 2024-2026). L'élaboration des contrats de la troisième vague (2025-2027), qui devrait concerner 58 établissements, a débuté en mai 2024.

À mi-parcours du déploiement du dispositif, un premier bilan peut être dressé, non sur les résultats tangibles en termes de transformation dans les établissements, mais sur cette nouvelle méthodologie mise en place par le ministère.

Ainsi, cet audit flash, après avoir rappelé les attendus et l'ambition qui ont présidé à la mise en place de ces contrats de nouvelle génération, procède-t-il à l'examen de la méthode employée par le ministère pour leur élaboration, aux contenus des actions financées pour chacune des priorités de politique publique, avant d'explorer les pistes de réflexion pour contribution à l'amélioration de la démarche contractuelle dans le domaine de l'enseignement supérieur.

I - LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU FORMAT DE CONTRACTUALISATION

La mise en place des contrats d'objectifs, de moyens et de performance correspond à une volonté du ministère de renouveler le dialogue contractuel avec les établissements d'enseignement supérieur en imaginant un instrument fondé sur de nouveaux principes de performance.

A - Une volonté de renouveler le dialogue contractuel

1 - Une politique contractuelle à bout de souffle

La relation contractuelle entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur est le fruit d'une évolution hésitante, marquée par la succession de modalités de contrats et de dialogues avec la tutelle ministérielle³.

La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) a rendu obligatoires les contrats pluriannuels d'établissement dans l'enseignement supérieur. Ces contrats ont vocation à couvrir le champ des priorités fixées par l'État pour les missions de service public confiées aux établissements. Ils se déclinent sous une forme resserrée d'enjeux, d'axes et d'objectifs stratégiques, avec des listes d'actions, jalons et indicateurs.

Mais ces contrats ne comportent pas de volet relatif aux moyens alloués aux universités. Le processus de détermination par la tutelle des plafonds d'emploi et du montant de la

subvention pour charges de service public demeure dissociée des contrats, sous forme de dialogue budgétaire annuel.

À partir de 2018, le ministère a expérimenté une nouvelle modalité de ce dialogue intitulé « dialogue stratégique et de gestion » (DSG) avec deux dimensions : l'allocation et les éventuels moyens supplémentaires en lien avec l'examen de la trajectoire financière prévisionnelle et le financement des projets stratégiques.

De nombreux rapports de la Cour, notamment la note d'octobre 2021 relative aux enjeux structurels sur *Les Universités à l'horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités*, évoquent la nécessaire refondation de la politique contractuelle, pour l'instauration de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens, dans lesquels l'État et l'université prendraient des engagements réciproques, durables et vérifiables.

Les contrats d'objectifs, de moyens et de performance déployés à partir de 2023 ne se substituent pas pour autant aux contrats pluriannuels et ne couvrent pas l'ensemble des missions et des moyens alloués aux établissements. Ils s'inscrivent dans la lignée des dialogues stratégiques et de gestion, en allouant des financements à des projets choisis par les établissements, mais en leur conférant une portée plus stratégique et un socle de principes fondés sur la performance.

3. Cf. annexe 2 – chronologie relative à la politique de contractualisation et à la performance des établissements d'enseignement supérieur.

4. Cf. annexe 3 les extraits des publications récentes de la Cour relatives à la politique contractuelle.

2 - Un contrat resserré, un effort de méthode et de priorisation

Selon les guides méthodologiques⁵, le contrat d'objectifs, de moyens et de performance est « *un document stratégique présentant une cohérence d'ensemble, qui doit décrire un contexte général et expliciter la manière de parvenir à l'atteinte des objectifs identifiés par l'établissement* ».

Les projets doivent s'inscrire dans les objectifs définis par le ministère, dont quatre concernent des politiques publiques : l'offre de formation pour les métiers d'avenir ou en tension, le bien-être et la réussite étudiante, la transition écologique et le développement de la recherche. En plus de ces objectifs prioritaires de politiques publiques, les établissements peuvent proposer des actions pour améliorer la gestion interne. Le sixième objectif permet de présenter des actions en lien avec la « signature », c'est-à-dire sur un thème qui représente une spécificité propre de l'établissement.

Bien que définis de façon descendante par l'autorité de tutelle, les objectifs couvrent des champs qui permettent à chaque établissement d'y rattacher des actions alignées sur ses propres enjeux. Par souci de cohérence, chacun des six objectifs doit être renseigné, même si aucun financement n'est demandé dans le cadre du contrat.

Le cadrage se veut plus strict que pour les précédents contrats, obligeant les établissements à présenter des projets en suivant une méthodologie structurée afin

d'apporter des garanties de maturité du projet présenté, en termes de hiérarchie des priorités stratégiques, de faisabilité opérationnelle, de capacité à mesurer la performance (indicateurs) et de réflexion sur la pérennisation de la démarche.

3 - Un prérequis : l'exercice de définition d'une « signature »

La première partie du contrat consiste à définir une « signature » pour l'établissement, les incitant à s'interroger sur leurs forces et leurs faiblesses, mais aussi à identifier les spécificités leur permettant de se distinguer notamment au plan international, de leur offre de formation ou en matière d'excellence de la recherche⁶. Cette signature sert ensuite de fil rouge aux actions proposées.

Cet exercice permet de structurer les échanges autour du contrat d'objectifs, de moyens et de performance à un niveau stratégique et dans une logique individualisée. En adoptant cette démarche, le ministère espère réduire les risques de saupoudrage ou de financement d'une liste d'actions sans cohérence d'ensemble.

Cette réflexion est particulièrement bénéfique pour les petites et moyennes universités, pour les universités pluridisciplinaires, pour qui il est plus difficile d'affirmer une identité propre et pour les établissements publics expérimentaux qui doivent présenter un « projet unique et intégré » commun avec leurs établissements-composantes⁷.

5. Pour chaque vague de COMP, le ministère a diffusé un guide méthodologique et une circulaire, notamment la circulaire de lancement du 22 mars 2023 à l'adresse des présidents d'universités et des directeurs généraux d'écoles, et celle du 24 mars 2023 à destination des rectorats de régions.

6. À titre d'exemple, l'université de La Rochelle souhaite se spécialiser sur les problématiques environnementales liées à la gestion des zones côtières.

7. Un établissement expérimental ayant présenté un COMP distinct pour une des écoles de sa composante a ainsi dû procéder à la consolidation de l'ensemble avant conclusion définitive du COMP. Les COMP concernent les universités et écoles sous tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, les autres établissements-composantes d'un EPE peuvent émarger aux actions du COMP si elles bénéficient à l'ensemble de l'EPE. Sinon, ils doivent mobiliser leurs ressources propres.

La plupart des quelque 74 établissements des deux premières vagues ont réalisé cet exercice avec soin, en respectant le format court. L'accompagnement du rectorat a été précieux pour la majorité d'entre eux, qui jugent cet exercice de manière positive.

4 - Un temps d'échange direct avec le ministère et le rectorat

La finalisation du contrat s'opère à l'occasion d'une réunion unique organisée au sein du ministère, en format resserré, associant un nombre limité de dirigeants : la direction générale de l'enseignement supérieur et de la recherche, la direction générale de la recherche et de l'innovation, le rectorat et une délégation restreinte de trois personnes représentant l'exécutif de l'établissement. Cette configuration favorise des échanges plus fluides et plus libres et permet de tenir compte des spécificités de chaque structure.

Cet échange direct avec le ministère représente une différence notable avec les dialogues stratégiques et de gestion et qui donnaient lieu à des échanges au seul niveau des rectorats⁸. Pour les universités concernées⁹, la réunion de finalisation des contrats d'objectifs, de moyens et de performance a été perçue comme une occasion d'échanges directs et privilégiés avec le ministère.

B - De nouveaux principes de contractualisation ancrés sur la performance

Les crédits triennaux liés au contrat d'objectifs, de moyens et de performance s'ajoutent aux moyens alloués annuellement au titre de la

subvention pour charges de service public (SCSP)¹⁰, se substituant progressivement à ceux attribués annuellement au titre du dialogue stratégique de gestion. Ils accompagnent l'autonomie des établissements en leur apportant une visibilité pluriannuelle, en contrepartie d'une responsabilisation accrue. Le versement effectif des crédits est subordonné à l'atteinte des objectifs inscrits au contrat. Ils sont alloués pour une durée de trois ans, après dialogue avec le rectorat et le ministère, ce dernier décidant du montant final à attribuer.

1 - Des moyens supplémentaires à portée pluriannuelle

Les financements alloués aux contrats d'objectifs, de moyens et de performance sont constitués de crédits nouveaux votés en loi de finances 2023 à hauteur de 35 M€, reconduits sur 2024, et de crédits redéploés¹¹.

La première vague a bénéficié d'une enveloppe de 112,4 M€ et la deuxième de 107,7 M€. Ces enveloppes ont été calculées sur la base d'un montant cible de 0,8 % de la subvention pour charges de service public (SCSP)¹² de 2022 des établissements, ce montant de référence ne constituant ni un minimum garanti ni un plafond strict. Le choix des établissements pour chacune des vagues et l'enveloppe afférente ont été définis de sorte à lisser la charge au niveau national.

Les demandes des établissements ont excédé le montant des enveloppes, chaque contrat ayant fait l'objet d'un pré arbitrage, pour respecter leur volume. Au final le financement attribué aux établissements des deux premières vagues varie entre 0,72 %

8. Avec la mise en place des COMP, le ministère a remplacé le dispositif des dialogues stratégiques et de gestion par un dialogue de performance pour les établissements pas encore concernés par une vague de COMP.

9. Cette procédure de dialogue ne s'applique pas aux petits établissements, qui élaborent des « COMP aménagés » sur une liste d'objectifs réduits et un dialogue avec le rectorat.

