



COMMISSION DES FINANCES

Mme Vanina PAOLI-GAGIN

Rapporteur spécial

Rapport
d'information

**Orientation et réussite des
étudiants : ouvrir la boîte noire
des financements**

(Rapport sans compte rendu)

VERSION PROVISOIRE
MERCREDI 28 JUIN 2023

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....	13
PREMIÈRE PARTIE	
UNE AMBITION DE DÉPART À SALUER : ACCOMPAGNER LE PLUS GRAND NOMBRE VERS LA RÉUSSITE	
I. LES RACINES DE LA LOI ORE : S'ADAPTER AUX ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES METTANT EN TENSION LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR.....	
	15
II. LE PREMIER CYCLE AU CŒUR DE LA RÉFLEXION : RECENTRER L'UNIVERSITÉ SUR LA LICENCE.....	
	18
1. <i>La loi ORE : renforcer le concept de parcours étudiant.....</i>	<i>18</i>
2. <i>Le nombre des dispositifs issus de la loi ORE reflète la diversité de ses objectifs.....</i>	<i>19</i>
DEUXIÈME PARTIE	
À LA RECHERCHE DES FINANCEMENTS PERDUS	
I. L'OBSURE CLARTÉ DES MODALITÉS DE RÉPARTITION DES FINANCEMENTS ORE.....	
	23
A. DES MONTANTS CONSÉQUENTS EN JEU CONCENTRÉS SUR LE FINANCEMENT DE NOUVELLES PLACES EN LICENCE.....	
	23
1. <i>Quels financements pour quels dispositifs ? La difficile évaluation des montants accordés.....</i>	<i>23</i>
2. <i>Une absence de données sur la consommation des crédits qui doit alerter sur les modalités de gestion.....</i>	<i>28</i>
B. DES MODALITÉS D'ATTRIBUTION DES CRÉDITS COMPLEXES ET INSUFFISAMMENT TRANSPARENTES.....	
	29
1. <i>Un dispositif initial « empirique » de répartition des crédits.....</i>	<i>29</i>
2. <i>Après 2019, une formalisation souhaitable par le dialogue de gestion.....</i>	<i>31</i>
3. <i>Une articulation malaisée avec les crédits extrabudgétaires.....</i>	<i>32</i>
C. UN ENJEU CENTRAL : RETRACER LES CRÉATIONS DE PLACES EN LICENCE....	
	34
1. <i>Le choix d'un financement « à la place » théorique.....</i>	<i>34</i>
2. <i>Une opacité dans le suivi des places créées liée à la complexité des modes de calcul successifs.....</i>	<i>35</i>
3. <i>Une dissociation avec les besoins réels plusieurs fois soulignée.....</i>	<i>40</i>

II. UN DISPOSITIF DE PILOTAGE ET D'ÉVALUATION DE LA LOI LACUNAIRE. 47

A. FAUTE DE SYSTÈME D'INFORMATION ET D'INDICATEURS FINALISÉS, QUEL PILOTAGE PAR LA DONNÉE ?.....	47
1. Des alertes multiples sur les insuffisances du pilotage dès 2019.....	47
2. L'autonomie des universités a pu limiter la consolidation des données au niveau national .	48
B. UN CADRE DE PERFORMANCE DE LA LOI ORE QUI LAISSE À DÉSIRES.....	51
1. Le « péché originel de la loi ORE » : un enjeu de définition de la réussite étudiante qui n'a jamais été tranché.....	51
2. Une évaluation encore complexifiée par la crise sanitaire et la réforme du lycée	52
C. UN EXEMPLE DES LIMITES DU PILOTAGE : QUEL IMPACT DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT ?	53

TROISIÈME PARTIE

LES LEÇONS DE LA LOI ORE, RECENTRER ET CONSOLIDER LE MODÈLE DE FINANCEMENT AUTOUR DU PARCOURS DES ÉTUDIANTS

I. CRÉER UN VÉRITABLE PILOTAGE NATIONAL DU PREMIER CYCLE PAR LA CONSTRUCTION DE SYSTÈMES D'INFORMATION ROBUSTES 59

A. RENFORCER LE CADRE NATIONAL DE PILOTAGE POUR DAVANTAGE DE SUIVI ET DE TRANSPARENCE DES DONNÉES	59
B. POUR LA CONSTRUCTION DE VÉRITABLES INDICATEURS DE RÉUSSITE.....	61
C. UN AXE PRIORITAIRE : CRÉER UN SUIVI INDIVIDUALISÉ DES ÉTUDIANTS	62

II. MIEUX UTILISER LES LEVIERS DE FINANCEMENT DES ÉTABLISSEMENTS . 64

A. LA CONTRACTUALISATION : UNE PREMIÈRE AVANCÉE QUI NE PEUT CONSTITUER LA SEULE RÉPONSE	64
B. VERS DAVANTAGE D'ÉQUITÉ ENTRE ÉTABLISSEMENTS FACE À LA STABILISATION DES EFFECTIFS.....	65

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES69

ANNEXE.....71

L'ESSENTIEL

Le Plan Étudiants en 2017, et la loi Orientation et réussite des étudiants (ORE) en 2018, qui en est la traduction législative, devaient permettre d'accueillir un nombre croissant d'étudiants en licence tout en répondant à l'échec massif constaté dans le premier cycle à l'université. Alors que d'importants financements ont été mobilisés sur la période 2018-2022, **Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur spécial des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur »**, a présenté le 28 juin 2023 un bilan de la mise en oeuvre de la loi.

I. LA LOI ORIENTATION ET RÉUSSITE DES ÉTUDIANTS : À LA RECHERCHE DES FINANCEMENTS PERDUS

A. UNE AMBITION DE DÉPART À SALUER : ACCOMPAGNER LE PLUS GRAND NOMBRE VERS LA RÉUSSITE

La loi ORE du 8 mars 2018¹ procède à une **importante refonte des modalités d'accès à l'université**, notamment en autorisant la sélection à l'entrée à l'université au travers de la **mise en place de Parcoursup**, dans un contexte de hausse continue du nombre d'étudiants en licence ayant entraîné dans certaines filières et universités le recours au tirage au sort pour sélectionner les étudiants : entre 2010 et 2020, le nombre d'étudiants scolarisés dans l'enseignement supérieur a cru de 20,4 % en France métropolitaine. La loi ORE devait également répondre à la problématique de **l'échec massif des étudiants en licence** : seuls 27 % des étudiants de licence avaient obtenu un diplôme de licence trois ans après leur première inscription en première année de licence (L1) en 2011-2012.

Taux de passage des néo-bacheliers entrant en licence

(en %)

Année d'entrée en L1	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Taux de passage en L2	40,3	39,7	39,5	40,8	41,6	41,0	43,5	45,5	53,5	47,8

Source : SIES

¹ Loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants.

Si la création de Parcoursup est l'aspect de la loi ORE le plus facilement identifié par le grand public, celle-ci se traduit par un grand nombre de mesures d'ampleur et d'ambition variables. La loi devait permettre de favoriser la réussite des étudiants en procédant à un double changement de paradigme : mettre l'accent sur le premier cycle et la construction d'un « *continuum* bac - 3 / bac + 3 » d'une part, et procéder à un « *déplacement du centre de gravité vers l'étudiant* »¹. Le rapporteur spécial souligne l'intérêt que représentait à ce titre ce nouveau cadre intellectuel, qui se traduisait par **l'émergence de la notion de parcours personnalisé, contractualisé entre l'étudiant et l'établissement d'enseignement.**

B. QUELLES MODALITÉS DE RÉPARTITION DES FINANCEMENTS LIÉS À LA LOI ORE ?

1. Des montants conséquents en jeu

La mise en place du plan Étudiants puis de la loi ORE est allée de pair avec un **renforcement des moyens accordés aux universités, étalé sur la période 2018-2022**. Ces crédits supplémentaires devaient essentiellement permettre d'ouvrir des places et de créer des postes dans les filières en tension, de financer l'indemnisation des personnels impliqués dans la mise en œuvre de la loi, les dispositifs d'aide à la réussite et plus largement l'ensemble des investissements liés aux objectifs fixés par la loi ORE.

L'analyse des financements liés à la loi ORE se révèle toutefois d'une grande complexité. Au sens le plus strict, **582 millions d'euros ont été accordés aux universités dans le cadre du plan Étudiants.**

Ventilation des crédits liés au plan Étudiants

(en millions d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2018-2022
Création de places	19,3	46,3	76,5	94	105,6	341,7
Étude des dossiers, directeurs des études, accompagnement pédagogique	5,8	11,1	11,1	11,1	11,1	50,2
Rémunération indemnitaire des personnels	5,1	2,0	2,0	2	2	13,1
Dispositifs et parcours d'accompagnement « oui si »	7,8	25,9	31,9	36,2	38,2	140
Investissement - fonctionnement	7	12,8	7,6	4	4,6	36
Total alloué aux établissements	45	98,1	129,1	147,9	161,5	581,6

Source : commission des finances d'après les tableaux transmis par la DGESIP

¹ Rapport du comité de suivi de la loi ORE, octobre 2019.

S'il n'existe plus à proprement parler de crédits ORE ouverts depuis 2023, la mise en place de la loi a engagé directement les finances publiques sur le long terme. **L'ensemble des financements ORE a été pérennisé dans la subvention pour charges de service public accordée (et sociée) aux établissements d'enseignement** et devrait donc continuer à être versé au cours des prochaines années.

2. Une articulation malaisée avec les crédits extrabudgétaires

En outre, au-delà des crédits budgétaires ORE proprement dits, les montants accordés ont été presque doublés par les financements des programmes d'investissements d'avenir (PIA) ou du plan de relance, qui s'élèvent à 450 millions d'euros. Le rapporteur spécial souligne la **faible pertinence du financement des universités par le biais de crédits extrabudgétaires**, en particulier s'agissant de dispositifs financés sur 10 ans ou de créations de places, par définition non limitées à un ou deux ans. Pour preuve, la décision a été prise de maintenir après 2022 une partie des financements relance en les budgétisant à l'intérieur de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

3. Des modalités d'attribution des financements complexes

Le cadre initial de gestion des financements ORE était peu formalisé, voire « *empirique* » selon France universités. Cependant, à partir de 2019, **la quasi-totalité des crédits du plan Étudiants a été allouée dans le cadre du dialogue stratégique de gestion (DSG)**, c'est-à-dire dans le cadre d'une négociation entre les recteurs et les établissements d'enseignement. Les montants accordés au titre de la loi ORE représentent plus de 70 % des montants totaux accordés aux établissements dans le cadre des dialogues de gestion 2019-2022.

II. UN DISPOSITIF DE PILOTAGE ET D'ÉVALUATION DE LA LOI LACUNAIRE

A. FAUTE DE SYSTÈME D'INFORMATION ET D'INDICATEURS FINALISÉS, QUEL PILOTAGE PAR LA DONNÉE ?

Pour certains sujets, le ministère ne dispose que d'une vision très limitée des dispositifs mis en place par les universités, essentiellement sur la base d'enquêtes, **faute de systèmes d'information interopérables entre les rectorats, l'administration centrale et les établissements**. Il est certain que les difficultés de remontée des données sont en partie le résultat d'une absence de vision consolidée des données au niveau des établissements

eux-mêmes. À titre d'exemple, le ministère ne semble pas être en capacité de fournir un suivi des emplois créés en lien avec la loi ORE.

Dès 2019, le comité de suivi de la loi ORE indiquait que les systèmes d'information actuels *« ne sont pas adaptés à ces nouveaux usages et vont rapidement constituer un obstacle à la mise en œuvre à grande échelle des transformations appelées par la loi ORE »*. Ce **grand chantier informatique, toujours repoussé et qui sera de grande ampleur, tant financière que par sa durée et les changements que cela impliquera pour l'ensemble des établissements, devient néanmoins incontournable.**

B. UN ENJEU CENTRAL : RETRACER LES CRÉATIONS DE PLACES EN LICENCE

1. Des modalités de calcul variables rendant extrêmement complexe la consolidation des données

En 2018, le coût du financement d'une place supplémentaire n'a pas été fixé par le ministère et a été déterminé par les rectorats au cas par cas. Ce système ne pouvait apparaître comme un mode de financement satisfaisant. Dans un second temps et à partir de 2019, le ministère a fait le choix de basculer vers une logique forfaitaire : **les places en L1 et L2 ont été financées à hauteur de 1 600 euros par place et celles en L3 et en M1 à hauteur de 800 euros.**

Le forfait de 1 600 euros ayant été jugé trop faible pour inciter les établissements à ouvrir des places supplémentaires, le ministère a donc décidé de doubler le montant accordé aux places en licence par le biais de crédits du Plan de relance. Ce choix de gestion a eu pour principale conséquence de **rendre l'origine des financements des places quasiment intraçable pour les années 2021 et 2022 du fait d'une architecture budgétaire très complexe**, retracée dans le tableau ci-dessous.

Évolution des modalités de financement par l'État des places supplémentaires à l'université

(en euros par place)

	2018	2019	2020	2021: choix des établissements entre trois options		
				Financements Plan de relance - non pérennes	Financements composites : relance + crédits du programme 150	Financements pérennes - crédits du programme 150
L1		1 600	1 600	3 200	2 000 (relance) + 1 200 (P. 150)	*
L2	Variable selon les établissements	1 600	1 600	3 200	2 000 (relance) + 1 200 (P. 150)	*
L3		800	800	3 200	*	1 600
M1		800	800	*	2 000 (relance) + 1 200 (P. 150)	*

* combinaison impossible.

Source : commission des finances

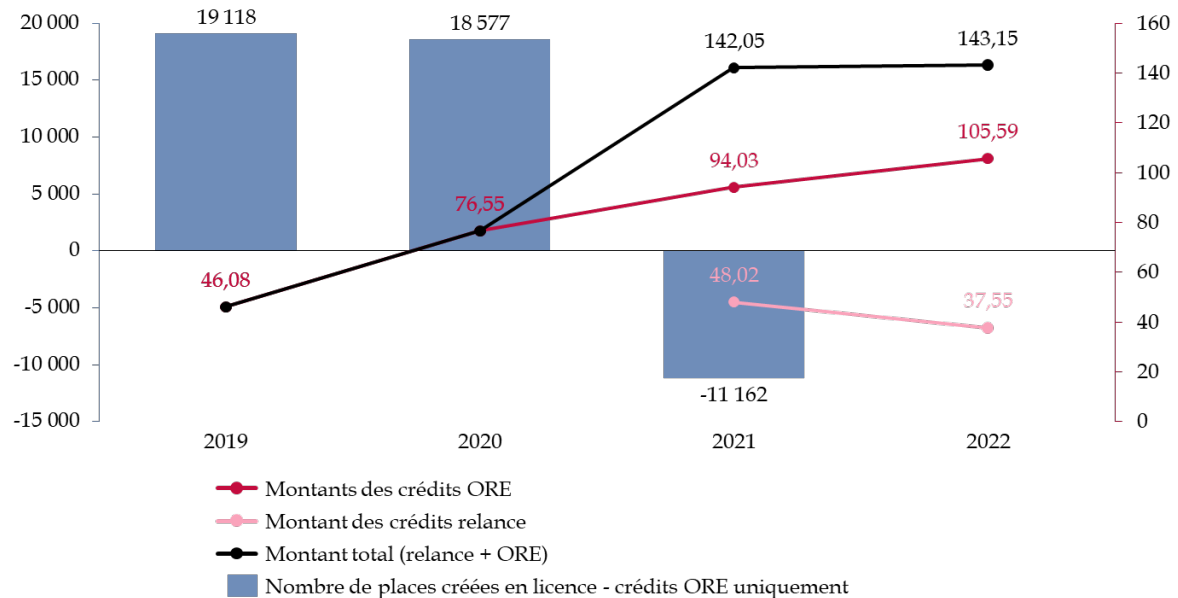
2. Un financement déconnecté des enjeux de définition du coût d'une place en licence

Le choix qui a été fait a été de laisser les établissements libres de choisir les formations où ces places étaient créées, suivant une logique d'enveloppe. En conséquence, le ministère ne valide pas en amont les formations concernées. **Le nombre de places supplémentaires financées est un volume théorique qui ne correspond pas au volume des places supplémentaires créées, c'est-à-dire effectivement ouvertes pour des nouveaux étudiants**, sans réelle incitation à des recrutements de personnels supplémentaires, et sans tenir compte des contraintes d'accueil des étudiants dans un bâti aux capacités limitées.