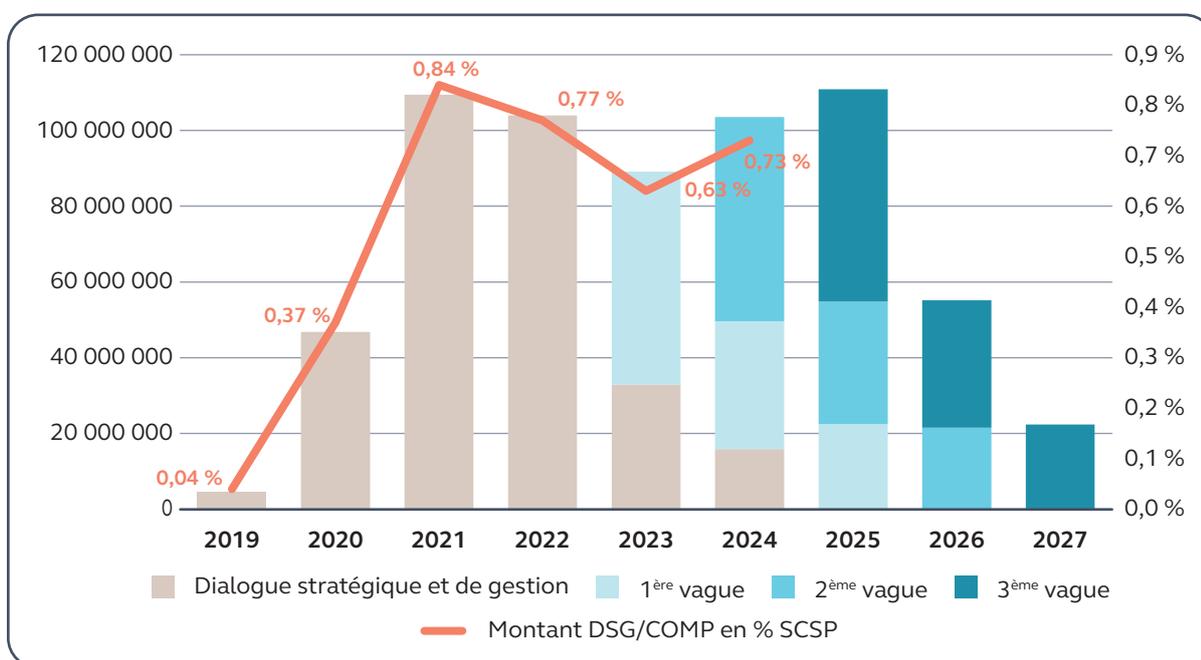
10. Les crédits alloués au titre des COMP sont notifiés dans le cadre de la SCSP, et identifiés dans les courriers de notification. Ils ne sont pas fléchés et ne donnent pas lieu à un suivi comptable distinct par l'État.

11. Les crédits du dialogue stratégique et de gestion au sein du programme 150 « Formation supérieure et recherche universitaire » et des crédits de la loi pour la recherche (LPR) relatifs au dialogue contractuel.

et 1,01 % de leur SCSP (cf. annexe 5). Parmi les 36 premiers établissements ayant signé leur contrat d'objectifs, de moyens et de performance, les montants contractualisés les plus élevés concernent des universités de taille important : Aix-Marseille université (0,82 % de la SCSP, soit 13,1 M€), Sorbonne université (0,80 %, soit 12,4 M€), l'université de Lille (0,77 %, soit 12,1 M€). *A contrario*, ceux qui ont bénéficié des dotations les plus élevées au regard de l'objectif cible de 0,8 % sont de taille plus modeste : université de Guyane (1,01 %, soit 760 000€), université de Bretagne-Sud (0,81 %, soit 1,6 M€), Institut national des langues et civilisations orientales (0,96 %, soit 1,2 M€).

Selon les établissements consultés par la Cour, la pluri-annualité des crédits destinés aux contrats d'objectifs, de moyens et de performance, qui peuvent être concentrés sur quelques actions, leur permet de s'engager dans des projets structurants, ce qui constitue une avancée par rapport à l'annualité des crédits du dialogue stratégique et de gestion. Les crédits qui étaient consacrés à ce dernier sont au fil du déploiement des vagues absorbés par les contrats d'objectifs, de moyens et de performance comme le montre le graphique ci-après.

Graphique n° 1 : les évolution des financements accordés au titre des dialogues stratégiques et de gestion et des contrats d'objectifs, de moyens et de performance (en € et %)



Source : Cour des comptes, à partir des données du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

12. Pour les établissements qui ne sont pas aux responsabilités et compétences élargies (RCE), le montant pris en compte pour le calcul de la cible a été retraité pour inclure fictivement la masse salariale (titre 2).

Entre 2022 et 2024, la SCSP du périmètre du programme 150 a augmenté de 4,8 % : de 13,4 Md€ en 2022, pour s'établir à 14,0 Md€ en 2024. Le montant des crédits issus du dialogue stratégique et de gestion (DSG) s'est élevé à 297,7 M€ pour la période 2019 à 2023, celui des contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) à 332,3 M€ pour la période 2023 à 2027, soit un écart de 34,6 M€. Les crédits supplémentaires de 35 M€ votés en 2023 ont été pérennisés dans la loi de finances 2024 et prévus au PLF 2025.

2 - Des moyens conditionnés par l'atteinte des engagements contractuels

La note structurelle *Les universités à l'horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités* d'octobre 2021 de la Cour mentionne le fait que les contrats alors en cours étaient « *trop mouvants et dénués de contrainte en cas de non-respect de leurs dispositions* ».

Cette nouvelle génération de contrats d'objectifs, de moyens et de performances inscrit dans une démarche de responsabilisation des établissements, avec des engagements contractuels partagés et une relative autonomie sur leur mise en œuvre, assortie d'une obligation d'atteinte des objectifs.

Ainsi, en fin de contrat, « *le versement des crédits [du solde de 20 %] est conditionné à la réalisation des actions prévues et à l'atteinte des cibles associées* ». L'évaluation est faite *a posteriori*, sans contrôle des dépenses effectives ou du taux d'exécution des établissements, et avec une fongibilité totale des crédits entre les objectifs au sein de leur contrat d'objectifs, de moyens et de performance.

Sur la durée du contrat, un suivi annuel de la trajectoire est effectué avec le rectorat, notamment pour alerter sur d'éventuelles difficultés de l'établissement et le cas échéant, ajuster les ambitions et les financements des contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP). En fin de contrat, il est indiqué qu'« *un bilan précis sera réalisé sur l'ensemble du COMP et sur chacune des actions. Il sera partagé entre l'État et l'établissement et servira de base au calcul du solde du COMP* ».

En cas de non atteinte d'un objectif, le ministère ne verse pas la partie du solde correspondante, selon une clef de répartition fixée par objectifs par le ministère au moment de la conclusion du contrat. Cette clef de répartition ne correspond pas strictement au prorata des demandes de financement effectuées par l'établissement pour les actions fléchées par objectif.

Toutefois, il n'est pas encore précisé quelles règles de prorata seront appliquées en cas de réalisation partielle ou de réalisation différée de l'objectif, laissant une part à l'interprétation au cas par cas en fin de contrat. Bien qu'il faille souligner la force symbolique du principe de solidarité financière entre l'établissement expérimental et ses composantes¹³, les modalités concrètes de répartition en cas de réalisation partielle des objectifs restent également à définir.

3 - Une amorce de réflexion sur le « modèle économique » des projets présentés

Le contrat d'objectifs, de moyens et de performance amorce un nouveau système de financement de la stratégie et des projets de l'établissement, invitant les établissements à solliciter des financements en intégrant une esquisse de modèle économique.

13. L'article 2 du contrat précise que l'établissement expérimental et ses composantes « *sont solidaires dans la réalisation des objectifs. L'éventuel abattement sur le solde sera appliqué uniformément à l'ensemble des établissements signataires* ».

L'enveloppe allouée est versée en trois phases : une avance de 50 % est versée la première année, suivie d'un complément de 30 % la deuxième année et le solde de 20 % la dernière année si l'ensemble des objectifs est atteint. Ce rythme de versement permet au ministère de lisser la charge de financement sur les trois ans à l'échelle nationale. Pour les établissements, le cadencement de ces versements permet de suivre le cycle de vie d'un projet et d'engager l'essentiel des fonds dès son démarrage dans une logique d'amorçage.

Ce contrat s'inscrit par ailleurs dans une logique de subsidiarité en demandant aux établissements de la liste des cofinancements obtenus par l'établissement sur les projets proposés, dans une logique d'effet de levier. La circulaire de lancement précise que « les

COMP s'articuleront avec le contrat pluriannuel en permettant de démontrer une vision globale et cohérente de l'utilisation des différents financements (PIA COMP) », notamment pour les appels à manifestation d'intérêt France 2030 « compétences et métiers d'avenir »¹⁴.

L'injonction faite aux établissements de réfléchir au modèle économique des projets présentés à l'issue des trois années de financement a été renforcée au gré des vagues. Le guide méthodologique de la deuxième vague indique que pour chaque objectif, l'établissement « présente le modèle économique envisagé pour pérenniser chaque action proposée ». L'analyse des avis des recteurs préalable à la conclusion de la première vague évoque fréquemment la nécessité de renforcer les mesures de pérennisation des projets présentés.

II - UN CALENDRIER CONTRAINT ET UNE CONCERTATION INSUFFISANTE

A - Un calendrier à marche forcée dans son élaboration et sa mise en œuvre

1 - Un contrat à vocation stratégique, à élaborer dans un délai resserré

Pour la première vague, le calendrier initial prévoyait deux mois et demi pour l'élaboration du projet de contrat en amont de la rencontre

avec le ministère. À titre d'exemple, l'université de Montpellier a dû élaborer un projet de contrat d'objectifs, de moyens et de performance en deux mois, entre avril et mai, pour une réunion avec le ministère début juin 2023. Le ministère a communiqué le montant prévisionnel de l'enveloppe fin juillet et a transmis le contrat définitif fin octobre. Le versement des crédits n'est intervenu qu'en décembre 2023.

14. Concernant l'AMI CMA porté par l'Agence nationale de la recherche (ANR) pour le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI), les guides méthodologiques des COMP précisent que les établissements doivent présenter dans le contrat tout projet de candidature, même en l'absence de demande de financement au titre du COMP. La procédure COMP prévoit que le projet concerné puisse ainsi bénéficier d'un avis favorable d'opportunité, qui sera porté par le MESR durant la phase de présélection. Une université de la première vague ayant présenté des projets distincts dans le COMP et à l'AMI CMA a dû attendre la révision annuelle du COMP pour intégrer le projet déposé AMI CMA et obtenir l'avis du ministère dans le cadre de cet appel.

Cette procédure représente une charge de travail importante pour les établissements. Au-delà de l'élaboration du contrat en lui-même, le dialogue se fonde sur le bilan des actions conduites par l'établissement durant ces dernières années¹⁵. Les contraintes de délai ont pu ainsi se traduire par une hétérogénéité de qualité, selon le niveau préalable de réflexion de l'établissement sur sa stratégie, et par un biais potentiel dans les choix des actions, en privilégiant les projets ayant déjà atteint une certaine maturité.

Malgré un ajustement du calendrier pour la deuxième vague, la contrainte de temps a été ressentie par les établissements. Ainsi, l'université d'Orléans a construit son bilan et son projet entre septembre et novembre pour une réunion avec le rectorat le 13 décembre 2023 et au ministère en mars 2024. Les arbitrages ont été rendus en mai et les crédits notifiés en juillet.