133 millions d'euros ont été ouverts dans le cadre du plan de relance pour financer de nouvelles places à l'université. Seule une partie des crédits ayant été consommée, le montant total financé par le plan de relance s'élève à 86 millions d'euros. Au total, les sommes accordées aux établissements pour l'ouverture de nouvelles places s'élèvent à 408 millions d'euros. Sur les deux premières années de déploiement de la loi ORE, l'État aura financé la création de **37 695 places à l'université pour un montant total de 120,6 millions d'euros.**

Évolution des financements des créations de places dans l'enseignement supérieur

(en millions d'euros et en nombre de places)



Source : commission des finances. NB : données non encore connues pour 2022 et n'intégrant pas le nombre de places financées par le plan de relance, ce qui explique le nombre de places négatif pour 2021.

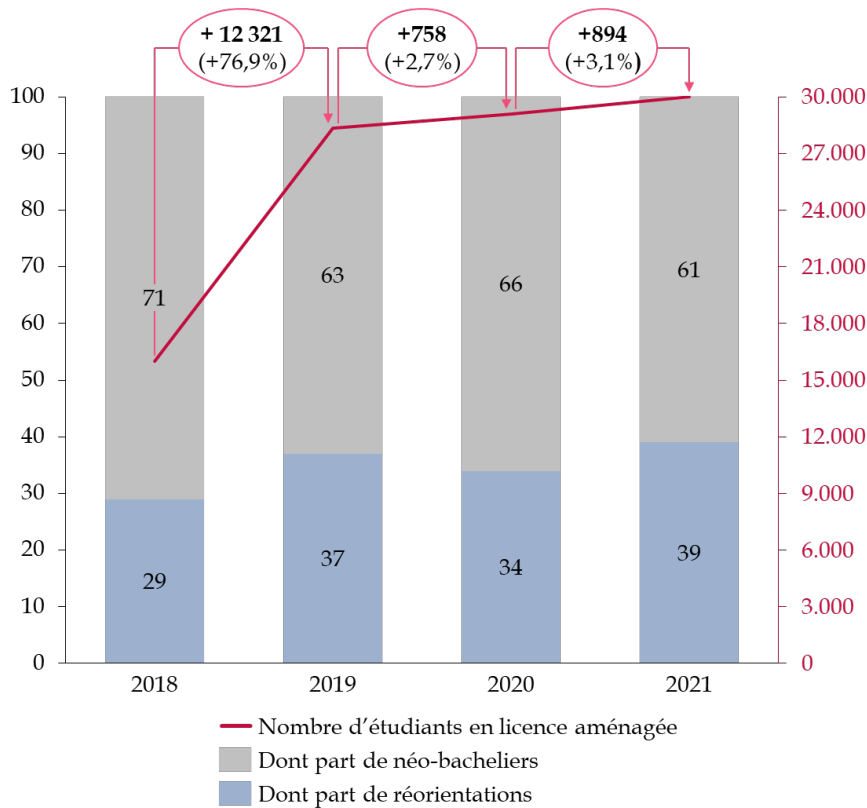
3. Une dissociation avec les besoins réels

Les formations où les taux de pression ou de remplissage étaient très élevés ne sont pas toujours celles ayant reçu le plus de financements au titre des créations de places. Le ministère n'est pas en mesure de vérifier d'une part que les places financées ont bien été créées et d'autre part qu'elles l'ont été dans des filières en tension. En particulier, **le rapporteur spécial s'interroge sur le fait d'avoir opté pour un financement sur la base d'une montée de cohorte automatique de places** : dès lors que la première année un établissement a bénéficié d'un certain montant au titre de créations de places en L1, ce montant sera étendu à la L2 l'année suivante. Or, près de la moitié des étudiants de L1 ne passent pas en L2 l'année suivante, toutes filières confondues.

C. ÉVALUER L'IMPACT DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT

La loi ORE a généralisé la mise en place de modulations spécifiques de la 1^{ère} année de licence (**licence aménagée ou « oui si »**). Celles-ci se traduisent sous deux formes : soit un accompagnement pédagogique particulier (mentorat, renforcement disciplinaire) soit un allongement de la durée de la licence, le plus souvent en 4 ans. Si les dispositifs « Oui si » sont en hausse, ils ne représentent qu'une **part très minoritaire des étudiants, soit moins de 30 000**.

Aménagement Loi ORE en L1 en 2021



Source : commission des finances d'après le SIES

Les universités comme l'administration considèrent les résultats en terme de taux de présence et de réussite aux examens comme globalement encourageants. Mais une **volonté d'analyse plus approfondie se heurte d'une part à la difficulté d'isoler l'effet « oui si » dans les variations des résultats au cours des dernières années, et d'autre part à l'absence de remontées consolidées publiées sur le sujet.**

III. LES LEÇONS DE LA LOI ORE, RECENTRER ET CONSOLIDER LE MODÈLE DE FINANCEMENT AUTOUR DU PARCOURS DES ÉTUDIANTS

1. Renforcer le cadre national de pilotage pour davantage de suivi et de transparence des données

Le ministère doit considérer le renforcement de l'efficacité des crédits alloués, et donc de leur suivi, comme un axe prioritaire d'amélioration de sa gestion. Les moyens ont été très largement concentrés sur les créations de places, de sorte que l'amélioration qualitative voulue par la loi ORE est restée pour l'essentiel secondaire par rapport à la vision quantitative. Il est donc indispensable de **faire évoluer le suivi statistique vers un suivi de cohorte**, qui permette d'avoir une vision fine du devenir de l'étudiant tout au long de son parcours dans l'enseignement supérieur. Le rapporteur spécial plaide pour le développement des systèmes d'information afin d'être en mesure de **suivre le parcours d'un étudiant au cours de ses études depuis le secondaire, y compris en cas de changement d'établissement.**

2. Pour la construction de véritables indicateurs de réussite : le « péché originel » de la loi ORE

Dans la mesure où l'objectif premier de la loi ORE est d'améliorer la réussite étudiante, il importait en premier lieu de définir le concept de réussite. Or, la mise en œuvre de la loi n'est pas allée de pair avec une définition claire de ce qui constitue, pour un étudiant, la réussite de son année. **La construction d'un réseau d'indicateurs robustes, à la fois suffisamment précis pour tenir compte de la diversité des parcours étudiants et suffisamment partagés pour inclure le plus grand nombre de situations et d'établissements, doit constituer un sous-objectif inséparable de l'amélioration de la gestion des enveloppes aux établissements du ministère.**

LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Axe 1 : pour un cadre clair de répartition des financements aux établissements d'enseignement supérieur

Recommandation n° 1 : Mettre en place un réel suivi des crédits accordés aux établissements d'enseignement supérieur par le biais de leur subvention pour charges de service public et de leur exécution, consolidé au niveau national (*ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche - DGESIP*).

Recommandation n° 2 : Intégrer dans les documents budgétaires une restitution plus détaillée de la consommation des crédits pour les principaux dispositifs de financement des universités (*Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche - DGESIP, direction du Budget*).

Recommandation n° 3 : Conditionner les financements accordés dans le cadre des contrats d'objectif, de moyens et de performance en cours de conclusion avec les universités au respect d'indicateurs de performance (*Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche*).

Recommandation n° 4 : À l'avenir, mettre fin à la logique de financement des établissements d'enseignement supérieur par le biais de moyens accordés au titre de créations de places théoriques, décorrélés des enjeux démographiques (*Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche*).

Axe 2 : construire un cadre national de suivi et d'évaluation autour de la réussite étudiante

Recommandation n° 5 : Conduire une réelle politique d'évaluation des places en licence ouvertes au cours des dernières années afin de l'adapter aux besoins démographiques (*Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche - direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP)*).

Recommandation n° 6 : Conduire un travail de recensement et définir une véritable grille d'évaluation des dispositifs d'accompagnement à la réussite au niveau national - « Oui si » (*Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche - DGESIP*).

Recommandation n° 7 : Engager une réflexion sur la définition de véritables indicateurs de réussite étudiante, au-delà de la seule acquisition du diplôme (*Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche*).

Axe 3 : développer des systèmes d'information consolidés et robustes pour concrétiser la logique de parcours étudiant

Recommandation n° 8 : Définir un système informatique permettant de formaliser l'allocation des moyens aux universités en introduisant une logique d'efficacité des financements (*Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche - DGESIP*).

Recommandation n° 9 : Créer un véritable suivi de cohorte statistique, par exemple sur la base du numéro INE, du secondaire jusqu'à la fin de l'enseignement supérieur (*Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche - sous-direction des systèmes d'information et d'études statistiques (SIES)*).

PREMIÈRE PARTIE

UNE AMBITION DE DÉPART À SALUER : ACCOMPAGNER LE PLUS GRAND NOMBRE VERS LA RÉUSSITE

La loi Orientation et réussite des étudiants (ORE) est la traduction législative du plan Étudiants lancé en 2017. Celui-ci visait principalement à répondre à la problématique de l'insuffisance de places en licence, ayant entraîné dans certaines filières et certaines universités un processus de tirage au sort, et à améliorer le taux de réussite des étudiants en premier cycle à l'université.

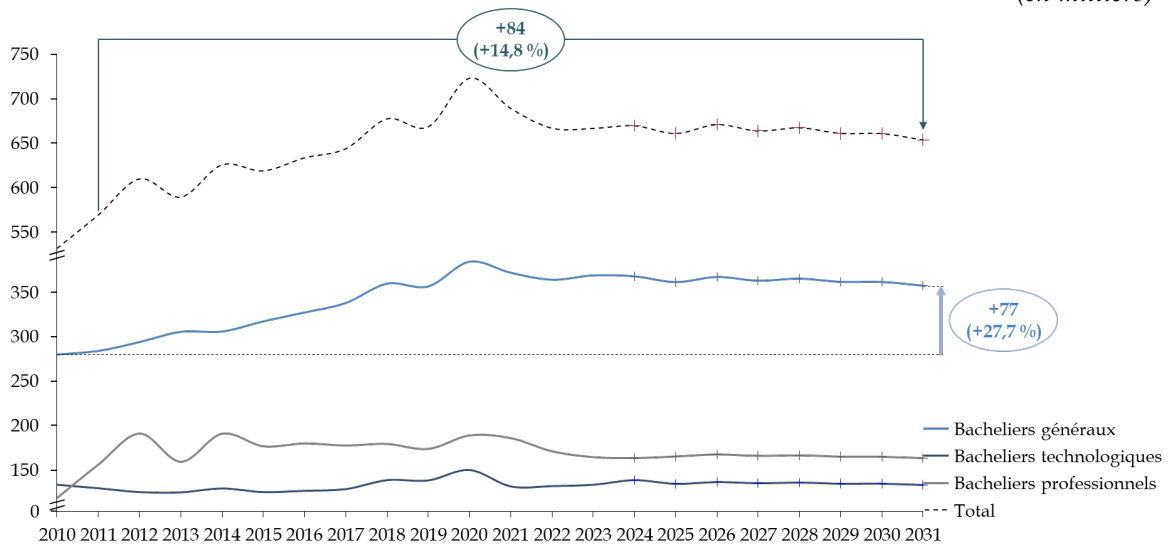
I. LES RACINES DE LA LOI ORE : S'ADAPTER AUX ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES METTANT EN TENSION LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Plusieurs éléments peuvent éclairer le contexte de création de la loi ORE. Le premier, le plus structurant, est la **hausse continue du nombre d'étudiants en licence, conséquence de décennies d'augmentation du taux de réussite au baccalauréat et de la croissance démographique.**

Entre 2010 et 2020, le nombre d'étudiants scolarisés dans l'enseignement supérieur a cru de 20,4 % en France métropolitaine (+43,1 % en outre-mer) et de 15,7 % pour les seuls étudiants à l'université (+43,7 % en outre-mer). Cette hausse a été plus élevée que la moyenne nationale (20,4 %) dans sept académies : Pays de la Loire (Nantes), Versailles, Créteil, Montpellier, Bordeaux, Normandie et Limoges. La croissance démographique était encore davantage élevée dans la deuxième moitié de la décennie, et a continué de s'accélérer au cours des dernières années. Entre 2018 et 2020, la hausse des effectifs dans l'ensemble de l'enseignement supérieur s'élevait à 5 % en France métropolitaine (+13,1 % en outre-mer) avec une hausse de 1,9 % pour les seules universités (+14,2 % en outre-mer).

Évolution du nombre de bacheliers et prévision

(en milliers)



Source : commission des finances

La croissance ayant été concentrée sur certaines filières particulièrement en tension, elle a entraîné dans certaines filières et certaines universités le recours au tirage au sort pour sélectionner les étudiants, ce qui avait été extrêmement mal perçu des étudiants comme du reste de l'opinion publique.

Bien que la sous-direction des systèmes d'information et d'études statistiques (SIES) ait indiqué au rapporteur spécial que « la loi ORE n'a pas été proposée en raison d'évolutions démographiques »¹, un des principaux enjeux était bien d'absorber le choc démographique dans l'ensemble des filières en garantissant un système plus équitable que le tirage au sort.

Le deuxième aspect prioritaire était de répondre à la problématique de l'échec massif des étudiants en licence : seuls 27 % des étudiants de licence avaient obtenu un diplôme de licence trois ans après leur première inscription en première année de licence (L1) en 2011-2012. Le nombre d'étudiants abandonnant leur formation en licence après une ou deux années d'études était particulièrement élevé : pour les étudiants entrés en licence en 2014, 34 % des bacheliers généraux avaient quitté leur formation, jusqu'à 72 % des bacheliers technologiques et 84 % des bacheliers professionnels. Cela représentait 75 000 jeunes par an ayant commencé des études supérieures et sortant de l'enseignement supérieur sans avoir obtenu de diplôme.

¹ Réponses fournies au questionnaire du rapporteur spécial.

Taux de passage des néo-bacheliers entrant en licence

(en %)

Année d'entrée en L1	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Taux de passage en L2	40,3	39,7	39,5	40,8	41,6	41,0	43,5	45,5	53,5	47,8

Source : SIES

Ces problématiques n'étaient certes pas nouvelles, et avaient déjà été à l'origine du plan « Réussite en licence » de décembre 2007, doté de 730 millions d'euros sur 2008-2012 et dont l'objectif était de diviser par deux le taux d'échec en première année à l'université. Mais la très faible acceptabilité du tirage au sort a entraîné **l'annonce en octobre 2017 du « Plan Étudiants », comportant vingt mesures.**

Les principales mesures du Plan Étudiants

- « mieux accompagner l'orientation au lycée » par l'instauration d'un second professeur principal en classe de terminale, l'examen par le conseil de classe du projet d'orientation de chaque élève, et la formulation d'un avis communiqué ensuite aux établissements d'enseignement supérieur ;
- « un accès plus juste et plus transparent dans le supérieur » par la suppression du tirage au sort, la définition d'« attendus » pour l'accès à chaque filière, et la possibilité pour un établissement de n'inscrire un candidat qu'à la condition qu'il accepte de bénéficier de certains dispositifs d'accompagnement ;
- « une offre de formation post-baccalauréat sur mesure et renouvelée » par la personnalisation des parcours de licence, le tutorat et la mise en place de dispositifs d'accompagnement pédagogiques ;
- « des conditions de vie étudiante au service de la réussite » par le rattachement des nouveaux étudiants au régime général de la Sécurité sociale dès 2018 et un plan de 60 000 logements.

Source : commission de la culture, rapport sur la loi ORE

II. LE PREMIER CYCLE AU CŒUR DE LA RÉFLEXION : RECENTRER L'UNIVERSITÉ SUR LA LICENCE

1. La loi ORE : renforcer le concept de parcours étudiant

La loi ORE du 8 mars 2018¹ est la traduction législative du plan Étudiants. Elle procède à une **importante refonte des modalités d'accès à l'université**, notamment en autorisant la sélection à l'entrée à l'université au travers de la mise en place de **Parcoursup** et en garantissant un accès prioritaire aux meilleurs bacheliers.

La loi devait permettre de favoriser la réussite des étudiants en procédant à un **double changement de paradigme**.

D'une part, le législateur a renversé la logique prévalant antérieurement pour **mettre l'accent sur le premier cycle et la construction d'un « continuum bac - 3 / bac + 3 »**, c'est-à-dire une transition plus fluide entre le lycée et l'enseignement supérieur au travers de l'anticipation de l'orientation dès la seconde.

D'autre part, la loi ORE veut procéder à un *« déplacement du centre de gravité vers l'étudiant », « acteur véritable d'un parcours préparé dès l'entrée au lycée, et accompagné tout au long des études »*². Le rapporteur spécial souligne l'intérêt que représentait à ce titre ce nouveau cadre intellectuel, qui se traduisait par l'émergence de la notion de parcours personnalisé, contractualisé entre l'étudiant et l'établissement d'enseignement.

Cet objectif de réussite se traduisait par trois ambitions concordantes :

- mieux orienter les étudiants en lien avec Parcoursup ;
- mieux les accueillir en renforçant l'accompagnement des étudiants par le biais des contrats pédagogiques et des mesures d'accompagnement tels les dispositifs adaptés (les dispositifs « Oui si ») ;
- proposer des parcours différenciés et plus flexibles et avec une approche par compétences.

¹ Loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants.

² Rapport du comité de suivi de la loi ORE, octobre 2019.

2. Le nombre des dispositifs issus de la loi ORE reflète la diversité de ses objectifs

a) La création de Parcoursup, emblème de la loi ORE

La loi ORE met fin au système d'admission dans l'enseignement supérieur par le biais de la plateforme Admission post bac (APB) en introduisant une logique de sélection à l'université au travers du logiciel Parcoursup¹ et en **supprimant la possibilité de procéder à un tirage au sort**.

Désormais, les élèves candidats mettent à disposition des établissements au travers de Parcoursup leurs notes et appréciations, des lettres de motivation pour chacune des demandes formulées, un avis du chef d'établissement sur le vœu de l'élève et, pour une partie des filières, la mention du lycée d'origine. Des éléments sur la situation sociale des candidats (par exemple, l'échelon de bourse de l'élève) peuvent également apparaître.

Si le système de Parcoursup n'est pas encore intégralement fluide, la plupart des acteurs considèrent néanmoins qu'il s'agit d'un progrès par rapport à APB. **L'objet du présent rapport n'étant pas d'évaluer le fonctionnement de Parcoursup, le rapporteur spécial renvoie aux nombreux travaux publiés sur le sujet, notamment par la Cour des comptes et, en parallèle des travaux du rapporteur spécial, par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication².**

À partir de 2018, suivant les préconisations de la Cour des comptes, le ministère de l'enseignement supérieur a remplacé l'association pour la promotion des concours communs polytechniques (APCCP), qui était l'association responsable de la maîtrise d'œuvre d'APB, par un service à compétence nationale (SNC) « Parcoursup », rattaché à la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP).

¹ Décret n° 2018-172 du 9 mars 2018 relatif à la procédure nationale de préinscription pour l'accès aux formations initiales du premier cycle de l'enseignement supérieur et modifiant le code de l'éducation.

² Mission d'information sur le dispositif Parcoursup.

Quel coût pour Parcoursup ?

Le budget total du SNC Parcoursup s'élevait en 2022 à 3,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 3,7 millions d'euros en crédits de paiement (CP), hors masse salariale. Ces crédits sont portés par le programme 150 - Formations supérieures et recherche universitaire de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Les frais de fonctionnement étaient de 1,02 million d'euros, en légère hausse (+ 100 000 euros environ par rapport à APB).

La croissance de l'offre de formations a eu pour corollaire une croissance des frais de personnels. En administration centrale, un total de 30 équivalents temps plein travaillé (ETPT) sont mobilisés sur la plateforme Parcoursup, pour effectuer les missions de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre et de communication. Dans le cadre de la loi de finances initiale (LFI) pour 2022, trois emplois supplémentaires ont été transférés sur le programme 150 pour les besoins du SCN Parcoursup.

b) Au-delà de Parcoursup, une loi composite

Si la création de Parcoursup est l'aspect de la loi ORE le plus facilement identifié par le grand public, celle-ci se traduit par un grand nombre de mesures d'ampleur et d'ambition variables.

Les dispositifs issus de la loi ORE

Le plan Étudiants et la loi ORE se traduisent en une quinzaine de mesures, lesquelles peuvent être regroupées en 4 axes principaux :

1. Orientation :

- deux professeurs principaux en classe de terminale pour accompagner individuellement les élèves dans la construction de leur projet d'étude ;
- intégration dans l'année de terminale de deux semaines dédiées à l'orientation pour tous les élèves ;
- examen par le conseil de classe du projet d'orientation de chaque élève ;
- suppression de la sélection par le tirage au sort ;
- création de Parcoursup : 10 vœux maximum non hiérarchisés et un affichage des attendus pour réussir dans la filière souhaitée ;
- déploiement du dispositif « étudiant ambassadeur ».

2. Vie étudiante :

- rattachement des nouveaux étudiants au régime général de la Sécurité sociale dès 2018 ;
- fusion des contributions « vie étudiante » et création de la contribution à la vie étudiante et de campus (CVEC) ;
- soutien à la mobilité jusqu'à 1 000 euros pour les étudiants changeant d'académie ;
- création de nouveaux centres de santé au sein des universités.

3. Formation :

- un « contrat de réussite pédagogique » destiné à suivre le parcours de l'étudiant ;
- un premier cycle modulable (+ ou - de 3 ans) par le biais des dispositifs d'accompagnement (dispositifs « Oui si ») ;
- renforcement du tutorat et de l'accompagnement des étudiants (nomination d'un directeur des études par champ disciplinaire).

4. Pilotage :

- dialogue de gestion renforcé, sous l'autorité du recteur, entre enseignement secondaire et enseignement supérieur.

L'objectif de la loi ORE était de parvenir à une modulation des cursus de licence. Celle-ci s'est essentiellement traduite par les dispositifs dits « Oui si ». Lors de la formulation des vœux sur Parcoursup, les formations peuvent proposer à certains étudiants de suivre le cursus choisi à condition de bénéficier d'enseignements complémentaires augmentant leurs chances de réussite (modules de méthodologie, enseignements de consolidation) ou en faisant leur licence en quatre ans et non en trois¹. La mise en place de « directions des études » devait également contribuer à la personnalisation des parcours des étudiants et à l'élaboration des contrats pédagogiques.

¹ Article D. 612-1-14 du code de l'éducation.

DEUXIÈME PARTIE À LA RECHERCHE DES FINANCEMENTS PERDUS

I. L'OBSCURE CLARTÉ DES MODALITÉS DE RÉPARTITION DES FINANCEMENTS ORE

La mise en place du plan Étudiants puis de la loi ORE devait aller de pair avec un **renforcement des moyens accordés aux universités, étalé sur la période 2018-2022**. Ces crédits supplémentaires devaient essentiellement permettre d'ouvrir des places et de créer des postes dans les filières en tension. Ce point fait l'objet d'une analyse détaillée plus bas.

Ces crédits devaient également financer l'indemnisation des personnels impliqués dans la mise en œuvre de la loi, les dispositifs d'aide à la réussite et plus largement l'ensemble des investissements aux objectifs ORE.

A. DES MONTANTS CONSÉQUENTS EN JEU CONCENTRÉS SUR LE FINANCEMENT DE NOUVELLES PLACES EN LICENCE

1. Quels financements pour quels dispositifs ? La difficile évaluation des montants accordés

Loin d'être un simple exercice de contrôle, l'analyse des financements liés à la loi ORE se révèle d'une grande complexité.

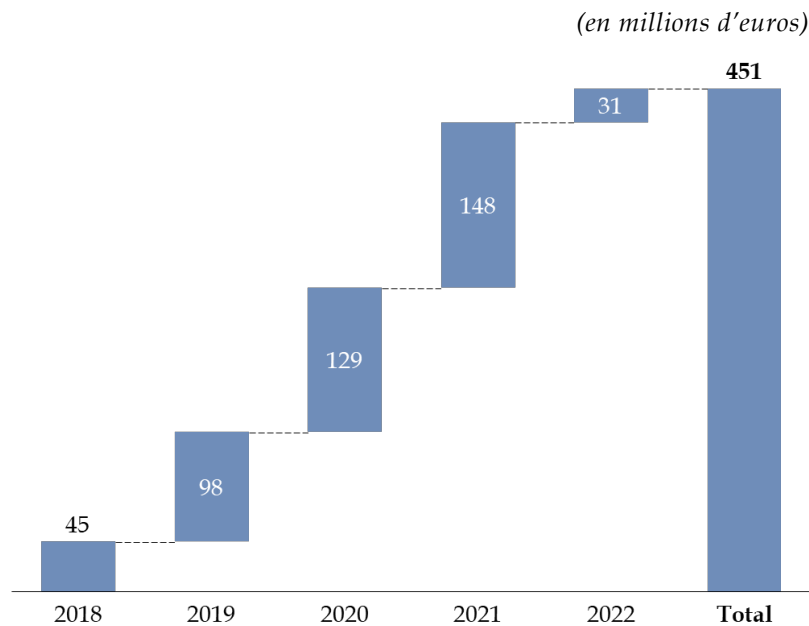
La première difficulté, et non la moindre, consiste à **déterminer précisément le montant total des crédits accordés**. Les chiffres varient en effet fortement selon le périmètre concerné.

Au sens le plus strict, les crédits ORE se rapprochent de ceux mis en avant lors des annonces du plan Étudiant en 2017. À l'époque, il avait été annoncé un montant de près de 500 millions d'euros sur l'ensemble du quinquennat. Ce montant a été atteint, voire dépassé, dès lors que les documents transmis par le ministère indiquent que **582 millions d'euros ont été accordés aux universités dans le cadre du plan Étudiants**.

La loi ORE datant de 2018, les crédits accordés en LFI 2018 ne sont pas véritablement des crédits ORE. Mais l'essentiel des crédits du plan Étudiants ont été accordés après le vote de la loi ORE sur les quatre années 2018-2022 et pour des dispositifs répondant aux objectifs de la loi. Ces crédits ont été ouverts sur le programme 150 - Enseignement supérieur de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Toutefois, dans les réponses au questionnaire budgétaire, le ministère indique que « *les moyens suivants ont été alloués aux établissements depuis 2018 au titre du « plan étudiants »¹* :

Moyens accordés au titre du plan Étudiants selon le questionnaire budgétaire



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire pour le PLF 2023

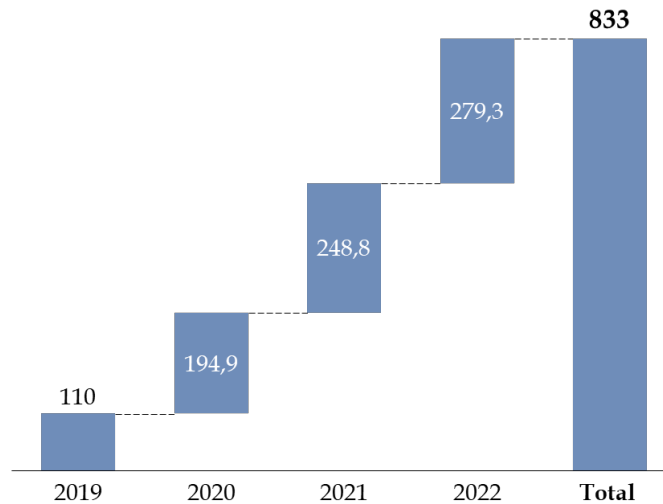
Il semble qu'il s'agisse d'une confusion avec les moyens accordés au titre du grand plan d'investissement pour l'année 2022, les montants sur 2018-2021 recoupant ceux accordés au titre du plan Étudiants. L'articulation entre les crédits budgétaires ORE et les crédits relance est cependant loin d'être limpide, comme cela sera développé plus bas.

Par ailleurs, dans certains documents, **le ministère intègre comme faisant partie des crédits ORE l'ensemble des moyens accordés aux établissements lors du développement du dialogue stratégique de gestion (DSG), soit 235 millions d'euros supplémentaires. Le total des financements ORE s'élèverait alors à 833 millions d'euros.**

¹ Réponse au questionnaire budgétaire pour le projet de loi de finances 2023.

**Montants ouverts en LFI pour financer des dispositifs ORE
en incluant la montée en charge du dialogue de gestion**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire fourni par la DGESIP

Si le renforcement du rôle du rectorat constitue en effet un des objectifs et des effets de la loi ORE, **le rapporteur spécial considère que ces crédits ne peuvent à proprement parler être considérés comme rattachés au dispositif de la loi ORE**. En conséquence, la lecture selon laquelle les crédits du plan Étudiants recouperent ceux accordés au titre de la loi ORE semble plus pertinente. Les montants accordés sont en tout état de cause loin d'être anodins.

Cette lecture est la même que celle effectuée par la Cour des comptes en 2020, qui aboutissait à 268 millions d'euros sur les trois premières années de mise en œuvre.

**Ventilation par dispositif et sous-dispositif
établie par la Cour des comptes en 2020**

(en euros)

Objectif de financement	Détail du financement	2018	2019	2020
Indemnisation des personnels impliqués dans la mise en œuvre de la loi	commission d'examen des vœux, directeur des études, accompagnement pédagogique	5 831 661	11 142 044	11 142 044
	reconnaissance de l'investissement pédagogique	2 010 000	2 010 000	2 010 000
	complément exceptionnel destiné aux personnels non-enseignants	2 990 000		
	Sous-total	10 631 661	13 152 044	13 152 044
Augmentation des capacités des filières en tension	création d'emplois d'enseignants pour encadrer les nouveaux étudiants*	9 786 067	40 600 289	63 141 645
	création d'emplois d'enseignants pour encadrer les sur-inscrits**	1 135 833	3 627 500	3 627 500
	forfait sur-inscrits	2 750 000		
	heures complémentaires	5 687 161	1 629 243	4 887 729
	dotation fonctionnement		830 600	415 850
	Sous-total	19 359 052	46 687 632	72 072 724
Dispositifs d'aide à la réussite (« oui si »)	création d'emplois d'enseignants pour encadrer les étudiants « oui si »*	7 793 557	25 889 800	30 791 756
Investissement***	projets immobiliers ou numériques	6 980 883	12 757 879	8 482 994
TOTAL		44 965 163	98 486 655	124 499 519

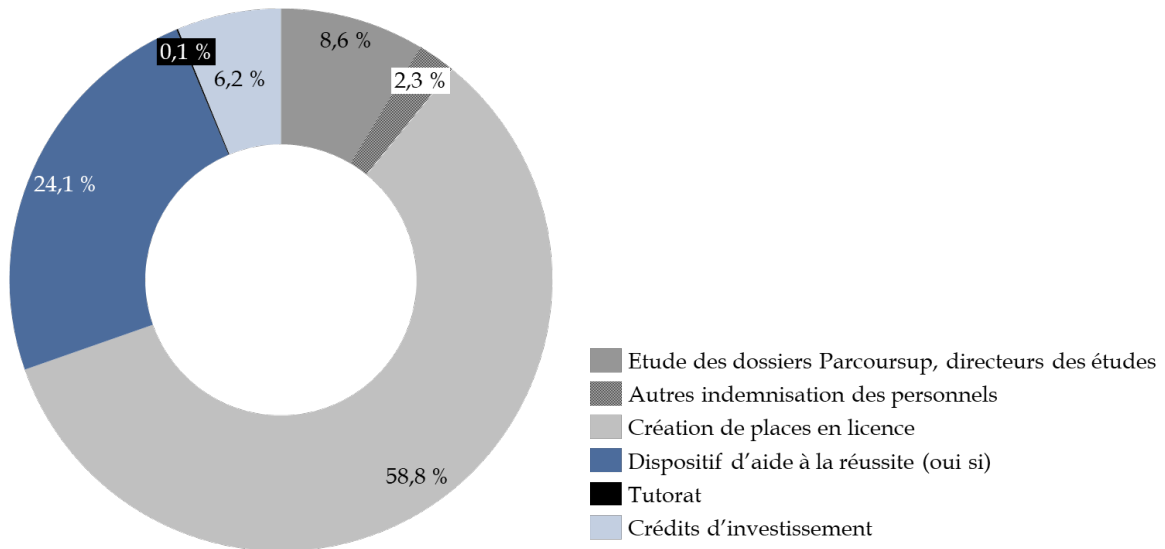
Source : Cour des comptes, Un premier bilan de la loi ORE, 2020

En revanche, France Universités estime le coût des dispositifs de la loi ORE à 220 millions d'euros, sans que le rapporteur spécial n'ait réussi à expliciter l'origine de cette différence de montants.