Schéma n° 1 : calendrier d'élaboration des contrats de la première vague



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

2 - Un défaut d'association des parties prenantes en interne et des partenaires

Les délais n'ont généralement pas permis d'associer le conseil d'administration ou les autres instances internes en amont de la réunion d'arbitrage. Or, l'exercice de définition d'une « signature » aurait mérité ce temps de dialogue, en particulier pour les établissements généralistes ou encore pour les nouveaux établissements publics expérimentaux.

Ce temps de concertation a aussi fait défaut dans le choix des nouvelles actions. Certains établissements, confrontés à des enjeux en

matière d'équilibres politiques, ont pu modérer les prises de risques dans leurs propositions. Un établissement a ainsi remplacé la création d'une nouvelle formation par la construction d'un parking à vélos, sujet moins controversé en interne.

Bien que l'ensemble des établissements de la première vague ait mentionné les collectivités territoriales et les organismes nationaux de recherche (ONR) dans leurs contrats, les délais contraints n'ont pas permis de les associer dans l'élaboration du contrat.

15. Bilan du contrat pluriannuel (indicateurs et jalons) ; des projets du dialogue stratégique et de gestion ; mesures de la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants et de la loi de programmation de la recherche, Plan de relance, projections de trajectoire financière, etc..

3 - Un risque de réduction de la durée de mise en œuvre des contrats triennaux

Le calendrier de la première vague a subi un retard important : les arbitrages, initialement prévus pour juillet, se sont finalement étendus jusqu'en novembre 2023. Reçus en décembre à la toute fin de l'exercice¹⁶, les établissements n'ont pas pu exécuter les crédits des fonds versés au titre de l'avance (50 % du total) sur l'année 2023. Une procédure aussi longue réduit d'autant la période d'engagement et limite la capacité des établissements à atteindre les indicateurs, initialement fixés pour un déploiement sur trois ans.

4 - Avec un effet induit sur la crédibilité du processus de réfaction des crédits

Aucune information n'a été transmise aux établissements sur la date de remontée des indicateurs pour le bilan final, qui servira à une éventuelle réfaction. Afin d'arbitrer sur la reprise des crédits en fin de contrat, les éléments de bilan doivent être collectés quelques mois avant le versement du solde, ce qui réduit davantage le délai de mise en œuvre des actions.

Pour alléger la contrainte temporelle, les contrats prévoient qu'en cas de non atteinte des résultats, la réfaction des crédits puisse être effectuée au versement du solde ou sur le contrat suivant. Cette dernière option ne permettrait pas de rendre visible la réfaction et présente un risque réel de non effectivité de cette mesure. La réfaction des crédits en fin de contrat suppose que le ministère anticipe dès maintenant les modalités qui leur permettront de rendre effectif le dispositif : il n'est pas précisé à ce jour comment l'atteinte des

objectifs sera mesurée, ni ce qu'il advient en cas de réalisation partielle des objectifs. Conjugée à l'absence de contrôle effectif des dépenses et des taux de réalisation, la capacité du ministère à objectiver les montants susceptibles de ne pas être versés paraît sujette à caution.

B - Des exigences renforcées et clarifiées au gré des vagues

Au vu du calendrier contraint et pour tenir compte du caractère inédit de la démarche, le ministère a assumé engager une démarche pragmatique, d'adaptation constante des méthodes et exigences. S'il est trop tôt pour mesurer l'amélioration de la qualité des contrats au moment de la rédaction de ce rapport, les précisions complémentaires apportées par le ministère permettent d'enrichir drastiquement la présentation des projets.

À titre d'exemple, à partir du guide méthodologique de la deuxième vague, les établissements doivent davantage détailler les modalités opérationnelles de déploiement des projets, définir un modèle économique précis et remplir une annexe supplémentaire sur la cohérence des projets stratégiques listant les cofinancements par appel à projet et objectifs. Le guide méthodologique et la maquette de la troisième vague réhaussent encore les attentes. Le niveau de détail pour chaque objectif est renforcé par l'ajout de focus introductifs de synthèse et de plusieurs encarts spécifiques par politique publique. Toutefois, le ministère a mis en place des procédures de contrat d'objectifs, de moyens et de performance aménagés, pour les établissements de petite taille¹⁷.

16. S'agissant d'une subvention de fonctionnement (imputée au compte 741, au même titre que la subvention pour charges de service public), les crédits liés au COMP versés à la fin de l'exercice comptable, ont potentiellement participé à une amélioration faciale du résultat comptable des établissements.

17. Huit établissements de la deuxième vague devaient contractualiser sur la base de deux objectifs obligatoires (pilotage des formations et transition écologique), et un facultatif. Dans les faits, le ministère a laissé une certaine souplesse : trois établissements ont pu substituer un autre objectif à l'un des objectifs obligatoires. IAE et INSA Toulouse n'ont pas retenu l'objectif « pilotage des formations ». L'INSA de Toulouse a préféré un objectif de stratégie propre. Centrale Marseille n'a pas retenu l'objectif de transition environnementale.

C - Des modalités de concertation et de restitution insuffisantes

Le ministère a rempli sa fonction de pilotage du déploiement des contrats d'objectifs, de moyens et de performance et ce en dépit des délais contraints. Ainsi, les documents de cadrage avaient été soumis pour avis à quelques recteurs et au bureau de France Universités. Le ministère a fourni des documents permettant de détailler la démarche (circulaires à l'attention des recteurs, guides méthodologiques, maquette type d'un contrat etc.) et a organisé des sessions d'information pour les rectorats et établissements (organisation de webinaires au début de chaque vague).

Pour autant, le ministère n'a pas organisé de temps formels de restitution avec les établissements. Ainsi, à l'issue de la phase de bilan, aucun temps spécifique n'a été prévu pour échanger sur les résultats et perspectives. De même, à l'issue des réunions ministérielle, les arbitrages oraux n'ont pas été formalisés de manière individualisée et détaillée. Ainsi, lorsque les crédits demandés n'ont pas été accordés en intégralité, les contrats n'ont pas été systématiquement revus, ce qui s'est traduit par un maintien des objectifs ou indicateurs cibles à atteindre malgré des moyens moindres.

À partir de la troisième vague, le ministère a organisé des sessions de retour d'expérience avec les rectorats et les établissements. Pour la deuxième vague, de nombreux acteurs se sont ainsi renseignés de manière informelle auprès de leurs homologues.

D - Un appui insuffisant du ministère sur le réseau des rectorats

La circulaire de lancement des contrats d'objectifs, de moyens et de performance du 24 mars 2023 précise que le rôle des recteurs académiques est « *déterminant* » pour « *accompagner les établissements à dresser un bilan et une projection de la meilleure qualité possible* ». La procédure semble opérante :

- le rectorat joue un rôle actif dans l'élaboration et le suivi du contrat, en tant qu'interlocuteur de proximité, disponible et connaisseur du contexte local et de la réalité quotidienne des établissements ; la tenue des bilans annuels lui est confiée.
- le ministère conserve le rôle décisionnel d'arbitrage stratégique, sur avis éclairé des recteurs et experts, pour allouer les moyens en cohérence avec les enjeux nationaux.

Toutefois, dans les faits, ces missions ont été réalisées de façon hétérogène par les rectorats. Certaines universités ont indiqué avoir eu peu d'échanges bilatéraux avec leur rectorat. D'autres établissements ont reçu des orientations différentes entre le ministère et le rectorat. Les recteurs ont parfois interprété différemment les mêmes orientations¹⁸.

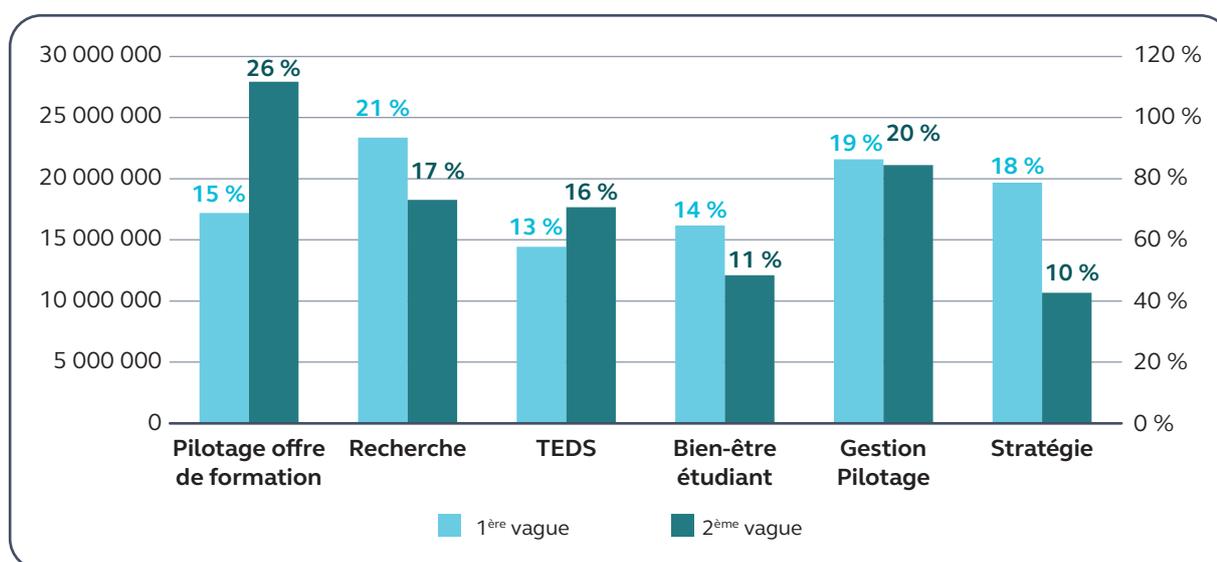
Le ministère doit installer pleinement les recteurs dans leur rôle, en renforçant leur association en amont des procédures, en s'assurant de la clarté et de la compréhension des orientations pour les établissements et en veillant à l'harmonisation de leurs pratiques. À cet égard, la Cour rappelle la recommandation faite au ministère dans son rapport *Universités et territoires* de janvier 2023 visant à « *clarifier la place et le rôle des recteurs délégués à l'enseignement supérieur et de la recherche* ».

18. Certains rectorats ont plafonné d'eux-mêmes les demandes de financement des établissements à l'équivalent de 0,8 % de la SCSP, tandis que d'autres les ont autorisés à dépasser cette cible, parfois très largement.

III - L'AMORÇAGE DE PROJETS DE TRANSFORMATION DE PORTÉE INÉGALE

Selon les objectifs et les vagues, le ministère a adopté différentes modalités de constitution des projets et indicateurs. Si la plupart des actions financées relèvent de projets de transformation, toutes n'ont pas la même ambition en matière de performance.