La deuxième difficulté d'analyse, au-delà des seules questions de périmètre, est celle de la ventilation par dispositif de ces crédits. Les crédits ORE sont intégrés à la subvention pour charges de service public (SCSP) versée à chaque établissement par le biais du programme 150 et ne font donc pas l'objet d'une ligne spécifique dans les documents budgétaires.

Plus de la moitié des financements ont été fléchés vers des ouvertures de places supplémentaires dans les établissements afin d'augmenter les capacités d'accueil dans les filières en tension. Environ un quart des crédits a financé le développement des dispositifs d'aide à la réussite (« oui si »), et le quart restant la valorisation de l'investissement pédagogique et le financement de projets d'investissements.

Répartition par dispositif des crédits ORE 2018-2022



Source : commission des finances

Ainsi, d'après les documents fournis au rapporteur spécial, 342 millions d'euros auront été consacrés depuis 2018 à la création de places dans les établissements, 140 millions d'euros aux financements des dispositifs « Oui si » et environ 50 millions d'euros pour les frais liés aux commissions Parcoursup et à la mise en place de directeurs des études. La ventilation plus complète et son évolution par année figurent dans le tableau ci-dessous.

Ventilation des crédits liés au plan Étudiants

(en millions d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2018-2022
Création de places	19,3	46,3	76,5	94	105,6	341,7
Étude des dossiers, directeurs des études, accompagnement pédagogique	5,8	11,1	11,1	11,1	11,1	50,2
Rémunération indemnitaire des personnels	5,1	2,0	2,0	2	2	13,1
Dispositifs et parcours d'accompagnement « oui si »	7,8	25,9	31,9	36,2	38,2	140
Investissement - fonctionnement	7	12,8	7,6	4	4,6	36
Total alloué aux établissements	45	98,1	129,1	147,9	161,5	581,6

Source : commission des finances d'après les tableaux transmis par la DGESIP

S'il n'existe plus à proprement parler de crédits ORE ouverts depuis le PLF 2023, la mise en place de la loi a engagé directement les finances publiques sur le long terme. En effet, **l'ensemble des financements ORE a été pérennisé dans la subvention pour charges de service public accordée (et soclée) aux établissements d'enseignement supérieur sur le programme 150 et devrait donc continuer à être versée au cours des prochaines années.**

2. Une absence de données sur la consommation des crédits qui doit alerter sur les modalités de gestion

Les montants initiaux accordés au titre de la loi ORE n'étant pas faciles à isoler et à suivre, il n'est pas surprenant qu'il en aille de même s'agissant de la consommation de ces crédits en gestion.

Les développements des documents budgétaires sur les financements ORE sont très succincts, en particulier s'agissant de l'analyse de l'exécution des crédits. La direction du budget a reconnu devant le rapporteur spécial que les données étaient « *très parcellaires* » et qu'elle-même ne disposait pas d'une répartition territorialisée de la consommation des crédits.

Les seules indications publiques sur la consommation des crédits ORE figurent dans les notes d'exécution budgétaire de la Cour des comptes. Or la Cour indique dans le même passage sur l'exécution 2020 et 2021 que

« compte tenu des éléments transmis par le ministère dans le cadre de l'élaboration de la présente note d'analyse de l'exécution budgétaire, la Cour rappelle la nécessité déjà exprimée de disposer d'un suivi, en particulier pour être en capacité d'établir un lien direct entre le nombre d'emplois créés et l'augmentation des capacités des filières en tension ».

Le ministère n'a pas été en capacité de fournir au rapporteur spécial une ventilation par dispositif de la consommation des crédits année par année. Selon la DGESIP, cette opacité s'explique par le fait que les montants ORE ont été accordés dans le cadre du dialogue stratégique de gestion (DSG) effectué par les rectorats. Toutefois, au vu des montants en jeu, le rapporteur spécial ne peut que s'étonner que l'administration ne dispose pas d'une vision consolidée des moyens alloués dans le cadre du DSG.

Concernant toutefois les crédits accordés pour les créations de places, le ministère a transmis au rapporteur spécial des données qui vont dans le sens d'une large sous-exécution des crédits. Ainsi, **près de 215 millions de crédits ouverts sur le programme 150 entre 2019 et 2022 n'auront pas été utilisés.** En intégrant les crédits du plan de relance, plus de 262 millions d'euros n'auront finalement pas été utilisés pour des créations de places.

La difficulté à disposer de données consolidées rejoint les problématiques de suivi des moyens accordés qui seront développées plus bas.

B. DES MODALITÉS D'ATTRIBUTION DES CRÉDITS COMPLEXES ET INSUFFISAMMENT TRANSPARENTES

1. Un dispositif initial « empirique » de répartition des crédits

L'ensemble des acteurs entendus par le rapporteur spécial s'accorde pour considérer que **le cadre de gestion des crédits était peu formalisé.** France universités indique ainsi que « *le dispositif de financement est resté très empirique* »¹, le cabinet de la ministre de l'enseignement supérieur préférant le terme synonyme « *d'assez expérimental* »².

Le ministère a certes transmis un guide méthodologique à l'attention des acteurs du DSG indiquant que « *les négociations menées entre les rectorats et les établissements s'appuieront sur un état des lieux précis des financements alloués et des engagements associés. Les arbitrages pris par la DGESIP tiendront compte de la réalité des places supplémentaires créées au titre de l'année universitaire 2020-21 et des admissions enregistrées sur Parcoursup* ». Comme cela sera développé ultérieurement sur le volet créations de places, cette circulaire ne semble pas

¹ Réponse fournie au questionnaire du rapporteur spécial.

² Audition du cabinet de la ministre.

avoir été toujours suivie d'effets, faute notamment d'un système d'allocation des moyens.

SYMPA : la fin d'un modèle formalisé d'allocation des moyens aux universités

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

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

Les critères de mesure de l'activité étaient, pour la formation, le nombre d'étudiants présents aux examens, et, pour la recherche, le nombre d'enseignants-chercheurs rémunérés par l'établissement, pondéré selon les domaines de recherche. La performance est mesurée, en matière de formation, par la valeur ajoutée des établissements au regard de la réussite des étudiants en licence et au DUT, et du nombre de diplômés de master et en matière de recherche, par la cotation AERES des unités de recherche et par le nombre de doctorats délivrés dans l'année. Ainsi, l'augmentation de l'activité ou l'amélioration des performances d'une université augmentaient sa dotation calculée au détriment de celles des autres. Toutefois, les moyens financiers entrant dans son périmètre ne prennent pas en compte la masse salariale des emplois transférés.

Entre 2009 et 2014, le modèle dit SYMPA fournissait ainsi pour les universités une répartition théorique des crédits de fonctionnement et des emplois entre les établissements, selon des critères d'activité et de performance. Il a été utilisé pour la dernière fois, en 2017, pour les universités pour la dernière vague d'emplois alloués au titre du rééquilibrage des dotations.

Source : rapport sur la prise en compte de la performance dans le financement des universités fait par M. Philippe ADNOT au nom de la commission des finances, 2019

France universités l'indique ainsi dans ses réponses au rapporteur spécial : « *la répartition des moyens au titre de la loi ORE s'est faite au fil de l'eau, en fonction des besoins exprimés par chaque université. [...] les universités peuvent avoir utilisé ces moyens selon des modalités différentes* », engendrant des disparités de financement selon les établissements. France universités ajoute ainsi : « *le rôle du ministère, qui a rendu les arbitrages finaux, a été primordial. Les critères sur la base desquels ont été rendus ces arbitrages censés garantir la cohérence de l'ensemble, ont été rarement explicités* ».

La Cour des comptes a souligné dans son premier bilan de la loi ORE en 2020 les lacunes du système de répartition des moyens par la DGESIP, d'autant plus que le DSG n'a été mis en place qu'en 2019. Lors de son audition par le rapporteur spécial, la DGESIP a reconnu la « *justesse* » de ces critiques.

2. Après 2019, une formalisation souhaitable par le dialogue de gestion

Un des aspects de la loi ORE était la **mise en place d'une véritable déconcentration de la gestion des établissements d'enseignement supérieur dans les rectorats**. Le déploiement du dialogue de gestion a placé le recteur au centre d'une partie du schéma de financement des universités, celui-ci étant désormais à la fois arbitre et négociateur.

La quasi-totalité des crédits du plan Étudiants a été allouée à partir de 2019 dans le cadre du DSG, mis à part les crédits dédiés aux investissements qui ont fait l'objet d'appels à projets. Les montants accordés au titre de la loi ORE représentent plus de 70 % des montants totaux accordés aux établissements dans le cadre des DSG 2019-2022.

Part des financements ORE dans les montants répartis dans le cadre du DSG

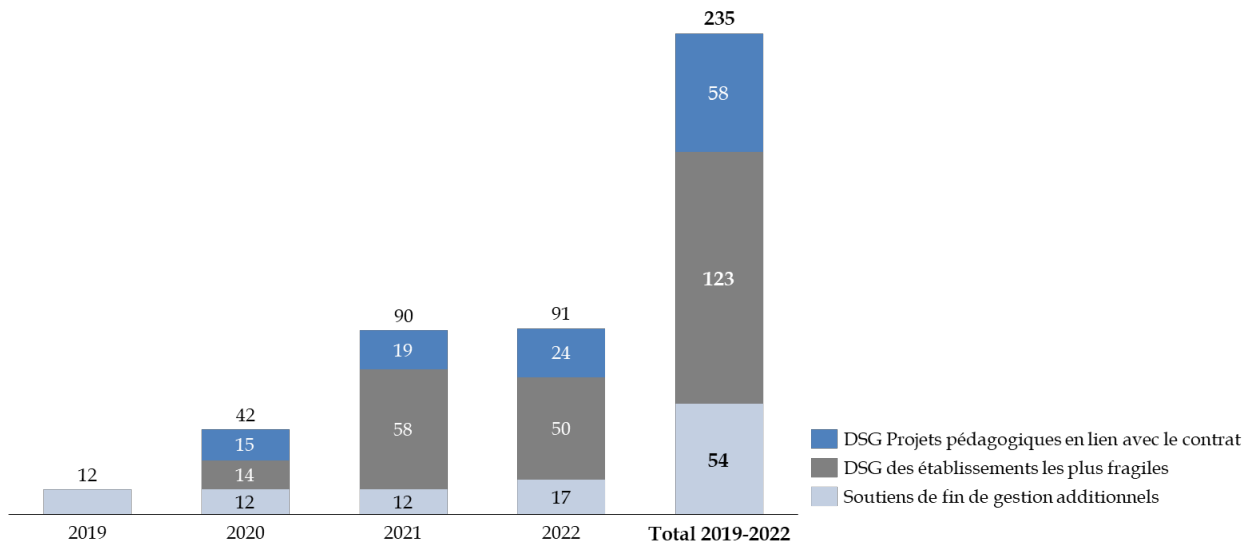
2019	2020	2021	2022	Total 2019-2022
88,9 %	75,6 %	62,2 %	64 %	71,2 %

Source : commission des finances d'après les réponses transmises au rapporteur spécial

Il convient de rappeler que la répartition par le DSG n'a concerné qu'une infime part des moyens globaux alloués aux établissements : ainsi, **en 2022, seuls 279 millions d'euros ont été répartis par le DSG sur les 14,21 milliards d'euros ouverts la même année sur le programme 150.**

Montants accordés aux établissements dans le cadre du dialogue stratégique de gestion hors ORE

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les réponses transmises au rapporteur spécial

Afin de tenir compte du renforcement de l'échelon du rectorat, dans les sept régions les plus importantes, **la fonction de recteur délégué à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation a été mise en place à compter du 1^{er} janvier 2020**. Celui-ci est supposé être l'interlocuteur privilégié des universités, des écoles et des organismes de recherche sur le territoire interacadémique.

3. Une articulation malaisée avec les crédits extrabudgétaires

Au-delà des crédits budgétaires ORE proprement dits, **les montants accordés ont été presque doublés par les financements des programmes d'investissements d'avenir (PIA) qui s'élèvent à 450 millions d'euros**.

Deux actions du PIA 3 sont spécifiquement ciblées sur la réussite des étudiants.

L'action « Nouveaux cursus à l'université » a fait l'objet de deux appels à projets en 2017 et en 2018. Le premier appel à projets avait pour objectif de soutenir des programmes favorisant la diversification et le décloisonnement des parcours en licence ou contribuant à développer l'offre universitaire de formation professionnelle. 17 projets ont été retenus sur 66 déposés. Ils seront soutenus pendant 10 ans pour un montant total de 150 millions d'euros. Le second appel à projets, recentré sur la réussite en licence, a distingué 19 projets sur 48 déposés pour un montant total de 175,9 millions d'euros, également pendant 10 ans.

Deuxièmement, le premier volet de l'action « Territoires d'innovation pédagogique » concerne directement l'accompagnement et la réussite des étudiants. Il s'agit des dispositifs territoriaux pour l'orientation vers les études supérieures. 11 premiers projets ont été sélectionnés en 2019 pour un montant total de 37 millions d'euros financés dans le cadre du PIA, et six nouveaux projets ont été sélectionnés au printemps 2020 pour un montant de 35 millions d'euros. Enfin, cette action finance également l'appel à projets « solutions numériques pour l'orientation vers les études supérieures » à hauteur de 10 millions d'euros.

La DGESIP a par ailleurs indiqué au rapporteur spécial manquer de données sur le rythme de décaissement des crédits du PIA. Les dernières informations figurant dans le tableau ci-dessous datent en effet du 30 juin 2022.

**Exécution de l'action Nouveaux cursus universitaires du PIA 3 au 30 juin 2022
(hors crédits France 30 ouverts en 2022)**

(en millions d'euros)

Engagements	Contractualisations	Décaissements
267	267	111

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

En outre, **133 millions d'euros ont été ouverts dans le cadre du plan de relance pour financer de nouvelles places à l'université (dont 49 millions d'euros en 2021 et 84 millions d'euros en 2022)**. Seule une partie des crédits accordés en 2022 ayant été consommée, le montant total financé par le plan de relance s'élève à **86 millions d'euros**.

Le rapporteur spécial a pu se prononcer à plusieurs reprises dans ses rapports budgétaires sur la **faible pertinence du financement des universités par le biais de crédits extrabudgétaires**, en particulier s'agissant de dispositifs financés sur 10 ans ou de créations de places, par définition non limitées à un ou deux ans. Le rapporteur spécial en veut pour preuve la décision de maintenir après 2022 une partie des financements « relance » en les budgétisant à l'intérieur de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». **D'après la direction du budget, 49,5 millions d'euros de crédits inscrits en LFI 2023 sur le programme 150 ont pérennisé les financements « relance »**. En particulier s'agissant des créations de place, la décision de passer par des crédits « relance » a constitué un facteur de complexité supplémentaire dans une gestion déjà peu opérationnelle, comme développé ci-dessous.