Graphique n° 2 : dotations de crédits par objectif pour les deux premières vagues (en € et en %)



Source : Cour des comptes, à partir des données du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

A - Un niveau de cadrage différencié selon les objectifs

1 - Une première étape pour le pilotage à la performance de l'offre de formation

L'objectif de pilotage de l'offre de formation fait référence aux métiers et filières identifiés par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et par France Stratégie dans leur étude « *Prospective et métiers d'avenir* » et aux priorités de France 2030¹⁹. Les établissements de la première vague ont déployé cet objectif principalement

sous deux modalités d'action : transformer, structurer et augmenter le nombre d'étudiants dans les filières concernées et, dans certains cas, créer de nouveaux parcours.

a) La systématisation d'indicateurs sur la performance des formations

À partir de la deuxième vague, le ministère a exigé des établissements de « *transformer l'offre de formation pour augmenter la réussite et l'insertion professionnelle des étudiants* » via des indicateurs communs identifiant les formations les moins performantes.

19. Notamment la santé, le service à la personne, l'environnement, la finance verte, l'écologie, l'informatique, la data, la cybersécurité et protection des données, l'intelligence artificielle, la création et la modélisation numériques.

Pour cette vague, 221 formations réparties entre 27 établissements auraient été identifiées pour être transformées à l'issue du contrat. Cela concernerait 47 095 étudiants.

À travers les contrats d'objectifs, de moyens et de performance, le ministère et les rectorats disposent d'une visibilité renforcée sur les évolutions de l'offre de formation des

établissements et sur le nombre d'étudiants concernés.

À compter de la troisième vague, le contrat doit intégrer systématiquement les indicateurs communs de transformation de l'offre de formation (nombre de formations à transformer sur la base de listes de « formations transformées (A) / créées (B) / supprimées (C) »).

Quadrant, un nouvel outil de pilotage de l'offre de formation

Le ministère a déployé un outil intitulé *Quadrant*, qui permet à chaque établissement de disposer de données d'analyse de performance comparative de leur offre de formation en matière de réussite étudiante et d'insertion professionnelle.

L'outil *Quadrant* permet de visualiser une analyse de l'offre de formation d'un établissement élaborée à partir de trois indicateurs :

- le taux de réussite au diplôme ;
- le taux de poursuite d'étude des diplômés ;
- le taux d'insertion des diplômés, mesuré en taux d'emploi à 6-12-18 mois après la sortie de formation (indicateur dit « *InserSup* »).

À l'aune de ces critères, il est possible de visionner un graphique positionnant entre elles, toutes les mentions d'un établissement, ce qui permet notamment d'isoler les formations en déficit de performance. Il permet également de positionner les établissements comparables entre eux par région et/ou par grand domaine de formation. La performance de chaque formation apparaît par rapport aux médianes.

Concrètement, dans le cadre du contrat d'objectifs, de moyens et de performance, l'établissement reçoit une liste de formations considérées comme les moins performantes au vu des indicateurs de réussite étudiante et d'insertion professionnelle et doit sélectionner celles qui feront l'objet d'une contractualisation avec le ministère pour transformation voire fermeture d'ici l'échéance du contrat.

Des limites méthodologiques

L'analyse issue de l'outil *Quadrant* nécessite d'être pondérée :

- les données de performance introduites dans l'outil sont anciennes (données remontées en années n-3) avec un risque d'obsolescence. Certains établissements ont pu recevoir des listes de formations à transformer qu'ils avaient déjà transformées, voire supprimées ;
- les données de performance ne tiennent pas compte du contexte socio-économique des formations priorisées et notamment du profil et du niveau des étudiants accueillis dans les formations et du dynamisme ou non du marché de l'emploi local.
- les données du système d'information et d'études statistiques ne sont pas exhaustives. Ainsi, certains types de parcours peuvent dégrader les indicateurs de réussite (formation continue ou professionnelle, formation à distance). En matière d'insertion professionnelle, seules les sorties en emploi salarié en France sont prises en compte à ce jour, ce qui peut être problématique pour les formations tournées vers l'international, mais aussi pour celles dont l'insertion en emploi peut relever pour tout ou partie de statut libéral ou indépendant.

b) Un délai d'appropriation de l'outil nécessaire par les établissements

L'analyse produite par l'outil *Quadrant* sur l'offre de formation a été transmise à partir de mars 2024 aux établissements de la deuxième vague, sans qu'aucune mention préalable n'en ait été faite. Cette pratique a suscité des critiques. En effet, certains d'entre eux ont reçu l'analyse *Quadrant* quelques jours avant leur audience ministérielle pour la conclusion du contrat, disposant de très peu de temps d'analyse pour réagir sur la liste précise des formations ciblées comme devant faire l'objet d'évolutions. Or l'outil *Quadrant* nécessite un délai d'appropriation et d'analyse par les établissements, en raison même de ses limites méthodologiques. Ce calendrier a contraint les établissements soit à définir cette liste par

l'exécutif seul, soit à revenir dans des délais très serrés vers les composantes concernées. Le ministère a indiqué à la Cour que les listes de formations à faire évoluer par les établissements n'ont été arrêtées que dans le courant du mois d'octobre 2023, mais les établissements n'avaient pas connaissance de ce délai au moment du dialogue.

Par la suite, le ministère a élargi le temps de concertation donné aux établissements de la première et de la troisième vagues de contrat pour l'analyse *Quadrant* (pour la première vague, pour laquelle *Quadrant* n'avait encore été déployé au moment de leur contrat d'objectifs, de moyens et de performance, l'analyse est introduite dans le cadre de leur premier bilan annuel).

Après ce nouveau cadrage méthodologique, les moyens attribués au titre du contrat d'objectifs, de moyens et de performance ont été considérablement renforcés. Sur la première vague, cet objectif ne représentait que 15 % des fonds alloués (soit 17,2 M€) contre plus du quart sur la deuxième vague (27,9 M€).

2 - Une priorité pour l'objectif recherche : le pilotage et la coordination

Pour l'objectif de développement de la recherche, trois priorités sont énoncées pour les contrats d'objectifs, de moyens et de performance : consolider une stratégie de recherche et d'innovation, renforcer l'attractivité de la recherche pour des projets de soutien aux projets collaboratifs et une participation accrue aux programmes nationaux et européens, adapter les organisations au service de la recherche.

Les actions se sont révélées d'inégale ambition. Pour la première vague, la majorité des propositions relèvent de demandes de soutien financier pour les fonctions support de la recherche et pour l'ingénierie au montage de projets européens ou internationaux. Quelques actions ont concerné les plateformes ou équipements scientifiques.

La troisième vague vise à renforcer le rôle de coordination de la recherche par les universités, avec l'ajout d'encarts décrivant la méthodologie de construction et de pilotage de la stratégie de la recherche et de l'innovation, et notamment les modalités d'association des organismes nationaux de recherche à l'élaboration des contrats d'objectifs, de moyens et de performance. Elle introduit la notion de « chef de filât » des universités sans

en préciser la portée ni les voies de réalisation. L'implication des organismes nationaux de recherche est hétérogène, certains mettant même en question la pertinence de leur participation en tant que tiers à un contrat entre l'État et son opérateur.

L'amorçage d'une démarche de dépôt plus systématique de dossiers européens

Le ministère a proposé un indicateur obligatoire et commun pour tous les contrats d'objectifs, de moyens et de performance afin d'inciter les établissements à amorcer le recours aux financements européens. Il s'agit du nombre de projets de recherche déposés et retenus en tant qu'institution d'accueil (« *host institution* ») auprès de l'*European Research Council (ERC)*²⁰. Dans les faits, si les établissements remplissent leurs objectifs tels qu'ils figurent dans leur contrat d'objectifs, de moyens et de performance, la fonction d'amorçage de ce dernier sera réelle :

- tous les établissements des deux premières vagues inscrivent un objectif de dépôt de dossiers, alors que certains n'en ont jamais déposé. Si tous les établissements remplissent leurs indicateurs, le nombre de dossiers pourrait augmenter de 50 % ;
- sur l'indicateur de nombre de dossiers retenus, et même s'il est difficile de prévoir l'atteinte ou non de résultats, l'indicateur affiche une ambition de passer de 42 ERC déclarés à une cible de 123 à l'issue du contrat, soit trois fois plus. Par ailleurs, plus d'une dizaine d'établissements n'ayant jamais été lauréat d'un dossier ERC affiche une cible de dépôt d'un dossier ERC à l'issue du contrat.

20. L'ERC (*European Research Council*) près la Commission européenne finance des projets de recherche dans toutes les disciplines, avec pour critère de sélection l'excellence scientifique. Le budget alloué à l'ERC pour les sept ans d'*Horizon Europe* est de 16 Md€. Le porteur de projet (*principal investigator*), avec l'appui d'une institution d'accueil pour l'appui administratif (*Host Institution*), peut déposer un seul dossier ERC.

3 - Un objectif de diffusion des enjeux de transition écologique

En ce qui concerne l'objectif de mobilisation de l'enseignement supérieur et de la recherche en faveur de la transition écologique et le développement soutenable (TEDS), de nombreux établissements dès la première vague ont proposé des actions de développement durable très divers (obtention de labels, création d'un fonds de transition écologique, d'un médiateur énergie etc.). À partir de la troisième vague, les établissements sont invités à présenter dans un encart diagnostic, un schéma directeur pour le développement durable et la responsabilité sociétale et environnementale.

La garantie de former une génération d'étudiants à la transition écologique

Les guides méthodologiques invitent les établissements à présenter des actions pour « *la formation et la sensibilisation des étudiants aux enjeux de la TEDS* ». Dès la première vague de contrats, cet objectif a été imposé comme un indicateur commun obligatoire, la quasi-totalité des établissements affichant un objectif de 100 % des étudiants de premier cycle formés. Une note de cadrage et les préconisations pour accompagner et former les étudiants de premier cycle a été rédigée en juin 2023 par le ministère.

4 - L'objectif relatif à la réussite et à la vie étudiante : une grande liberté d'initiative laissée aux établissements

Le quatrième objectif concernant le bien-être et la réussite étudiante tel que présenté dans les guides méthodologiques est très vaste. Il porte à la fois sur des sujets d'accompagnement à la

réussite (rythmes universitaires, orientation, enseignement à distance, etc.), des déterminants non académiques de la réussite des étudiants (offre de santé, sportive ou culturelle, qualité du logement) mais aussi des sujets sociaux et de responsabilité sociétale (diversité, engagement citoyen, etc.). Une grande liberté d'appréciation est laissée aux établissements quant au choix des actions et indicateurs. Dans les deux premières vagues, aucun exemple de projet, d'action ou d'indicateur n'est donné à titre indicatif aux établissements dans les documents support²¹. Les projets présentés et financés sont ainsi très divers.

Certains établissements n'ont demandé aucun financement au titre des contrats d'objectifs, de moyens et de performance, tout en ayant inscrit des actions bénéficiant d'autres sources de financement et notamment *via* la contribution vie étudiante et de campus (CVEC).

B - Gestion interne et pilotage : un effet d'accélération pour des projets de transformation, malgré des angles morts

1 - Un effet d'accélération des projets de transformation interne

Le cinquième objectif du contrat consiste à « *améliorer la gestion et le pilotage de l'établissement* ». Sujet souvent écarté des appels à projets, il constitue une des plus-values du contrat d'objectifs, de moyens et de performance. Faisant face à une contrainte financière pour assurer leur fonctionnement quotidien, de nombreux établissements peinent à dégager des marges pour des projets internes.

21. À partir de la troisième vague, le guide et la maquette prévoient un encart sur les « lignes de forces » du schéma directeur de la vie étudiante. Sont cités pour exemple l'accompagnement des étudiants à besoins spécifiques, les services de santé étudiante ou d'accompagnement par un psychologue « Santé Psy Étudiant ».

En raison du poids de la masse salariale dans leurs budgets, les établissements ont principalement soumis des actions concernant les ressources humaines et notamment concernant la politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Intégrer ce sujet sensible au contrat avec la tutelle permet de lui conférer une légitimité accrue.

L'objectif d'amélioration du pilotage a également été fréquemment retenu dans les contrats d'objectifs, de moyens et de performance. Le plus souvent il s'agit de création de cellules de contrôle interne, dont la moitié concernent plus spécifiquement le contrôle budgétaire et comptable. Ces projets témoignent de la capacité des établissements à intégrer l'effet levier du contrat en matière de transformation interne et de recherche de marges de manœuvres financières.

2 - Des angles morts

L'absence de crédits en investissement pour les contrats n'a pas permis aux établissements d'inclure des projets immobiliers²². Le ministère a parfois refusé des actions sur ce sujet, comme le financement d'une prestation de conseil dans l'instruction d'un projet bâtiminaire. De nombreux projets concernent en revanche le pilotage du patrimoine (systèmes d'information ou élaboration de schémas directeurs) ou la rénovation thermique des bâtiments.

L'analyse des actions des deux premières vagues montre que peu de projets concernent des objectifs de performance économique *stricto sensu*. Ce même constat s'agissant

des achats avait été effectué par le Sénat suggérant la mise en place d'un indicateur spécifique²³.

Le temps de travail des personnels ne figure pas dans les contrats. Il est rappelé que le suivi des suites du référé du 19 septembre 2019 sur *Le temps de travail des personnels non enseignants des universités* publié par la Cour en janvier 2024 réitère une recommandation visant à « *inclure l'augmentation du temps de travail pour les personnels non-enseignants de l'enseignement supérieur dans les contrats d'objectifs, de moyens et de performance* ».

Le ministère a demandé aux établissements de prendre en compte dans leur contrat les prescriptions récentes des organismes de contrôle et d'évaluation. Les rectorats et les experts ministériels ont également été invités à en faire état dans leurs avis préalables. Sur la première vague, l'intégration des recommandations du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres) s'est faite de façon hétérogène selon les établissements, notamment en fonction de l'ancienneté de la campagne d'évaluation. Plus de la moitié des contrats d'objectifs, de moyens et de performance de la première vague ne font aucune mention du Hcéres. Cette prise en compte a été renforcée dans la deuxième vague puisque 68 % des contrats le mentionnent.

22. Les crédits du COMP sont limités et accordés pour une durée de trois ans, ce qui limite le potentiel de financement en investissement.

23. Rapport d'information de la commission des finances n° 726 du 10 juillet 2024 relatif à *L'efficacité de la commande publique dans l'enseignement supérieur*, par Mme Vanina Paoli-Gagin.

Tableau n° 1 : exemples d'actions issues des contrats des vagues 1 et 2

Intitulé de l'objectif figurant dans les COMP	Exemples d'actions proposées par les établissements dans leur COMP (vague 1 de contractualisation)	Exemples d'actions proposées par les établissements dans leur COMP (vague 2 de contractualisation)
Métiers d'avenir, en tension ou en évolution	Développer les formations paramédicales Création d'un campus « énergies marines renouvelables » Expérimenter des masters universitaires de technologie	Transformer l'offre de formation pour augmenter la réussite et l'insertion professionnelle des étudiants Aider au montage et au déploiement d'enseignements transversaux
Recherche et innovation	Finaliser l'acquisition de grands équipements scientifiques Développement d'un dispositif favorisant les transferts de la recherche à la société	Développer la certification des plateformes technologiques Accompagner les enseignants-chercheurs aux enjeux de financement de la recherche
Transition écologique et développement soutenable (TEDS)	Réalisation d'un diagnostic des émissions de gaz à effet de serre Création d'une cellule « décarbonation »	Favoriser les mobilités douces sur les campus Réduire la consommation électrique, notamment via l'installation de compteurs
Bien-être et réussite des étudiants	Création du statut d'étudiant engagé Mise en place d'une antenne de soins Déploiement du Wifi	Renforcer les actions de prévention et de formation sur la santé mentale et les violences sexuelles et sexistes Mettre en place un guichet unique de l'aide à l'étudiant (précarité étudiante)
Gestion et pilotage	Finaliser la gestion administrative des doctorants Création de cellules de contrôle interne	Construire une politique pluriannuelle des ressources humaines grâce à l'élaboration d'un schéma directeur des ressources humaines (SDRH) Renforcer le pilotage par la donnée
Signature de l'établissement	Mise en place d'une fédération de recherche sur le thème du littoral urbain durable Incubateur de réseaux collaboratifs en sciences humaines et sociales en Europe	Améliorer l'accompagnement de la mobilité étudiante Développer de nouvelles formes de présence de l'établissement dans les territoires

Source : Cour des comptes d'après des extraits des COMP des vagues 1 et 2 de contractualisation

C - La « signature » de l'établissement : un enjeu de priorisation des projets structurants

L'objectif « signature » est défini de façon peu précise par le guide méthodologique de la première vague, en faisant référence « à la stratégie particulière de l'établissement, à sa signature, et s'inscrivant dans son contrat pluriannuel ». Conçu par le ministère comme une possibilité offerte aux établissements de proposer des actions en faveur de l'attractivité

de l'établissement, cet objectif a été saisi de façon très différente par les établissements.

Un certain nombre d'établissements de la première vague a proposé des projets structurants ou destinés à renforcer leur signature ou leur attractivité (création d'une fondation, projet de transformation de l'administration, développement d'un ancrage territorial, création d'une *Graduate school of Amazonia*, etc.). Mais ces projets échouent souvent à se traduire par des indicateurs de performance en lien direct avec l'objectif.

D'autres établissements ont en revanche inscrit des projets qui auraient pu relever des autres objectifs du contrat (création de chaires interdisciplinaires, mise en œuvre de projets en matière de ressources humaines, science ouverte, formation, etc.). À titre d'exemple, Sorbonne université a proposé un projet de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences qui relève plutôt de l'objectif de gestion interne et de pilotage. Le projet de mobilité durable de l'université de Clermont-Ferrand relève ainsi plutôt de l'objectif lié à la transition énergétique.

S'il est trop tôt pour avoir des retours sur son déploiement, la troisième vague renforce les exigences relatives à la signature, par l'insertion d'un encart correspondant « à l'élément clé qui permettra à l'établissement d'être immédiatement identifié sur le segment choisi » et à un « enjeu particulier » auquel « l'établissement devra faire face, dans les trois années à venir ».

D - Des projets portés par les établissements, un éclatement qui nuit à la structuration d'une trajectoire de performance nationale

1 - Des projets de transformation proposés par les établissements : une probabilité accrue d'atteinte des objectifs

La souplesse laissée aux établissements dans le choix des projets a permis de sélectionner des priorités réalistes et mobilisatrices pour

les établissements. Nombre des projets étaient déjà en cours de réflexion au sein des établissements, pour lesquels le contrat d'objectifs, de moyens et de performance a constitué un effet d'accélération (le calendrier contraint a pu également contribuer à privilégier le choix de projets déjà avancés en maturité).

De même, les établissements disposaient d'une relative liberté dans le choix des indicateurs dès lors que l'effort de calibrage sur des cibles de performance était respecté. Pour les indicateurs communs à l'échelle nationale, les cibles faisaient l'objet d'échanges entre l'établissement et la tutelle pour un calibrage adapté.

Ainsi, le premier bilan annuel renseigné par les établissements auprès des rectorats indique que selon eux, les trois quarts des indicateurs respectent la trajectoire prévue pour une atteinte de l'objectif à échéance du contrat. Seulement 12 % des indicateurs sont fléchés comme présentant un risque de retard constaté et 2 % de risque de non réalisation.

2 - Un foisonnement de projets et d'indicateurs qui complique le suivi et l'évaluation d'une trajectoire de performance

Le corollaire de cette souplesse accordée aux établissements est la dispersion des projets et des indicateurs : 650 indicateurs différents sont comptabilisés sur les deux premières vagues. Cette abondance d'indicateurs permet un suivi de réalisation à l'échelle des établissements, mais pas de consolidation nationale.

Tableau n° 2 : nombre d'indicateurs par objectifs pour les deux premières vagues des COMP

Objectifs	Offre de formation	Recherche	Transition	Bien être et réussite	Pilotage et gestion	Stratégie / signature	Total
Vague 1	40	26	26	29	35	30	186
Vague 2	114	63	82	61	89	54	465
Total	154	89	108	90	124	84	649

Source : Cour des comptes à partir des données de suivi des indicateurs par le ministère de l'enseignement supérieur, chiffres d'octobre 2024 susceptibles d'évoluer. Note : hors indicateurs ERC, indicateurs de formation des étudiants de 1er cycle aux transitions et, pour la vague 2, indicateurs de transformation des formations.

Pour plus de visibilité des politiques publiques ministérielles, un travail de concertation avec les établissements pourrait permettre de définir une batterie d'indicateurs communs, dont les cibles pourraient être modulées en fonction des établissements, afin de tracer une trajectoire nationale de performance.

IV - UNE LOGIQUE DE PERFORMANCE À ÉTENDRE À L'ENSEMBLE DU CHAMP CONTRACTUEL

Si ces contrats s'inscrivent dans une démarche de contractualisation de la performance recommandée par la Cour en 2021²⁴, leur portée demeure modeste et ils se juxtaposent avec les contrats d'établissements qui ont un champ plus large.

A - Les contrats d'objectifs, de moyens et de performance actuels : une portée trop limitée

1 - L'ancrage à 0,8 % de la subvention pour charges de service public : une cible peu lisible et inéquitable

Les enveloppes accordées au titre du contrat d'objectifs, de moyens et de performance ne concernent qu'une portion du financement des universités et de leurs seuls projets de

transformations, en complément des 14 Md€ de la subvention pour charges de service public qui représente les trois quarts des ressources des établissements.