C. UN ENJEU CENTRAL : RETRACER LES CRÉATIONS DE PLACES EN LICENCE

1. Le choix d'un financement « à la place » théorique

a) Une autonomie des établissements dans le choix des places créées

Comme indiqué plus haut, **les financements liés à la loi ORE ont été essentiellement concentrés sur les créations de places en universités, afin d'accueillir un nombre croissant d'étudiants.**

Dès 2019, les créations de places ont été intégrées dans le dialogue de gestion. Toutefois, l'objectif initial, c'est-à-dire l'ouverture de places en amont de la rentrée scolaire dans les filières en tension afin d'éviter de prolonger le phénomène des « listes d'attente » sur Parcoursup s'est heurté à la difficulté d'anticiper finement le phénomène démographique. La DGESIP a donc procédé **en cours de gestion à un renversement de la logique, conduisant à attribuer d'abord les financements liés aux créations de places aux universités, puis à constater l'écart avec les demandes sur Parcoursup une fois la rentrée passée.**

Le choix qui a été fait a été de laisser les établissements libres de choisir les formations où ces places étaient créées, suivant une logique d'enveloppe. Lors du dialogue de gestion, une somme est allouée à chaque université ou établissement d'enseignement supérieur, correspondant à la création d'un certain nombre de places, que les établissements sont laissés libres de ventiler *a posteriori*. **En conséquence, ni le rectorat ni la DGESIP ne valident les formations dans lesquelles ces places sont créées.**

b) Des places sans locaux et pour quels personnels supplémentaires ?

Les places ont été financées au coût marginal, c'est-à-dire sans incitation à des recrutements de personnels supplémentaires, et sans tenir compte des contraintes d'accueil des étudiants dans un bâti aux capacités limitées, où les locaux étaient parfois déjà surchargés, et pour certains, encore vétustes.

L'administration elle-même a indiqué que la prise en compte du taux d'encadrement des étudiants et des capacités des locaux constituait un angle mort de la logique de financement des places à l'œuvre. Il a été ainsi indiqué au rapporteur spécial : *« Il faut être conscient qu'en Ile-de-France, au-delà des premières années (2018 et 2019), les capacités physiques d'accueil ont été assez rapidement saturées par insuffisance de locaux universitaires. En outre, le dynamisme économique de la région Ile-de-France entre en concurrence avec le besoin de recrutements universitaires que ce soit pour les personnels enseignants ou*

administratifs, limitant de ce fait les capacités en ressources humaines pour accroître celles des places »¹.

Concernant le recrutement de personnels supplémentaires et en particulier d'enseignants, le ministère ne dispose pas de données consolidées sur les emplois créés dans les universités au titre de la loi ORE.

Il est d'autant plus difficile de relier les créations de places aux recrutements que le nombre de places et le nombre d'enseignants ne sont pas décidés dans les mêmes instances et selon les mêmes temporalités. Cela rejoint donc les problématiques de suivi et de pilotage qui seront développées *infra*.

2. Une opacité dans le suivi des places créées liée à la complexité des modes de calcul successifs

a) Un financement déconnecté des enjeux de définition du coût d'une place en licence

Le choix a été fait d'appliquer un **montant forfaitaire moyen supposé correspondre au coût marginal d'une place à l'université**. Le coût marginal, très difficile à déterminer doit être distingué du coût moyen.

Le coût moyen varie fortement selon le niveau et le type de diplôme (il s'élève à environ 3 730 euros en licence ; 5 430 euros en master, 9 750 euros en DUT et 10 850 euros pour un diplôme d'ingénieur). De même, le coût moyen dépend de la filière et des spécificités de la formation. D'après France universités, le coût moyen varie de 3 140 euros en droit, 4 212 euros en sciences sociales, 4 276 euros en lettres, 6 266 euros en sciences du vivant, 8 121 euros en sciences de la matière et de 8 742 euros en informatique et mathématiques.

Du fait du choix de la fixation d'un montant forfaitaire identique pour tous les établissements, **le montant accordé pour chaque création de place ne reflète pas les variations de coûts inhérentes aux établissements, aux formations, au profil des étudiants et à la valeur ajoutée des universités** par rapport aux établissements de même type. La fixation du montant du forfait relève d'une **logique purement budgétaire**, dès lors que les services rectoraux ne sont pas en capacité de faire cette évaluation qui figure dans la comptabilité analytique propre à chaque établissement (que ne tiennent d'ailleurs pas tous les établissements).

Dès lors, **se pose la question de la pertinence du financement « à la place », décorrélé des sous-jacents économiques liés pour les universités à l'accueil d'un étudiant supplémentaire**. La Cour des comptes dans son rapport de 2020 avait notamment soulevé un possible lien entre la mise en

¹ Réponses du rectorat de région interacadémique d'Ile de France au questionnaire du rapporteur spécial.

place des financements de places et l'amélioration concomitante de la situation financière des universités et du redressement de leurs fonds de roulement. Si corrélation n'est pas causalité, le fait d'avoir financé des places à un coût fixe en amont de leur création et sans les flécher sur certaines filières a sans doute pu aider certaines universités.

b) Des modalités de calcul variables rendant extrêmement complexe la consolidation des données

Les hypothèses du coût des places servant de base aux financements versés aux universités ont évolué au cours des années. Cela contribue à la complexité, voire l'opacité, soulignées par la quasi-totalité des acteurs entendus par le rapporteur spécial

En 2018, le coût du financement d'une place supplémentaire n'a pas été fixé par le ministère et a été déterminé par les rectorats et sur la base d'une enveloppe globale à répartir entre les établissements de l'académie en fonction des engagements pris par les universités. Il s'en est suivi des écarts quelquefois importants et peu compréhensibles d'une université à l'autre, de l'ordre de 604 euros par place supplémentaire pour l'université d'Avignon à 5 333 euros pour l'université des Antilles selon la Cour des comptes. En outre, l'enveloppe globale étant identique pour chaque académie, les montants accordés ne tenaient pas compte des différences de tension des différentes formations. Enfin, le financement de la place a pu varier selon la saisonnalité, la place supplémentaire étant mieux financée en juillet de l'année n de la campagne de financement qu'à l'automne n-1.

Il est donc rapidement apparu que ce système ne pouvait apparaître comme un mode de financement satisfaisant. Dans un second temps et à partir de 2019, les montants accordés au titre de la loi ORE ayant été intégrés au dialogue de gestion, le ministère a fait le choix de basculer vers la logique forfaitaire décrite plus haut.

Ainsi, à partir de 2019, les places en L1 et L2 ont été financées à hauteur de 1 600 euros par place et celles en L3 et en M1 à hauteur de 800 euros.

Ce montant ayant été jugé trop faible pour inciter les établissements à ouvrir des places supplémentaires, le ministère a donc décidé de **doubler le montant accordé aux places en licence par le biais de crédits du Plan de relance.**

La coexistence de financements « relance » et de crédits budgétaires figurant sur la mission « Recherche et enseignement supérieure » a donné lieu à une **architecture budgétaire très complexe**. Les établissements pouvaient opter pour des places financées intégralement sur le plan de relance à hauteur de 3 200 euros mais pour les seules années 2021 et 2022. Ils pouvaient également faire le choix de rester sur des financements pérennes à hauteur de 1 600 euros, mais pour la seule année de M1. Pour les autres années, ils pouvaient opter pour **un mode de financement composite,**

chaque place étant cofinancée par des crédits relance pour 2 000 euros et des crédits du programme 150 pour 1 200 euros. Les 1 200 euros devaient être versés de manière pérenne, à la différence des 2 000 euros versés seulement en 2021 et 2022.

En outre, les places créées dans certaines filières spécifiques ont été intégralement financées sur le plan de relance : 6 000 euros dans les formations paramédicales ; 4 000 euros dans les formations à bac + 1 (année propédeutique notamment) et 2 000 euros pour les places de diplôme d'université (DU).

Pour plus de clarté, ces options sont détaillées dans le tableau ci-dessous :

Évolution des modalités de financement des places supplémentaires

(en euros par place)

	2018	2019	2020	2021: choix des établissements entre trois options		
				Financements Plan de relance - non pérennes	Financements composites : relance + crédits du programme 150	Financements pérennes - crédits du programme 150
L1	Variable selon les établissements	1 600	1 600	3 200	2 000 (relance) + 1 200 (P. 150)	*
L2		1 600	1 600	3 200	2 000 (relance) + 1 200 (P. 150)	*
L3		800	800	3 200	*	1 600
M1		800	800	*	2 000 (relance) + 1 200 (P. 150)	*

* combinaison impossible.

Source : commission des finances

Ce choix de gestion a eu pour principale conséquence de **rendre l'origine des financements des places quasiment intraçable pour les années 2021 et 2022¹**.

Il se justifie d'autant moins que, comme l'a déjà indiqué le rapporteur spécial, **les créations de places n'avaient pas vocation à disparaître une fois les crédits relance épuisés, mais à être pérennisées par la suite**. En outre, dans les cas où les créations de places ont pu

¹ Et ce bien que les réponses au questionnaire budgétaire du PLF 2023 indiquent qu'en 2021 « plus de 26 000 places supplémentaires ont été créées, dont plus de 9 000 dans le cadre de la loi ORE et près de 17 000 dans le cadre du plan de relance pour un coût global de 56,3 millions d'euros ». Cette réponse est d'autant plus étonnante que la DGESIP a affirmé à plusieurs reprises au rapporteur spécial ne pas pouvoir faire le distinguo.

s'accompagner de recrutement de personnels supplémentaires, il semble évident que ceux-ci resteront dans les établissements après la rentrée 2022.

En 2019, les crédits ORE – donc figurant sur le programme 150 – auront financé la création d'un peu moins de 20 000 places à l'université, pour un montant moyen de 2 410 euros (compte tenu des financements spécifiques à certaines filières, plus élevés qu'en licence). En 2020, le montant des places créées a été légèrement inférieur (18 577 places), malgré un financement moyen deux fois supérieur (4 120 euros en moyenne).

En conséquence, sur les deux premières années de déploiement de la loi ORE, et indépendamment du contrôle *a posteriori* de la création de ces places et de leur adaptation aux besoins, **l'État aura financé la création de 37 695 places à l'université pour un montant total de 120,6 millions d'euros¹.**

Les données transmises par l'administration font état de 38 561 étudiants supplémentaires sur ces deux mêmes années, soit environ 800 places non financées. Du fait de la fragilité de la remontée des données chiffrées à laquelle a pu être confronté le rapporteur spécial, la conclusion principale doit être **que l'ensemble des étudiants supplémentaires accueillis dans l'enseignement supérieur en 2019 et 2020 a fait l'objet d'un financement spécifique de l'État.**

L'analyse des années 2021 et 2022 est rendue beaucoup plus complexe du fait des financements composites relance/ORE. En effet, s'agissant des seules créations de places financées par le programme 150, leur nombre est négatif à l'échelle nationale, alors même que les crédits ORE continuent à augmenter.

En revanche, les financements de places par des crédits « relance » s'élèvent à 48 millions d'euros en 2021 et 37,6 millions d'euros en 2022, soit un financement total des créations de places à hauteur de respectivement 142 millions d'euros et 143 millions d'euros. Sur la base d'un financement moyen à hauteur de 3 200 euros, cela reviendrait à environ 26 000 places créées en 2021 et 2022. Cette estimation n'est nécessairement qu'une approximation, dans la mesure où :

- le nombre d'établissements ayant opté pour un financement intégralement « relance » ou un financement composite n'a pas été communiqué par le ministère au rapporteur spécial, malgré sa demande ;

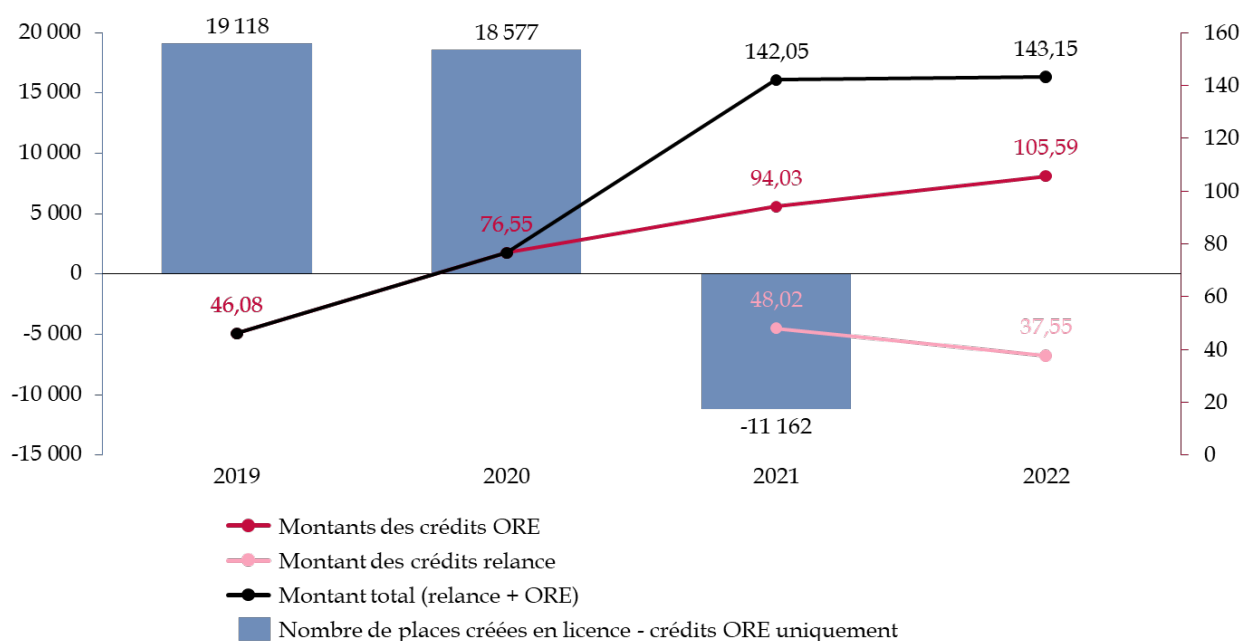
- le montant moyen de 3 200 euros ne tient pas compte des places financées plus largement dans certaines filières spécifiques.

Pour cette raison, le nombre de créations de places financées par des crédits relance ne figure pas dans le tableau récapitulatif ci-après.

¹ En exécution, pour un montant total de 227 millions d'euros de crédits ouverts, soit près du double.

Évolution des financements des créations de places dans l'enseignement supérieur

(en millions d'euros et en nombre de places)



NB : données non encore connues pour 2022.

Source : commission des finances

L'établissement d'un financement à 3 200 euros par place rapprochait le forfait du coût moyen d'une place en licence, pourtant supérieur au coût marginal, et pouvait donc potentiellement se traduire par un bénéfice pour les universités.

Enfin, pour ajouter à une gestion déjà considérablement brouillée par la stratification des financements, le ministère a indiqué qu'afin de remédier à la possible sous-dotation de certains établissements, il a procédé au versement de « dotations de rééquilibrage de la SCSP »¹ dont il va sans dire qu'elles ne figurent pas dans les documents consolidés fournis au rapporteur spécial.

Une analyse plus détaillée à l'échelle de l'académie accentue l'impression d'opacité dans la répartition et d'un éloignement de la doctrine présentée plus haut au profit d'une attribution empirique et de la négociation en gestion.

Ainsi, les établissements de l'académie d'Aix-Marseille auront bénéficié sur l'ensemble de la période 2018-2022 de 10,9 millions d'euros de financements au titre des créations de places, pour un total de 1 824 places supplémentaires. Cela revient donc à un montant moyen par place de

¹ Audition de la DGESIP.

5 970 euros¹. **La quasi-totalité de ces moyens supplémentaires est soclée dans la SCSP versée aux différents établissements et continuera à être versée au cours des prochaines années, sans que l'utilisation finale de ces crédits ne soit réellement explicitée, le financement par place semblant particulièrement élevé.**

3. Une dissociation avec les besoins réels plusieurs fois soulignée

a) La liberté laissée aux établissements a entraîné une décorrélation entre les places créées et les filières les plus en tension

Le nombre de places supplémentaires financées est un volume théorique qui ne correspond pas au volume des places supplémentaires créées, c'est-à-dire effectivement ouvertes pour le recrutement d'étudiants. Mais au-delà du montant des financements, se pose la question de leur usage par rapport à l'objectif initial de la loi ORE, à savoir accueillir un nombre croissant d'étudiants dans les filières en tension.