De surcroît, l'affichage d'une cible de 0,8 % de la subvention pour charges de service public, même si elle a fait l'objet d'une modulation entre 0,7 % et 1 % selon les établissements, introduit des biais selon la taille des établissements :

- la cible de 0,8 % induit mathématiquement des montants élevés pour les établissements à recherche intensive, qui bénéficient déjà de ressources plus importantes ;
- la cible pour les établissements de taille modeste est par essence plus réduite (parfois inférieure à ce qu'ils percevaient avec les dialogues stratégiques et de gestion), alors qu'ils disposent de peu de marges de manœuvre. L'enveloppe n'atteint pas toujours le seuil critique pour le portage d'un projet ambitieux.

Surtout, l'assiette de calcul, la subvention pour charges de service public (SCSP), n'a pas fait l'objet d'actualisation récente, faute d'un modèle d'allocation des moyens actualisé permettant la convergence et le rattrapage d'établissements éventuellement « sous-dotés ». Pour ces établissements sous-dotés, une cible définie par rapport à la SCSP peut ainsi être perçue comme une « double peine ».

24. Cour des comptes, *Les relations entre l'État et ses opérateurs*, janvier 2021.

Enfin, une politique de performance devrait permettre de rentrer dans une logique de modulation des sommes allouées en fonction de la qualité et de l'ambition des projets mais aussi de l'atteinte des résultats, pour un véritable effet incitatif (quitte à s'inscrire dans une fourchette, avec plancher et plafond s'il faut garantir l'équité et l'effectivité de la démarche).

Si les crédits attribués au contrat d'objectifs, de moyens et de performance ne représentent que 1 % de la SCSP, en réalité, rapportés au budget de fonctionnement d'un établissement, hors dépenses contraintes, ils permettent un effet de levier apprécié par les acteurs rencontrés. En effet, la subvention pour charges de service public couvre aussi bien les dépenses de fonctionnement (à hauteur de 15 %) que la masse salariale dépense rigide représentant 80 % du budget global. Dès lors, les crédits attribués au contrat d'objectifs, de moyens et de performance rapportés au budget de fonctionnement hors dépenses rigides permettent de dégager des moyens complémentaires pour insuffler une nouvelle dynamique stratégique.

2 - Un volet performance ambitieux ou la nécessaire refonte des modalités de l'allocation des moyens

Pour les établissements d'enseignement supérieur, les enjeux de performance relèvent de deux dimensions distinctes :

- La notion de performance globale, fondée sur les résultats de leurs missions principales : leur attractivité, la réussite des étudiants et leur insertion professionnelle, l'excellence de la recherche ;

- l'efficience avec laquelle un établissement utilise ses moyens et ressources, pour atteindre ses objectifs, en priorité en matière de masse salariale et d'immobilier, qui représentent les premiers postes de dépenses.

Dans le contexte financier contraint actuel, il est important que les établissements développent une stratégie propre de performance, afin de retrouver des marges de manœuvre. Plusieurs leviers peuvent pour cela être actionnés, dont le suivi peut s'effectuer dans le cadre du contrat d'objectifs, de moyens et de performance :

- inscrire la démarche de performance dans une stratégie financière supposant la définition d'une trajectoire soutenable pour chaque établissement ; un encart spécifique a été ajouté par le ministère aux contrats de la troisième vague pour le préciser ;
- veiller au suivi de l'effet levier des cofinancements, aux stratégies de soutien de la diversification des ressources propres et de valorisation du patrimoine, notamment dans le prolongement des expérimentations annoncées en 2023 dans le cadre d'une nouvelle étape de l'autonomie des universités et des travaux de réflexion sur le modèle économique de l'enseignement supérieur.

Au-delà de la notion de performance, le sujet est celui de la refonte du système d'allocation des moyens aux établissements sur l'ensemble de leurs missions de service public, pour un processus de péréquation respectueux des enjeux de différenciation. La refonte du système d'allocation des moyens est ainsi un préalable incontournable à la reprise d'une politique contractuelle fondée sur la performance²⁵.

25. Le rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat appelé à cette évolution : « *la remise en place d'un système d'allocation des ressources aux universités (...) permettant de réintroduire une logique de performance* » *Projet de loi de finances pour 2024 : Recherche et enseignement supérieur* - Sénat, Rapport général n° 128 (2023-2024), tome III, annexe 24, déposé le 23 novembre 2023.

Cette perspective de refondation du modèle d'allocation des moyens est l'une des priorités fixées par la feuille de route ministérielle présentée le 19 novembre 2024 qui prévoit de « *simplifier les relations entre l'État et les établissements et le système d'allocation des moyens axés sur les activités et la performance* ». À cet effet, l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) a été missionnée, pour un rapport attendu au début de 2025.

B - La nécessaire unification des procédures contractuelles et stratégiques

Les contrats d'objectifs, de moyens et de performance permettent de soutenir financièrement le déploiement pluriannuel de projets de transformation interne.

Néanmoins, ces contrats se superposent et s'ajoutent aux dispositifs existants d'exercice de la tutelle, sans résoudre d'aucune façon la décorrélation entre :

- d'une part, l'exercice de contractualisation pluriannuelle existante, sur lequel s'ancre la coordination en amont avec les organismes de recherche et les collectivités et en aval le processus de campagne d'évaluation du Hcéres ;
- d'autre part, le dialogue financier annuel pour la détermination des plafonds d'emploi et du montant de subvention pour charges de service public.

Cette absence d'unification des procédures contractuelles et d'allocation des moyens signifie une accumulation des dispositifs. Elle se traduit par un déficit de lisibilité des stratégies et des moyens, une profusion d'indicateurs et une charge de travail pour les établissements.

Par ailleurs, le calendrier des contrats d'objectifs, de moyens et de performance, sur une durée cible de trois ans, aggrave la désynchronisation existante (cf. annexe 4, le calendrier des principaux documents stratégiques) : le dialogue budgétaire se décline à un rythme annuel, les contrats d'établissement et les évaluations du Hcéres ont lieu tous les cinq ans, l'élection de la gouvernance des établissements est organisée tous les quatre ans²⁶.

Il est important de noter que l'objectif de fusion des contrats et que la notion de « performance » font désormais l'objet d'un consensus auprès des acteurs concernés (ministère, France universités) et que cette perspective ne saurait être remise en cause du fait du contexte financier national.

L'objectif serait de parvenir à un contrat unique liant les établissements au ministère, aligné sur les mandats des présidents et les campagnes d'évaluation du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres). Cette fusion allégerait la charge de travail des acteurs concernés, stabiliserait les indicateurs de suivi et faciliterait l'évaluation de la performance.

26. L'absence de synchronisation entre les COMP et les mandats exécutifs a pu poser des difficultés : mise en suspens de la procédure d'élaboration des COMP dans l'attente des prochaines échéances électorales, conclusion d'un COMP par un exécutif sortant engageant l'équipe suivante, etc..

L'harmonisation envisagée entre les contrats pluriannuels et les contrats d'objectifs, de moyens et de performance permettrait de coordonner le suivi des engagements contractuels avec les évaluations du Hcéres, lesquelles doivent être allégées et rapprochées dans le temps. Un tel rapprochement permettrait d'améliorer le processus d'évaluation, étant rappelé que le référé de la Cour du 5 juin 2021 sur le Hcéres avait déjà émis des recommandations visant à simplifier les procédures d'évaluation et d'en intégrer les conclusions dans le dialogue de gestion avec les établissements.

Une unification permettrait également de préparer le contrat dans des délais planifiés et moins contraints, favorisant ainsi

l'implication d'acteurs internes (composantes, communautés scientifiques et du personnel) et externes (acteurs socioéconomiques, collectivités territoriales). Elle faciliterait également la coordination des projets avec les organismes de recherches. Le contrat deviendrait alors un outil stratégique clé, tant pour l'organisation interne de l'établissement que pour son rayonnement externe.

Pour renouer avec une cohérence temporelle entre la nature des projets et la durée du contrat, le contrat pourrait s'inscrire à compter de 2026 dans une durée de cinq à six ans pour le déploiement des actions structurantes, aux plus forts enjeux budgétaires, avec un bilan à mi-parcours, notamment sur le volet performance.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ASDESR	Accélération des stratégies de développement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche
ANR	Agence nationale de la recherche
CEA	Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COMP	Contrat d'objectifs, de moyens et de performance
CPER	Contrat de plan État-Région
DGESIP	Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
DSG	Dialogue stratégique et de gestion
DGRI	Direction générale de la recherche et de l'innovation au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
EPSCP	Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
ESRI	Enseignement supérieur, recherche et innovation
ERC	<i>European Research Council</i>
Hcéres	Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur
MESR	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
ONR	Organismes nationaux de recherche
PIA	Programme d'Investissements d'avenir
PUI	Pôles universitaires d'innovation
SCSP	Subvention pour charges de service public
SGPI	Secrétariat général pour l'investissement
SIES	Sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
TEDS	Transition écologique pour un développement soutenable

ANNEXES

Annexe n° 1. Chronologie de la contractualisation

Annexe n° 2. Extraits des publications récentes de la Cour sur la politique contractuelle dans l'enseignement supérieur

Annexe n° 3. Calendrier des principaux documents stratégiques d'un établissement

Annexe n° 4. Dotations COMP par vague

Annexe n° 1

Chronologie de la contractualisation

2001 : La LOLF ou la responsabilisation des acteurs publics

La loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances indique dans son article 7 : « *Un programme (budgétaire) regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

Les articles 51 et 54 mettent en place les rapports annuels de performance (avec indicateurs) qui sont joints au projet de loi de règlement.

2007 : La loi LRU et l'autonomie des universités

La loi n° 2007-1199 du 10 août 2002 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) rend obligatoire les contrats pluriannuels d'établissement dans le dispositif de pilotage de l'enseignement supérieur (article 17 codifié à l'article L. 711-1 du code de l'éducation). De quadriennal, le contrat est devenu quinquennal, la contractualisation s'opérant désormais en cinq vagues composées en moyenne de 30 établissements. La loi a permis par la suite à de nombreux établissements l'acquisition des responsabilités et compétences élargies (RCE) en matière financière et de ressources humaines (intégration de la masse salariale dans le budget des universités, caractère global de la subvention, etc.).

2009 à 2014 : SYMPA

« Système de répartition des Moyens la Performance et à l'Activité » - un modèle d'allocation des moyens qui n'a pu être pérennisé

À la suite du système San Remo, entre 2009 et 2014, le modèle dit SYMPA d'allocation des moyens fournissait pour les universités une répartition théorique des crédits de fonctionnement et des emplois inscrits en loi de finances et alloués par l'État entre les établissements, selon des critères d'activité et de performance.

Ce modèle permettait d'apprécier le niveau relatif des ressources de chaque établissement sur les activités de formation (65 %) et de recherche (35 %) au regard d'indicateurs d'activité (80 %) tels que le nombre d'étudiants inscrits et le nombre d'enseignants-chercheurs pondérés selon leur domaine disciplinaire et de performance et d'indicateurs de performance liés aux priorités ministérielles (20 %).

Depuis 2015, le modèle SYMPA des universités n'est plus utilisé pour l'allocation des moyens, en raison notamment :

- De la non intégration de la masse salariale dans le modèle SYMPA malgré le passage aux responsabilités et compétences élargies ;
- De l'instabilité du modèle et de l'absence de convergence entre la dotation théorique calculée par SYMPA et la dotation effectivement notifiée ;
- De l'absence de consensus sur les coefficients à appliquer aux différentes disciplines et du choix des indicateurs sur la recherche ;
- De l'absence de redistribution des moyens entre établissements à partir des périodes de stagnation des enveloppes nationales.

Au 1^{er} janvier 2015, un nouveau modèle d'allocation pour les écoles d'ingénieurs, baptisé MODAL (MOdèle D'ALlocation), est entré en vigueur. Il intégrait la masse salariale et la dotation théorique en emplois mais ce modèle n'a pas été appliqué aux universités.

2009 à 2012 : les contrats pluriannuels d'établissement, le « bonus contractuel »

Les contrats pluriannuels d'établissement étaient 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 M€ par an, soit 4 % de la dotation globale destinée aux établissements d'enseignement supérieur, hors masse salariale.

2010 : les contrats de performance des opérateurs de l'État

La circulaire du 26 mars 2010 du Premier ministre relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État précise que les priorités de l'organisme sont inscrites dans un contrat de performance passé entre la tutelle et l'établissement. Le contrat peut éventuellement être assorti d'engagements financiers.

2012 : la GBCP et le dialogue de gestion

Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) définit formellement le dialogue de gestion à l'article 7 : « *Dans le cadre d'un dialogue de gestion qui vise notamment à déterminer les moyens attribués en fonction des objectifs assignés, en liaison avec les responsables des budgets opérationnels de programme, il établit la programmation (..) décline les objectifs de performance au niveau du BOP, détermine les crédits (..), établit le RAP (...)* ».

2013 : le Hcéres, des campagnes d'évaluation liées à la contractualisation

La loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche institue le Hcéres (Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur) en lieu et place de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur et lui confie la mission d'évaluation en lien avec la contractualisation.

2013 : la loi dite Fioraso et les contrats de site

Des « contrats de site » quinquennaux à l'échelle d'établissements regroupés sont institués par la loi du 22 juillet 2013 n° 2013-660 relative à l'enseignement supérieur et la recherche. Ils remplacent les contrats d'établissement en intégrant la création des regroupements en 19 communautés d'universités et établissements (ComUE). Ils disposent de plusieurs volets : un volet commun au regroupement décrivant une trajectoire partagée en formation, recherche et transfert, un volet spécifique à chaque établissement composante décrivant notamment la contribution dudit établissement à la politique du site et un volet performance constitué d'un ensemble d'indicateurs de performance à l'échelle du site (une douzaine d'indicateurs) et des établissements (une vingtaine d'indicateurs) articulés avec ceux du projet annuel de performance du programme 150.

En 2013, une dotation contractuelle a été allouée pour un projet commun et structurant par site. Entre 2013 et 2017, seule une dotation d'emplois a été attribuée.

Depuis 2018, les contrats ne comportent plus de moyens spécifiques.

2018 : le contrat pluriannuel

Une nouvelle génération de contrat quinquennal est lancée. Resserré, le contrat vise à « *proposer des objectifs prioritaires dans des domaines relevant des missions des établissements (...). Il n'a pas vocation à prendre en compte l'ensemble des activités de l'établissement mais doit en effectuer une sélection et présenter un choix clair d'orientations à suivre pendant cinq ans, autour d'axes et d'objectifs resserrés, en lien avec les moyens mobilisables par l'établissement* ».

Il comporte un volet commun partagé entre les établissements membres du regroupement et des volets spécifiques produits par chacun des établissements membres. Leur contenu fait davantage écho aux politiques prioritaires et ils se déclinent sous une forme plus resserrée en enjeux, nombre restreint d'axes stratégiques, objectifs stratégiques, actions, jalons et indicateurs.

2018-2022 : les « dialogues stratégiques et de gestion » (DSG)

En 2018, une expérimentation a été menée d'un nouveau « dialogue stratégique et de gestion (DSG) » avec dix établissements volontaires. Sur la période 2019-2023, on assiste à la généralisation progressive du nouveau « dialogue stratégique et de gestion » sur une base annuelle, destiné à renforcer le pilotage et l'accompagnement des établissements.

Ce dialogue a vocation à renforcer le lien entre appréciation de la gestion financière, stratégie des établissements et attribution des moyens, engagement dans la mise en œuvre des politiques publiques prioritaires nationales. Pour l'année 2019, ce sont 50 M€ qui sont alloués dans le cadre de ce dialogue qui se déroule en deux temps :

- premier temps d'échange avant la pré-notification de la SCSP en décembre pour les moyens soclés et l'extension des mesures en année pleine (trajectoire financière pluriannuelle et masse salariale, trésorerie, capacité d'accueil et déploiement loi ORE, études de santé) ;
- deuxième temps d'échange au 1^{er} semestre sur deux ou trois projets qui s'inscrivent dans les axes stratégiques du contrat quinquennal et parmi les priorités gouvernementales (15 M€).

L'instruction des demandes relève des rectorats sur la base du contrat quinquennal, de leurs indicateurs et jalons et de l'ensemble des moyens des établissements (CPER, PIA, etc.).

La démarche est reprise en 2020 en maintenant le principe des deux volets :

- l'allocation des moyens (DSG 1) intégrant les moyens supplémentaires 2020 (crise sanitaire, plan de relance) et 2021 (places supplémentaires en premier cycle pour les métiers en tension et en santé, sécurisation de la trajectoire financière / masse salariale) ;
- le financement des projets stratégiques (DSG 2) en lien avec le contrat d'établissement (formation, recherche et innovation, fonctions support et soutien, gouvernance) et les projets d'investissement mis en place dans le cadre de la loi ORE.

En 2022, deux enveloppes sont consacrées à la recherche (20 M€) ou aux autres projets (19 M€) pour trois projets au maximum par établissement sur chacun des deux volets, étant précisé que des éléments de caractérisation, un plan de financement détaillé et des éléments de suivi (indicateurs et jalons) sont à renseigner pour chacun des projets.

13 janvier 2022 : le Président de la République rappelle son attachement à la poursuite de la différenciation des établissements et souhaite accompagner ce mouvement par la mise en place de « *véritables contrats d'objectifs et de moyens pluriannuels* » (colloque de France Universités).

17 mars 2023 : lancement de la première vague des COMP (2023-2025), avec un objectif de déployer la démarche en trois vagues sur 18 mois (cf. annexe suivante calendrier).

Annexe n° 2

Extraits des publications récentes de la Cour sur la politique contractuelle dans l'enseignement supérieur

Ces rapports sont disponibles sur www.ccomptes.fr.

- Cour des comptes, *Le temps de travail des personnels non enseignants des universités : suivi des suites du référé du 19 septembre 2019*, janvier 2024.

Recommandation n° 1 : « *Inclure l'augmentation du temps de travail pour les personnels non enseignants de l'enseignement supérieur dans les contrats d'objectifs, de moyens et de performance souscrits entre les universités et le ministère (ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche)* ».

- Cour des comptes, *Universités et territoires*, février 2023

Recommandation n° 2 : « *Instituer un nouveau modèle d'allocation des moyens simplifié, reposant sur des critères mesurant l'activité de l'établissement, notamment la valeur ajoutée des formations dispensées, et prenant en compte son environnement territorial (ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche)* ».

- Cour des comptes, *L'immobilier universitaire*, octobre 2022

Recommandation n° 6 : « *Faire de l'immobilier l'un des volets principaux du dialogue stratégique et de gestion entre le ministère et les universités et définir des indicateurs permettant une prise en compte du gros entretien renouvellement (GER) dans la subvention pour charges de service public (SCSP), selon des critères objectifs (ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche)* ».

- Cour des comptes, *L'établissement public campus Condorcet, le risque d'échec d'une grande ambition pour les sciences humaines et sociales*, janvier 2022

Recommandation n° 8 : « *Conclure un contrat d'objectifs et de moyens qui précise la mission du Campus Condorcet ; le décliner dans chaque contrat passé avec les établissements membres (ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche)* ».

- Cour des comptes, *Les Universités à l'horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités*, Note enjeux structurels, octobre 2021

Extrait page 22 : « *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 Hcéres devraient davantage contribuer au calcul des besoins et des possibilités d'économies et alimenter les indispensables bilans d'étape du CPOM ».

- Cour des comptes, *le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres)*, référé du 5 juin 2021

Recommandation n° 1 : « *limiter significativement le nombre d'évaluations conduites annuellement par une refonte et une rationalisation, en particulier pour les unités de recherche, des méthodes et procédures employées »* (Premier ministre).

Recommandation n° 2 : « *Prendre en compte les évaluations du HCERES dans le nouveau dialogue de gestion, en identifiant, pour chaque opérateur, selon une méthodologie transparente et adaptée, les conséquences à en tirer »* (Premier ministre).

- Cour des comptes, *Les relations entre l'État et ses opérateurs*, janvier 2021. Rapport demandé par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale.

Recommandation n° 6 : « *Renforcer la démarche de performance des opérateurs en généralisant les contrats d'objectifs et de performance (COP) couvrant l'ensemble de leurs missions, dotés d'objectifs stratégiques déclinés de façon opérationnelle avec des indicateurs de suivi pertinents »*.