La critique d'une déconnexion, favorisée par le caractère théorique des créations de places, entre les financements et la démographie étudiante au niveau de chaque filière a été formulée par plusieurs acteurs. Elle figurait déjà dans le rapport de la Cour des comptes de 2020 et a été formulée à plusieurs reprises par le rapporteur spécial dans ses derniers rapports budgétaires.

Au cours du dialogue de gestion, le ministère transmet aux établissements les données relatives au taux de pression (nombre de dossiers reçus sur Parcoursup / capacités de la filière) et au taux de remplissage (nombre d'admis / capacité de la filière) pour chaque formation. L'apport concret de ces données en gestion doit cependant être nuancé.

D'une part, la Cour des comptes a souligné les limites de ces indicateurs : *« le calcul du taux de pression tel qu'il a été défini ne reflète pas la réalité des filières en tension. Il devrait être calculé à partir du rang du dernier appelé sur la liste d'attente par rapport au nombre total de candidats ».*

D'autre part, dès lors que, comme présenté plus haut, les établissements demeurent libres de choisir les formations dans lesquelles ils créent des places, **les taux de pression et de remplissage n'ont qu'une valeur purement indicative pour les établissements et en aucun cas ne sont contraignants.**

L'administration l'indique ainsi très clairement dans les réponses fournies au rapporteur spécial : « le critère du taux de pression n'a pas été utilisé dans le suivi des places effectivement créées ».

¹ Document fourni par la DGESIP : dialogue stratégique et de gestion - Phase 1, annexe 2a : rappel des moyens ORE - académie.

Au niveau national, les principales filières ayant connu les plus fortes hausses de places sont les suivantes : Chimie (+ 28 %), Mathématiques (+ 20 %) ; Sciences de la vie, biologie, santé (+ 20 %) ; Médecine (+ 18 %) ; Sociologie et démographie (+ 17 %). On note de fortes différences selon les territoires : dans l'académie d'Aix-Marseille, la filière droit, économie et gestion était la plus en tension en 2018 avec un taux de 94,9 %, dans l'académie de Bordeaux, la filière Staps était la plus en tension avec un taux de 100 %¹.

Toutefois, le ministère n'a pas pu fournir au rapporteur spécial la ventilation des places créées par filière, donnée qui semble pourtant exister, au moins au niveau des rectorats.

En particulier, **le rapporteur spécial s'interroge sur le fait d'avoir opté pour un financement sur la base d'une montée de cohorte automatique de places** : dès lors que la première année un établissement a bénéficié d'un certain montant au titre de créations de places en L1, ce montant sera étendu à la L2 l'année suivante, puis la L3 la troisième. Interrogé par le rapporteur spécial, le ministère considère qu'il appartient aux universités de réaliser un ajustement en interne entre filières en L1 et L2 « *vues les faibles pertes en ligne* »².

Or, les pertes en ligne sont précisément loin d'être anecdotiques, en particulier dans les formations en tension. Comme l'indique le tableau ci-dessous, près de la moitié des étudiants de L1 ne passent pas en L2 l'année suivante, toutes filières confondues.

Taux de passage des étudiants de L1 en L2 par filière

(en %)

	2018	2019
Droit et sciences politiques	43,0	54,1
Économie, gestion	42,3	52,9
Arts, lettres, langues, sciences humaines et sociales	46,0	51,0
Sciences-santé	47,4	55,3
STAPS	48,0	54,8
Psychologie	47,3	59,6
Ensemble	45,5	53,5

Source : SIES

¹ Réponses de la DGESIP au rapporteur spécial.

² Audition de la DGESIP par le rapporteur spécial.

Le système par cohorte, s'il a pour mérite de simplifier la gestion, va dans le sens d'un financement purement théorique, dont l'objectif n'est pas nécessairement de coller à la réalité de terrain des besoins de places mais de donner des marges de manœuvre financières aux universités pour créer des places.

Il est certain que **l'absence de système informatique adapté ne simplifie pas la prise en compte des évolutions démographiques à l'intérieur de la licence**, comme cela sera explicité ultérieurement. Toutefois, le ministère a été confronté à l'impossibilité de répliquer le système de cohortes pour les masters, face à l'évident rétrécissement démographique entre la L3 et le master 1. Au niveau master, les financements ont été notifiés au regard de l'évolution prévisionnelle du nombre d'inscrits à la rentrée 2021, par comparaison entre les prévisions d'effectifs 2021 et les effectifs 2020 dans les mentions qui présentent un taux de remplissage en 2020 au moins égal au taux moyen constaté sur l'ensemble du territoire (soit 77 %).

Le ministère a donc indiqué au rapporteur spécial avoir utilisé les données fournies par l'application SISE pour adapter les créations de places au nombre d'élèves scolarisés en master. S'il est certain que SISE ne constitue pas l'outil le plus adapté, le temps de fiabilisation des remontées étant très long et donnant lieu à des ajustements avec un ou deux ans d'écart, cela prouve au moins que la mise en place d'un système identique pour la licence.

Le tableau *infra* liste les formations ayant bénéficié de financements de places en 2020 dans l'académie d'Aix-Marseille et indique pour chacune d'entre elles les taux de pression et de remplissage de l'année.

Il appelle deux constats principaux.

D'une part, **les filières ayant un taux de pression très élevé ne sont pas nécessairement celles qui fonctionnent à plein de leurs capacités**. À titre d'exemple, en L1 STAPS à l'université de Toulon, le taux de pression s'élève à 7,2, mais le taux de remplissage de la formation n'était que de 90 %.

D'autre part, **les formations où les taux de pression ou de remplissage étaient très élevés ne sont pas toujours celles ayant reçu le plus de financements au titre des créations de places**. Ainsi, en licence Langues étrangères appliquées Anglais-Coréen à Aix Marseille Université, le taux de pression en 2020 s'élevait à 15,5 et le taux de remplissage à 98 %, mais la formation a recueilli le même montant de financement (40 000 euros soit 25 places créées) que la formation Sciences du langage à l'université Côte d'Azur dont le taux de pression n'était que de 3,8.

Financement des créations de places en 2020 dans l'académie d'Aix-Marseille

(en euros et en %)

Établissement	Parcours	Taux de pression	Taux de remplissage	financement L1	Financement L2	Nombre de places de L1 créées	Nombre de places de L2 créées
Université Côte d'Azur	Lettres	3,6	85,9 %	0	48 000	0	30
Université Côte d'Azur	Sciences du langage	3,8	94,4 %	0	41 600	0	26
Université de Toulon	Droit	4,1	92,9 %	0	70 400	0	44
Université Côte d'Azur	Musicologie	4,4	94,4 %	0	22 400	0	14
Aix-Marseille Université - Site de Marseille Espace Canebière	Droit	4,6	97,1 %	0	68 800	0	43
Avignon Université	Droit	5,2	98,8 %	0	5 000	0	2
Aix Marseille Université - Site d'Aix-en-Provence	Droit	5,3	99,0 %	0	64 000	0	40
Université Côte d'Azur	Droit	5,4	98,0 %	102 400	75 200	32	47
Université Côte d'Azur	Mathématiques & Informatique Appliqués aux Sciences humaines (MIASH)	6,0	89,1 %	0	113 600	0	71
Aix Marseille Université - Site d'Aix-en-Provence	Psychologie - Psychologie à distance	6,7	100,0 %	0	52 000	0	40
Université de Toulon	STAPS	7,2	90,1 %	0	22 400	0	14
Université Côte d'Azur	Sciences de l'Homme, Anthropologie, Ethnologie	7,4	94,4 %	0	40 000	0	25
Avignon Université	Science Politique et Europe	7,8	98,5 %	0	25 000	0	10
Université Côte d'Azur	Psychologie	8,4	96,7 %	76 800	30 400	24	19
Université Côte d'Azur	STAPS	8,6	92,1 %	44 800	35 200	14	22
Avignon Université	Sciences de la vie et de la terre	9,8	96,2 %	0	62 500	0	25
Avignon Université	STAPS	13,9	97,7 %	0	50 000	0	20
Aix Marseille Université - Site d'Aix-en-Provence	Langues étrangères appliquées - LEA Anglais-Coréen	15,5	98,0 %	0	40 000	0	25
Total 2020 pour l'académie				224 000	866 500	70	517

Source : commission des finances d'après les réponses fournies par la DGESIP

b) *Un dispositif de contrôle resté à l'état d'ébauche qui rend impossible tout contrôle de la performance des crédits*

La Cour des comptes indiquait en 2020 que **« la méthode de calcul retenue par le ministère a pu engendrer le financement de places n'accueillant finalement aucun étudiant. Ainsi, sur 21 239 places supplémentaires financées en 2018-2019 à l'université, 8 107 n'ont pas été honorées via Parcoursup dans 401 formations, soit un peu plus du tiers des places créées et financées »**. En effet, elle indiquait que le ministère considérait que **« l'absence d'étudiants positionnés sur ces places nouvellement créées ne donne pas lieu à réduction des moyens puisque le but, pour le ministère, est d'une part, de maintenir de manière pérenne ces capacités d'accueil pour faire face aux flux d'étudiants à venir, et, d'autre part de fluidifier l'attente des candidats sur Parcoursup »**. Une explication identique a été fournie au rapporteur spécial lors de l'audition de la DGESIP.

Or, la Cour concluait en 2020 que **« ces modalités de financement ne peuvent constituer une méthode de pilotage des flux qui ne nécessite aucun moyen supplémentaire. Elles doivent être revues pour financer les inscrits supplémentaires »**. Il n'en a visiblement rien été, bien que le ministère assure **« suivre la création effective des places qu'il a financées »**¹.

Plus étonnant encore, **le ministère semble avoir mis fin au seul système de consolidation des places qui existait entre 2019 et 2021**. Le rectorat d'Île-de-France indique ainsi qu'il **« y a eu un outil de suivi mis en place par le ministère pendant 2 ans en 2019 et en 2020 qui était aussi un outil de dialogue avec les établissements. Le tableau de liaison capacités 2019 puis 2020 permettait d'identifier pour chaque établissement et par mention de licence les augmentations de places en L1 puis en L2 à financer. Cet outil a été abandonné par la DGESIP en 2021, ce qui a mis fin au suivi à la place »**².

L'abandon de cet outil de suivi, qui permettait, malgré toutes les limites précédemment soulignées, de conserver un maigre contrôle a posteriori de la pertinence des places créées par les établissements par rapport aux données issues de Parcoursup, découle de la difficulté, voire l'impossibilité, d'identifier l'origine du financement des places créées (par le plan de relance ou par des crédits ORE).

En conséquence, les réponses transmises par l'administration parlent d'elles-mêmes : **« de surcroît, à partir de juillet 2021 le rectorat n'a pas été associé par le ministère à la totalité du dialogue avec les universités sur le financement des créations de places, notamment sur le bouclage final de financement pour certaines formations plus spécifiques sur des filières en tension ou des métiers d'avenir (IUT, filière informatique par exemple). À partir de ce moment, nous n'avons plus pu**

¹ Réponses fournies par la DGESIP au questionnaire du rapporteur spécial.

² Réponses fournies par le rectorat délégué à l'enseignement supérieur de la région Ile de France au rapporteur spécial.

suivre de manière fine et précise la volumétrie et l'identification des places créées sur financement loi ORE et Plan de relance »¹.

Ainsi, le ministère ne dispose actuellement pas de pouvoir de contrôle sur les établissements et n'est pas en mesure de vérifier d'une part que les places financées ont bien été créées et d'autre part qu'elles l'ont été dans des filières en tension. Le rapporteur spécial considère qu'il est essentiel de travailler sur ce point.

Recommandation n° 5 : Conduire une réelle politique d'évaluation des places en licence ouvertes au cours des dernières années afin de l'adapter aux besoins démographiques (*Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche – DGESIP*).

Le ministère indique toutefois assurer une correction lorsque le nombre d'étudiants est en-deçà des estimations. En l'absence de doctrine formulée par la DGESIP, il semble que ces fermetures ne soient en réalité pas corrélées aux évolutions démographiques.

Ainsi, dans l'académie d'Aix-Marseille, en 2020, seules trois formations ont fait l'objet d'une diminution des places ouvertes par rapport à l'année précédente. Elles figurent dans le tableau ci-dessous. Le rapporteur spécial s'interroge sur le choix de ces trois parcours alors que leurs taux de remplissage et de tension ne sont pas inférieurs aux autres, voire que ces formations ont « fait le plein » en 2019 et 2020.

Fermetures de places en L1 en 2020 dans l'académie d'Aix-Marseille

(en euros et en %)

Parcours	Taux de pression	Taux de remplissage	Financements en moins	Nombre de places de L1 fermées
Informatique	6,0	99,3 %	-100 000	-40
Droit	5,2	98,8 %	-52 500	-21
Anglais	5,3	98,8 %	-72 500	-29

Source : commission des finances d'après les documents fournis par la DGESIP

¹ Réponses fournies par le rectorat délégué à l'enseignement supérieur de la région Ile de France au rapporteur spécial.

Dans la région interacadémique d'Île-de-France, où « *a priori, il n'existe pas de filière où la pression démographique est moindre qu'en 2018* »¹, la baisse des places a touché en 2020, l'ensemble des domaines. Les années suivantes, la capacité d'accueil a augmenté mais elle reste désormais inférieure à la capacité d'accueil de 2018, sauf pour la médecine et pour les spécialités de Droit-Économie-Gestion. Le rectorat précise toutefois que « *les baisses de capacités d'accueil font l'objet d'un travail de dentelle, et le solde global n'est pas significatif pour l'Île-de-France sur la compréhension des évolutions tant l'effet volume additionné joue sur le total* ».

Évolution du nombre de places en L1 par filière dans la région interacadémique d'Île de France et comparaison avec le taux de pression de ces filières

	2018	2019	2020	Évolution 2018/2020	Évolution du taux de pression 2018/2020	2021	2022	Évolution 2018 / 2022	Évolution du taux de pression 2018/2022
Arts, lettres et langues	21 458	20 959	19 118	-2 340	-2,1	18 829	18 879	-2 579	-1
Droit, économie, gestion	18 777	19 036	18 725	-52	+ 2,7	20 166	20 394	1 617	+ 7,6
Sciences et technologie	10 701	11 411	10 595	-106	0	10 367	10 388	-313	+ 10,9
Sciences humaines et sociales	14 345	13 933	13 797	-548	-9	13 716	13 803	-542	- 4,2
Médecine	8 110	7 910	7 633	-477	+ 18,1	8 241	8 306	196	+ 38,1
Total	73 391	73 249	69 868	-3 523	-1,5	71 319	71 770	-1 621	+ 3

Source : commission des finances d'après le rectorat délégué de la région interacadémique Ile de France

Le rapporteur spécial ne peut que considérer comme stupéfiante l'absence de traçabilité des crédits au vu des montants en jeu et des enjeux pour la scolarisation de milliers d'étudiants. L'opacité de l'utilisation des crédits rend impossible toute tentative de contrôle de la performance des financements publics. En outre, si les financements « relance » ont sans aucun doute complexifié le suivi, les lacunes de celui-ci avait déjà précédemment fait l'objet de nombreuses critiques.

¹ *Idem.*

II. UN DISPOSITIF DE PILOTAGE ET D'ÉVALUATION DE LA LOI LACUNAIRE

A. FAUTE DE SYSTÈME D'INFORMATION ET D'INDICATEURS FINALISÉS, QUEL PILOTAGE PAR LA DONNÉE ?

1. Des alertes multiples sur les insuffisances du pilotage dès 2019

Un comité de suivi de la loi ORE a été installé par la ministre de l'enseignement supérieur le 21 juin 2018. À cette occasion, la ministre a précisé le rôle du comité : « *votre mission sera d'évaluer et d'apprécier dans leur globalité et dans leur cohérence les effets de la loi Orientation et réussite des étudiants* ». Elle ajoute : « *articulation entre les équipes pédagogiques de l'enseignement supérieur et de l'enseignement secondaire ; examen des vœux et mise en place des dispositifs d'accompagnement pédagogique ; évaluation des effets de la réforme sur les inégalités sociales et territoriales. Ce sont à ces questions que le comité de suivi sera amené à se confronter* »¹.

Malheureusement, ce programme ambitieux n'aura, semble-t-il, pas dépassé la première étape. **Le rapporteur spécial n'a pas trouvé trace d'une activité du comité de suivi après la remise de son premier rapport en octobre 2019.** L'administration n'a pas répondu à ses interrogations sur les raisons de l'interruption des travaux du comité dès la première année de mise en place de la loi ORE. Cette question demeure d'autant plus que le rapport de 2019 du comité de suivi mentionne des travaux à venir et précise bien qu'il s'agit d'un premier bilan.

Il est vrai que le comité a soulevé, dès son rapport, les lacunes du pilotage observées au cours de la première année de mise en place de la loi ORE. Il souligne ainsi « *la nécessité, pour le ministère, d'avancer sur deux plans : d'une part, celui de l'évolution du dialogue avec les établissements, qui devrait s'appuyer sur des catégories et concepts plus robustes, le développement d'un accompagnement inscrit dans la durée des établissements d'enseignement supérieur [...] ; d'autre part, celui de la construction d'un dispositif d'évaluation, qui soit – idéalement – cohérent avec l'esprit de la loi – et donc adossé au contrat de réussite –, assis sur une conception rénovée de la réussite et utile à l'ensemble des acteurs* ». Le comité ajoute que « *la cohérence globale du pilotage doit prendre en compte le manque d'unité politique d'une part et budgétaire d'autre part* ».

Un an plus tard, **le constat des lacunes du pilotage effectué par la Cour des comptes sur des moyens « mal suivis » et « décorrélés des besoins effectifs » sera tout aussi sévère.** La Cour critique « *une méthode de financement de places supplémentaires à repenser* » et indique que « *le suivi de l'emploi des crédits attribués et des agents recrutés n'est pas efficace* »².

¹ Rapport du comité de suivi de la loi ORE, octobre 2019.

² Cour des comptes, 2020.

2. L'autonomie des universités a pu limiter la consolidation des données au niveau national

a) Un pilotage qui doit tenir compte de la double nature des universités

Le comité de suivi de la loi ORE l'indiquait dès 2019 : « *le pilotage se trouve ici compliqué, en raison d'une part de la mise en œuvre extrêmement rapide de la loi et d'autre part, de la double nature des universités, à la fois opérateurs ministériels et établissements autonomes* ».

Ainsi, **le rapporteur spécial a pu entendre à de multiples reprises lors des auditions, que le ministère n'avait pas été en capacité d'accéder aux données du fait de la liberté des universités** dans le déploiement des dispositifs « Oui si » ou dans le choix des nouvelles places créées.

Il est certain que les difficultés de remontée des données sont en partie le résultat d'une absence de vision consolidée des données au niveau des établissements eux-mêmes. Le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur a ainsi indiqué au rapporteur spécial avoir constaté au niveau des universités un « *défaut de pilotage global des formations* »¹ qui engendrerait, à son tour, les lacunes du pilotage au niveau des rectorats, puis de l'administration centrale.

Dans un rapport également paru en 2020, l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche souligne que la « *phase de collecte et de validation des données avec les établissements est cependant révélatrice de la faiblesse des établissements en matière de pilotage des données relatives au suivi des résultats des étudiants* ». Le rapport met en avant une « *collecte des données délicate qui met en évidence des marges de progrès significatives dans les établissements* »².

Le rapporteur spécial souligne néanmoins que, bien qu'autonomes, et s'il ne s'agit bien entendu pas de remettre en cause cette autonomie, les universités restent des opérateurs de l'État et doivent à ce titre rendre des comptes sur l'utilisation des financements accordés annuellement par le Parlement. Le renforcement du dialogue entre les établissements et l'administration sur l'accès aux données doit donc constituer une priorité.

Les réponses du rectorat délégué d'Île-de-France mentionnent que le contexte du pilotage des dispositifs et des moyens ORE découle « *de l'autonomie des universités qui décident ou non de s'emparer des outils créés par la loi* ». Or d'une part, dès lors que le législateur s'est prononcé sur la mise en place de nouvelles missions, les universités doivent les mettre en place, et d'autre part, il appartient au ministère de l'enseignement supérieur de s'assurer que les crédits alloués correspondent effectivement aux orientations et aux dispositifs figurant dans la loi.

¹ Audition du HCERES.

² Mesure de la réussite étudiante au regard de la mise en œuvre de la loi ORE Année 2018-2019, rapport de l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, février 2020.

b) Une consolidation nationale des données parcellaire

Pour certains sujets, **le ministère ne dispose que d'une vision très limitée des dispositifs mis en place par les universités, essentiellement sur la base d'enquêtes**. À titre d'exemple, il n'existe toujours pas, cinq ans après leur généralisation, de cartographie générale et d'analyse des parcours « oui si ».

En 2019, le comité de suivi indiquait ainsi : *« il serait assurément présomptueux de porter dès à présent un jugement de nature évaluative sur les effets de la loi ORE pour les publics étudiants. Une première raison tient à l'absence de remontées de données de suivi en provenance des établissements du supérieur. Ces données de suivi sont en effet essentielles à la fois pour le pilotage ministériel de la réforme et pour accompagner les acteurs de terrain »*. Or, en 2023, le rapporteur spécial ne peut que reprendre à son compte cette remarque.

L'exemple le plus significatif est celui du suivi des emplois supplémentaires liés à la loi ORE. En 2020, la Cour indiquait que le ministère *« ne disposait pas de données sur les emplois effectivement créés dans les universités au titre de la loi ORE »*, *« ne connaît ni le nombre de personnes recrutées ni le type de support proposé »* et *« refusait de mettre en place des outils de suivi fins, considérant que la restitution des créations d'emplois au Parlement dans le rapport annuel de performance est suffisante »*.

En 2023, le ministère ne semble pas davantage être en capacité de fournir un suivi des emplois créés en lien avec la loi ORE. Le ministère considère que *« compte tenu notamment du nombre d'opérateurs relevant du programme 150, il n'est pas possible de quantifier avec précision la corrélation entre les schémas d'emploi réalisés par les établissements et les crédits alloués dans le cadre de la loi ORE pour la création de places sur le cycle de licence »*¹. Il a pu procéder à des estimations et a pu fournir un nombre de 2 968 ETPT supplémentaires entre 2018 et 2022².

Ce chiffrage reste extrêmement approximatif, dans la mesure où la DGESIP considère que l'ensemble du schéma d'emplois sur la période est imputable à la loi ORE, *« dans la mesure où les mesures nouvelles de masse salariale inscrites en LFI de 2018 à 2021 concernaient pour l'essentiel la mise en œuvre de la loi ORE »*³, ce qui constitue un point de départ contestable ne tenant pas compte des politiques de formations hors ORE que les établissements ont pu mettre en place. En outre, ce chiffre est issu d'un calcul entre les moyens supplémentaires accordés annuellement et un coût moyen par emploi de 60 000 euros, qui n'est pas représentatif de l'éventail des rémunérations applicables.

¹ Réponses de la DGESIP au questionnaire du rapporteur spécial.

² Réponses au questionnaire parlementaire pour le PLF 2023.

³ *Idem*.

Cette absence de données consolidées découle déjà d'une absence de consolidation au niveau académique : « nous ne disposons pas de données précises concernant le nombre de recrutements opérés par les universités ni l'impact sur le taux d'encadrement »¹.

S'agissant des créations de places, le rapporteur spécial a largement détaillé *supra* l'absence de contrôle systématisé et les lacunes du suivi.

c) L'ambition de la déconcentration face aux limites des rectorats

Comme cela a été présenté plus haut, **le rôle des recteurs a été renforcé par la mise en place du dialogue de gestion.** Les réponses transmises par la DGESIP au rapporteur spécial dressent du DSG un bilan pour le moins positif : cette évolution aurait « permis de disposer d'une expertise de proximité, au plus proche des besoins avérés pour les établissements et a ainsi permis une allocation au plus juste des besoins ».

Cette vision semble devoir être largement nuancée.

D'une part, **les rectorats n'ont pas tous été en mesure d'obtenir des données des établissements, faute de système d'information adapté.** Ensuite, les rectorats ont joué un rôle de remonté des données plus ou moins approfondi, la DGESIP elle-même reconnaissant des « disparités entre les rectorats dans les remontées d'informations »².

Le suivi devrait être facilité dans les rectorats de région qui disposent d'un recteur délégué à l'enseignement supérieur. Les rectorats d'académies qui disposaient de la compétence « enseignement supérieur et recherche » ont piloté le déploiement territorial des dispositifs issus de la loi ORE de 2018 à 2020, avant un changement de ressort de la compétence au profit des nouvelles régions académiques. Toutefois, **le rôle du recteur délégué reste très variable selon les académies et l'investissement du recteur d'académie dans les domaines relevant de l'enseignement supérieur.** En particulier, la consolidation des données au niveau interacadémique n'est pas toujours évidente. Le rectorat délégué d'Île-de-France indique que la consolidation des données des trois académies d'Île-de-France est rendue complexe par la coexistence de « cultures professionnelles différentes entre les trois académies, ayant chacune administré les données des dispositifs ORE selon des modalités propres entre 2018 et 2020 ». Le rectorat délégué soulève également la question d'une « **structuration très progressive de l'échelon « région académique »** depuis 2020 qui n'a pas permis, à ce stade, d'aboutir à des tableaux de bord harmonisés »³.

D'autre part, il semble qu'il existe un manque de fluidité dans les relations entre les rectorats et l'administration centrale, dans un sens descendant, *a minima* sur la question des crédits ORE. Ainsi, les réponses

¹ Réponses du rectorat délégué d'Île de France.

² Audition de la DGESIP.

³ Réponses au questionnaire du rapporteur spécial.

fournies au rapporteur spécial indiquent qu'en « l'absence d'informations complètes sur ce qui a été négocié par le ministère avec les établissements, le rectorat n'a plus été en capacité de retracer à la place près les financements accordés, et inversement », en particulier après la remontée de la gestion des créations de place en administration centrale après 2021.

Les rectorats semblent parfois pris entre deux échelons. Ainsi, s'agissant de l'évolution du taux d'encadrement des étudiants, les indicateurs sont calculés en interne aux universités ou au ministère, mais le rectorat ne dispose pas de ces informations.

B. UN CADRE DE PERFORMANCE DE LA LOI ORE QUI LAISSE À DÉSIRER

1. Le « péché originel de la loi ORE » : un enjeu de définition de la réussite étudiante qui n'a jamais été tranché

Dans la mesure où l'objectif premier de la loi ORE est d'améliorer la réussite étudiante, il importait en premier lieu de **définir le concept de réussite, qui ne peut selon le rapporteur spécial être réductible au passage à l'année supérieure.**

Or, la mise en œuvre de la loi n'est pas allée de pair avec une définition claire de ce qui constitue, pour un étudiant, la réussite de son année.

Ainsi, en 2019, le comité de suivi de la loi ORE indiquait ainsi : « *il s'agit bien de comprendre, en définitive, si la mobilisation des outils de la loi ORE par les acteurs de terrain produit des modifications significatives des trajectoires étudiantes qui, elles-mêmes, s'accompagnent d'une amélioration mesurable de la réussite. Question sensible, qui conduit à aborder le problème des données aujourd'hui encore peu accessibles et insuffisamment centrées sur les élèves, la pertinence des indicateurs de mesure aujourd'hui utilisés et, in fine, d'interroger la notion même de « réussite » étudiante* ».

Interrogée sur la liste et le déploiement des indicateurs de performance liés à la loi ORE, la DGESIP a uniquement répondu au rapporteur spécial que « *des indicateurs de suivi [avaient] été définis de manière spécifique selon les mesures* ». À la même question, la sous-direction des systèmes d'information et d'études statistiques (SIES) a répondu que les indicateurs utilisés se basaient sur le suivi de la réussite des étudiants en premier cycle, le nombre de contrats pédagogiques signés, le nombre d'étudiants bénéficiant de dispositifs « oui si », le nombre de licences ayant individualisé leurs parcours, le nombre d'étudiants en licence aménagée, le déploiement de l'approche par compétences.

Le SIES a indiqué disposer de remontées d'informations annuelles des universités, sur les inscriptions et sur les résultats des étudiants inscrits en 1^{ère} année de licence. Il est en capacité de connaître le nombre

d'ECTS¹ acquis en fin d'année et si l'étudiant a été présent à au moins un examen de chaque unité d'enseignement (UE). Les difficultés d'accès aux données ne sont pas non plus inexistantes sur ce point. Ainsi, le SIES indique que, concernant la présence à au moins un examen de chaque UE, les résultats « *laissent douter de la qualité des remontées d'information sur ce point. Des étudiants « non-assidus » étant retrouvés massivement en 2^{ème} année pour certaines disciplines et/ou certains établissements* ».

2. Une évaluation encore complexifiée par la crise sanitaire et la réforme du lycée

Au-delà de la question de l'absence d'indicateurs de performance, la mesure globale de l'impact du changement des modalités d'accès au supérieur mis en place par la loi ORE sur les évolutions démographiques et sur la réussite étudiante doit tenir compte de deux changements majeurs.

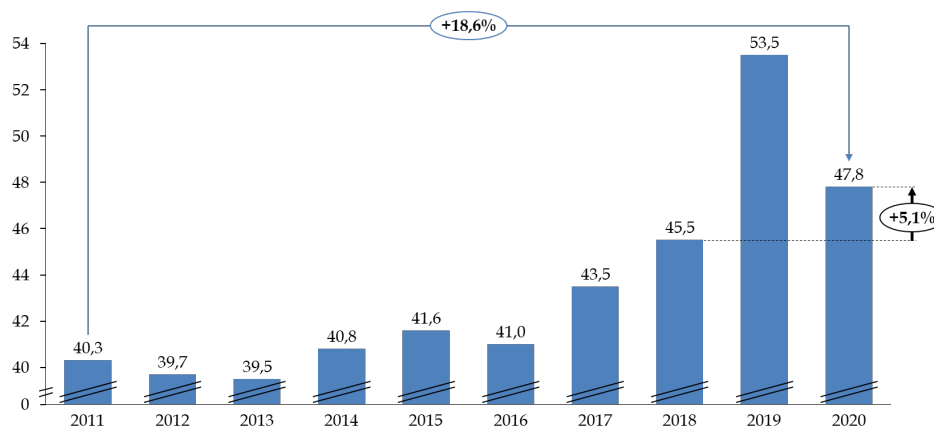
D'une part, la réforme du lycée, qui n'a été pleinement achevée que cette année avec la mise en place des épreuves de spécialité, a modifié dans certaines universités les critères d'intégration en licence et a pu nécessiter de nouveaux aménagements de parcours, entraînant parfois des évolutions dans les formations proposées par les universités qui ont percuté les créations de places.

D'autre part, la crise sanitaire de 2020 a fortement modifié les conditions de passage du baccalauréat, entraînant un afflux de bacheliers supplémentaires en 2020 et 2021 dans l'enseignement supérieur.

Ainsi, si diverses notes du SIES soulignent une hausse globale du taux de passage en L2 en 2019 et 2020, il est difficile d'isoler les effets de la loi ORE des facteurs extérieurs.