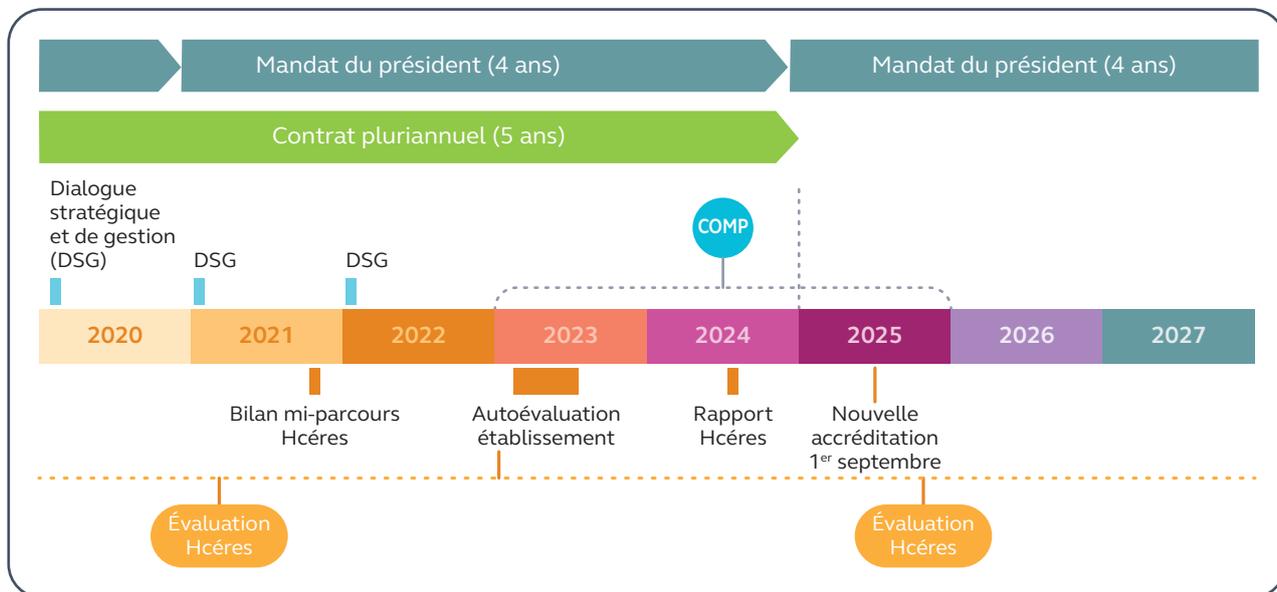
Recommandation n° 7 : « *Étendre le recours aux contrats d'objectifs et de moyens (COM), en commençant par les organismes présentant les enjeux les plus importants pour les principaux domaines de l'action publique »*.

- Cour des comptes, *L'autonomie financière des universités, une réforme à poursuivre*, de juin 2015

Recommandation n° 1 : « *Fusionner les procédures d'allocation des moyens et de définition des objectifs des universités dans un cadre contractuel unique »* (ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche).

Annexe n° 3

Calendrier des principaux documents stratégiques d'un établissement



Source : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

Annexe n° 4 Dotations COMP par vague

Tableau n° 3 : les dotations COMP de la première vague
(17 contrats signés en juin 2024)

Régions	Établissements	Nombre d'étudiants	Dotations COMP sur 3 ans (€)	% SCSP
Auvergne-Rhône-Alpes	Clermont Auvergne (EPE)		6 400 000	
	Université Clermont Auvergne INP Clermont Auvergne	35 000	5 860 000 540 000	0,80 %
Bretagne	Rennes (EPE)		8 000 000	
	Université de Rennes		5 438 000	
	ENS Rennes		500 000	
	ENSC Rennes	22 000	280 000	0,93 %
	IEP de Rennes		900 000	
	INSA Rennes		860 000	
	EHESP		22 000	
Centre-Val-de-Loire	INSA Centre Val de Loire	1 700	350 000	0,72 %
Grand-Est	Strasbourg	46 627	8 900 000	0,82 %
Hauts de France	Lille (EPE)		12 100 000	
	Université de Lille	80 000	11 305 000	0,77 %
	ENSAIT IEP de Lille		535 000 260 000	
Île-de-France	Paris-Saclay (EPE)		10 783 998	
	Université Paris-Saclay	50 000	7 286 658	0,82 %
	Centrale Supélec		2 086 941	
	IOGS ENS Paris-Saclay		1 176 721 233 678	
Île-de-France	PSL (EPE)			
	ENS-PSL ; ENSCP-PSL			
	Observatoire de Paris -PSL	17 000	5 777 000	0,78 %
	Paris-Dauphine - PSL			
	Mines Paris-PSL EPHE-PSL ; ENC-PSL			
Île-de-France	Gustave Eiffel (EPE)	17 000	2 050 000	0,76 %
Île-de-France	Sorbonne université	22 000	12 360 000	0,80 %
Normandie	Université Le Havre Normandie	8 200	1 500 000	0,76 %
Nouvelle-Aquitaine	Université de Bordeaux	52 000	9 200 000	0,86 %
Nouvelle-Aquitaine	La Rochelle université	8 255	1 540 000	0,80 %
Nouvelle-Aquitaine	Université de Poitiers	28 000	5 000 000	0,77 %
Occitanie	Montpellier (EPE)		7 900 000	
	ENSC Montpellier	50 000		0,80 %
Pays-de-Loire	Nantes (EPE)		6 700 000	
	Nantes université	43 000	6 200 000	0,77 %
	EC Nantes		500 000	
PACA	Aix-Marseille université	80 000	13 100 000	0,82 %
Ultra-marine	Université de Guyane	13 173	760 000	1,01 %
Total			112 420 998	

Source : Cour des comptes, à partir des données fournies par le ministère de l'enseignement supérieur et les contrats

**Tableau n° 4 : les dotations COMP de la deuxième vague
(38 contrats en cours de signature)**

Régions	Établissements	Dotation COMP sur 3 ans (€)	% SCSP
Auvergne-Rhône-Alpes	Université Savoie Mont-Blanc	2 438 000	0,83 %
	INSA Lyon	2 214 000	0,75 %
	Université Lyon-I	7 781 000	0,81 %
	Université Lyon-II	3 210 000	0,83 %
	Université Lyon-III	2 282 000	0,79 %
Bourgogne Franche-Comté	Université de Besançon	4 064 000	0,76 %
	ENSMM	296 000	0,76 %
	UT Belfort-Montbéliard	760 000	0,85 %
Bretagne	Université Bretagne Sud	2 014 000	0,81 %
Centre-Val-de-Loire	Université d'Orléans	3 414 000	0,76 %
	Université de Tours	4 284 000	0,82 %
Grand-Est	Université de Lorraine	12 464 000	0,81 %
	Université de Reims	4 351 000	0,80 %
	Université de Haute-Alsace (Mulhouse)	1 970 000	0,82 %
Hauts de France	Université d'Artois	2 132 000	0,80 %
	Université Littoral Côte d'Opale (ULCO)	1 881 000	0,81 %
	Université Picardie Jules Verne (Amiens)	4 270 000	0,82 %
Île-de-France	CY Paris Université	3 136 000	0,77 %
	Université Evry-Val d'Essonne	1 807 000	0,79 %
	Université de Versailles-Saint-Quentin	2 757 000	0,77 %
	Université Panthéon Sorbonne (Paris I)	4 611 000	0,80 %
	IAE Paris (Paris-I)	127 000	0,80 %
	Université Paris Nanterre (Paris X)	4 408 000	0,81 %
	UPEC (Paris XII)	4 924 000	0,77 %
	INALCO	1 168 000	0,96 %
Fondation nationale des sciences politiques	2 100 000	NC	
Normandie	Université de Caen Normandie	4 877 000	0,80 %
	ENSI Caen	306 000	0,79 %
	Université de Rouen	4 507 000	0,77 %
	INSA Rouen	601 000	0,76 %
Nouvelle-Aquitaine	Université de Pau	2 417 000	0,81 %
Occitanie	INSA Toulouse	1 015 000	0,80 %
	Université Paul Valéry (Montpellier III)	2 700 000	0,96 %
	Université de Nîmes	558 000	0,82 %
	Université de Perpignan <i>Via Domitia</i>	1 678 000	0,86 %
Pays-de-Loire	Université du Mans	1 898 000	0,80 %
PACA	EC Marseille	373 000	0,80 %
	Université de Toulon	1 951 000	0,86 %
	Total	107 744 000	

Source : Cour des comptes, à partir des données fournies par le ministère de l'enseignement supérieur et les contrats

**Tableau n° 5 : liste des établissements
de la troisième vague**

Régions	Établissements
Occitanie	Université de Toulouse I capitole Toulouse school of Economics (TSE) Institut d'études politiques (IEP) de Toulouse
Île-de-France	Université Sorbonne Paris Nord (Paris XIII)
Outre-mer	CUFR Mayotte
Auvergne-Rhône-Alpes	Université Grenoble Alpes IEP de Grenoble Institut national polytechnique (INP) Grenoble École nationale supérieure des arts et techniques du théâtre (ENSATT) École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques (ENSSIB) Centrale Lyon École normale supérieure (ENS) de Lyon IEP de Lyon Université Jean Monnet - Saint-Etienne
Bourgogne Franche-Comté	Université de Bourgogne (Dijon)
Bretagne	Université de Bretagne occidentale École nationale d'ingénieurs de Brest Université Renne II
Grand-Est	Université de technologie de Troyes (UTT) INSA Strasbourg
Hauts de France	Centrale Lille Institut Université Polytechnique Hauts de France INSA Hauts-de-France Université de technologie de Compiègne (UTC)
Île-de-France	Institut supérieur de mécanique de Paris (SUPMECA) École nationale supérieure d'informatique pour l'industrie et l'entreprise (ENSIIE) Paris Cité Institut de physique du globe de Paris (IPGP) ENS Louis Lumière Panthéon -Assas (Paris II) Université Sorbonne Nouvelle (Paris III) Université Paris VIII Vincennes -Saint Denis École nationale supérieure d'arts et métiers (ENSAM) Conservatoire national d'arts et métiers (CNAM) École des hautes études en sciences sociales (EHESS) Institut national d'histoire de l'art (INHA) Musée national d'histoire nature (MNHN) École nationale supérieure de l'électronique et de ses applications (ENSEA) Cergy Institut national supérieur de formation et de recherche pour l'éducation inclusive (anciennement INSHEA)

**Tableau n° 5 : liste des établissements
de la troisième vague (suite)**

Régions	Établissements
Nouvelle-Aquitaine	Université de Limoges Université Bordeaux III IEP de Bordeaux INP Bordeaux Aquitaine École nationale supérieure de mécanique et d'aéronautique (ENSMA) / SUP AERO
Occitanie	Université Toulouse Jean Jaurès (Toulouse II) Université Toulouse III Paul Sabatier Institut national polytechnique (INP) Toulouse INU Jean-François Champollion Université technologie de Tarbes
Pays-de-Loire	Université d'Angers
PACA	Université Côte d'Azur Observatoire de la Côte d'Azur Université d'Avignon IEP Aix en Provence
Outre-mer	Université de la Nouvelle-Calédonie Université de la Polynésie française Université de La Réunion Université des Antilles

Source : Cour des comptes, à partir des données fournies par le ministère de l'enseignement supérieur et les contrats

RÉPONSE DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES CONCERNÉS

Destinataire n'ayant pas répondu

Madame la ministre l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur
et de la recherche