Taux de passage en L2 des néo-bacheliers entrant en licence

(en %)



Source : commission des finances d'après le SIES

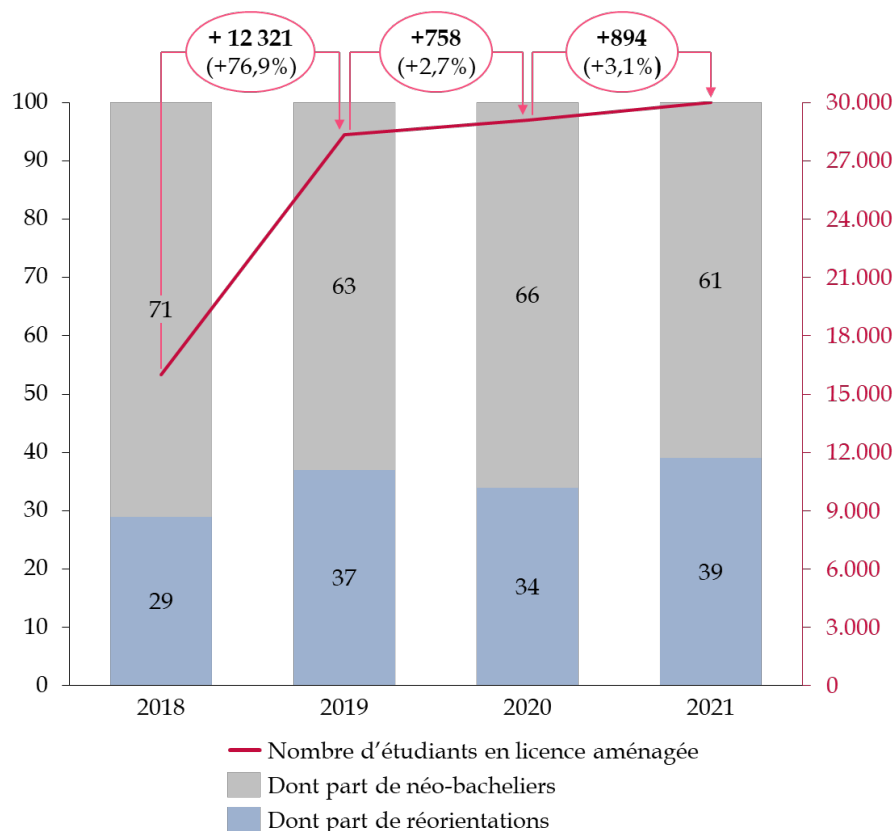
¹ Système européen de transfert et d'accumulation de crédits (European Credit Transfer and Accumulation System – ECTS)

C. UN EXEMPLE DES LIMITES DU PILOTAGE : QUEL IMPACT DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT ?

La loi ORE a généralisé la mise en place de **modulations spécifiques de la 1^{ère} année de licence (licence aménagée ou « oui si »¹)**. Celles-ci se traduisent sous deux formes : soit un accompagnement pédagogique particulier (mentorat, renforcement disciplinaire) soit un allongement de la durée de la licence, le plus souvent en 4 ans. Lors de son entrée dans l'enseignement supérieur, l'étudiant signe alors un contrat pédagogique, qui précise les mesures d'accompagnement choisies.

Si les dispositifs « Oui si » sont en hausse, ils ne concernent qu'une part très minoritaire des étudiants, soit moins de 30 000.

Aménagement Loi ORE en L1 en 2021

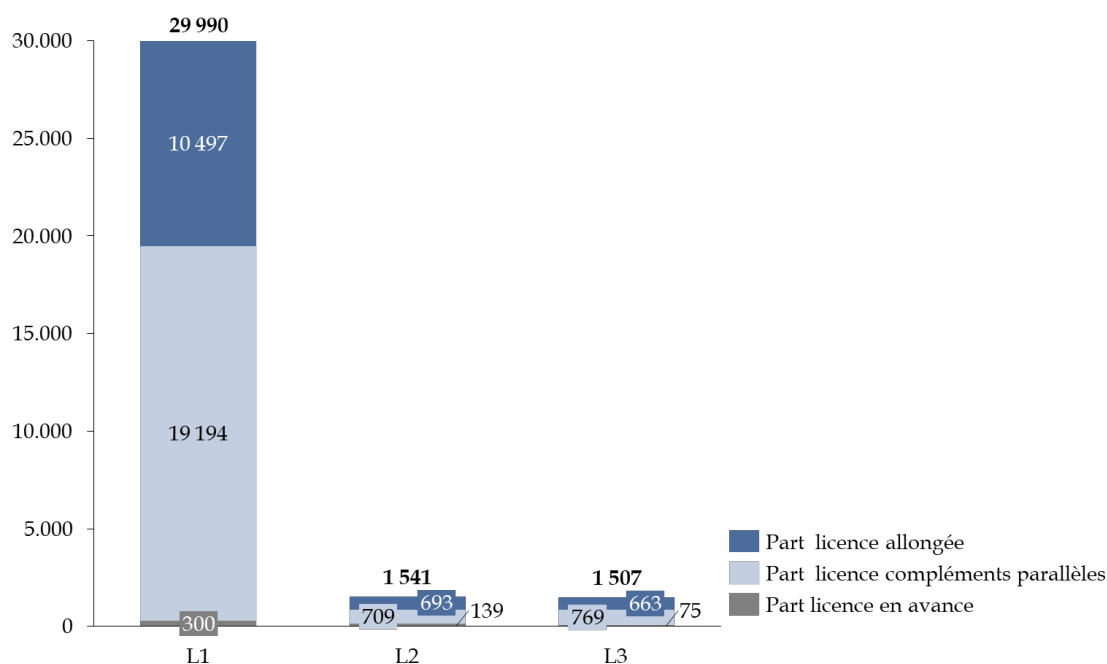


Source : commission des finances d'après le SIES

Le choix de la licence en 3 ans mais avec des compléments (renforcement méthodologique ou mentorat) reste la possibilité la plus utilisée et représente les deux tiers des aménagements en licence.

¹ L'expression « oui si » désigne la réponse obtenue par un lycéen sur Parcoursup, c'est-à-dire une acceptation sous condition d'aménagement du parcours de formation.

Répartition des étudiants en licence aménagée en 2021



Source : commission des finances d'après le SIES

Les crédits accordés au titre des dispositifs ont été accordés dans le cadre du DSG, comme les autres dispositifs ORE.

Montants globaux accordés aux établissements au titre des dispositifs « oui si »

(en millions d'euros)

Montants des crédits « Oui si » en 2022	Montants des crédits « Oui si » 2018/2022
38,205	139,870

Source : commission des finances d'après les réponses fournies au rapporteur spécial

Les syndicats d'enseignants, entendus par le rapporteur spécial, soulignent en outre que la logique d'appel à projets qui a été appliquée pour certains financements ORE a principalement bénéficié aux universités qui avaient déjà mis en place des initiatives similaires et disposaient à ce titre de l'ingénierie, davantage qu'à l'incitation à de nouveaux dispositifs dans des universités ayant auparavant peu de dispositifs d'accompagnement étudiant.

Les ressentis sur les dispositifs d'accompagnement sont très variables selon les acteurs entendus par le rapporteur spécial. La Cour des comptes constate que les dispositifs sont insuffisamment ciblés sur les étudiants les plus faibles et n'entraînent pas toujours une réduction du taux d'absentéisme. Elle indique que *« l'impact sur la réussite des étudiants est bien inférieur à ce qui était attendu »*¹, d'autant plus que les étudiants en « oui si » sont acceptés dans des filières déjà un taux moyen de réussite faible. Les syndicats étudiants vont dans le même sens : *« les universités ne s'en sont pas saisies de façon suffisante pour qu'on constate un réel impact sur la réussite »*².

Les universités comme l'administration considèrent les résultats en terme de taux de présence et de réussite aux examens comme globalement encourageants. **Mais une volonté d'analyse plus approfondie se heurte d'une part à la difficulté d'isoler l'effet « oui si » dans les variations des résultats au cours des dernières années, et d'autre part à l'absence de remontées consolidées publiées sur le sujet.**

En outre, la loi ORE aura pu, à certaines occasions, fonctionner comme un label accordé à certaines initiatives déjà existantes localement. La Cour des comptes signalait ainsi dans son premier bilan de la loi ORE en 2020³ qu'au sein des 26 universités ayant mis en place une aide à la réussite avant la loi ORE, et alors que le MESRI en attendait une extension, une amélioration ou une généralisation, seules 16 avaient étendu le dispositif à 67 nouvelles formations en 2018-2019. Ainsi, les néo-bacheliers en licence aménagées représentaient déjà 6 % des effectifs de L1, soit plus de 15 000 étudiants.

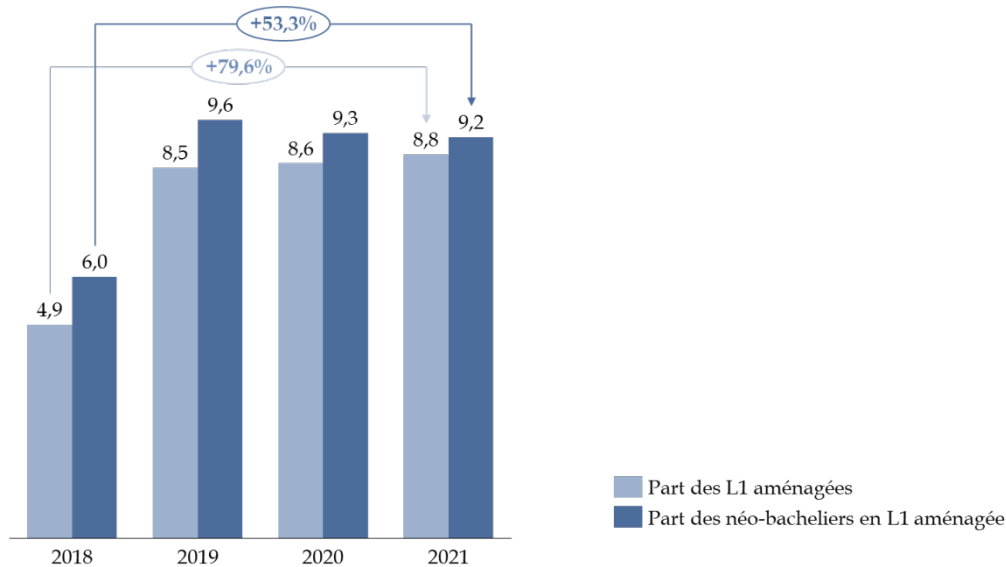
¹ Audition de la Cour des comptes.

² Audition de la FAGE.

³ Un premier bilan de l'accès à l'enseignement supérieur dans le cadre de la loi Orientation et réussite des étudiants – Cour des comptes, février 2020.

Évolution de la proportion d'étudiants bénéficiant d'aménagements ORE

(en %)



Source : commission des finances d'après la DGESIP

Chaque établissement a été laissé libre sur la mise en place des « oui si » et sur le suivi des dispositifs. En conséquence, l'analyse des « oui si » et de leur impact pédagogique n'est pas aisée à faire car il implique une vision fine du parcours des étudiants suivant des modalités variables d'une université à l'autre. Certaines universités ont fait le choix d'un renforcement disciplinaire ; d'un appui méthodologique, assorti éventuellement de la suppression de certaines options ; d'autres de mise en place de tutorat, selon là encore des modalités et des temporalités différentes ; d'autres, dans le cadre de la licence en 4 ans, d'une transformation de la première année en année propédeutique, d'autres enfin d'une extension de la validation des cours de la première année en deux ans. En conséquence, la mise en place d'indicateurs de performance est nécessairement complexe, faute d'harmonisation.

Si chaque rectorat a normalement établi un bilan des « oui si » dans son académie, la consolidation nationale des données s'est heurtée aux mêmes difficultés que celles mentionnées sur le suivi des créations de place. Le rectorat d'Île-de-France précise qu'en 2019 la DGESIP a établi un tableau académique de répartition des moyens au titre des dispositifs et parcours « oui si » sur l'année 2018-2019 qui devait permettre de suivre la répartition des moyens, dispositif par dispositif, dans chacun des établissements et d'ajuster l'année suivante en fonction des bilans. **Si ce tableau a bien été actualisé en 2020, il semble avoir été abandonné depuis, sans que le rapporteur spécial ne dispose d'information sur les raisons ayant présidé à la disparition du tableau.**

Dans la mesure où le financement des dispositifs d'accompagnement a été pérennisé en 2023, le rapporteur spécial considère qu'il est plus que nécessaire d'établir un véritable bilan approfondi des dispositifs « Oui si », recommandation déjà formulée par le comité de suivi de la loi ORE en 2019. **Ce bilan devrait à la fois consister en un recensement des différentes actions menées par les universités, l'identification de « bonnes pratiques » dans les universités où les « oui si » fonctionnent le mieux, et en une analyse statistique approfondie pour définir autant que possible l'impact des « oui si ».** Dans la mesure où les différents rectorats ont déjà établi des évaluations, il serait pertinent de s'appuyer sur celles-ci.

Recommandation n° 6 : Conduire un travail de recensement et définir une véritable grille d'évaluation des dispositifs d'accompagnement à la réussite au niveau national - « Oui si » (*Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche - DGESIP*).

TROISIÈME PARTIE

LES LEÇONS DE LA LOI ORE, RECENTRER ET CONSOLIDER LE MODÈLE DE FINANCEMENT AUTOUR DU PARCOURS DES ÉTUDIANTS

Au-delà du bilan des mesures liées à la loi ORE, nécessaire au vu des ambitions initiales de la loi et des montants mobilisés, le rapporteur spécial attire l'attention sur le fait qu'il est nécessaire, dans une vision prospective, de mobiliser les leçons à tirer des limites soulevées précédemment.

I. CRÉER UN VÉRITABLE PILOTAGE NATIONAL DU PREMIER CYCLE PAR LA CONSTRUCTION DE SYSTÈMES D'INFORMATION ROBUSTES

Ainsi qu'il ressort des analyses de la deuxième partie, **la mise en place de la loi ORE s'est heurtée à des lacunes dans le pilotage national et des difficultés à maintenir une gestion consolidée face à des établissements autonomes.**

A. RENFORCER LE CADRE NATIONAL DE PILOTAGE POUR DAVANTAGE DE SUIVI ET DE TRANSPARENCE DES DONNÉES

Le problème n'est pourtant pas lié uniquement à la loi ORE. Ainsi, la Cour des comptes identifiait en 2012 à propos du plan Réussite en licence de 2007 un « *défait de suivi des crédits* ». La ministre chargée de l'enseignement supérieur observait en mars 2013, citée par la Cour en 2020, que l'effort de financement du plan réussir en licence (PRL) avait « *en réalité plutôt servi de rustine pour colmater les déficits des universités* », alors que les dispositifs prévus avaient été peu mis en place, et que l'identification et le suivi des crédits du plan Réussite en licence n'avaient pas été réalisés de manière égale par toutes les universités. **Il est frappant de constater à quel point ces observations demeurent pertinentes dix ans plus tard.**

En conséquence, le rapporteur spécial insiste sur le fait que le ministère doit **considérer le renforcement de l'efficacité des crédits alloués, et donc de leur suivi, comme un axe prioritaire d'amélioration de sa gestion.**

Recommandation n° 1 : Mettre en place un réel suivi des crédits accordés aux établissements d'enseignement supérieur par le biais de leur subvention pour charges de service public et de leur exécution, consolidé au niveau national (*ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche - DGESIP*).

Cela ne peut passer que par le **déploiement d'un système informatique interopérable entre les rectorats, l'administration centrale et les établissements, qui fait encore défaut**. Dès 2019, le comité de suivi de la loi ORE indiquait que les systèmes d'information actuels « *ne sont pas adaptés à ces nouveaux usages et vont rapidement constituer un obstacle à la mise en œuvre à grande échelle des transformations appelées par la loi ORE* ». **Ce grand chantier informatique, toujours repoussé et qui sera de grande ampleur, tant financière que par sa durée et les changements que cela impliquera pour l'ensemble des établissements, devient néanmoins incontournable.**

La remise en place d'un **système d'allocation des ressources aux universités, s'inspirant du modèle SYMPA**, permettant de réintroduire une logique de performance est une recommandation formulée à plusieurs reprises, notamment par le rapport de la commission des finances de 2019 précédemment mentionné. Il s'agit également d'une demande formulée par France universités : « *l'absence d'un système d'allocation des moyens, répartissant les moyens sur la base d'indicateurs pondérés, connus de tous, nuit à la fluidité des relations entre les différents acteurs* »¹.

Recommandation n° 8 : Définir un système informatique permettant de formaliser l'allocation des moyens aux universités en introduisant une logique d'efficience des financements (*Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche - DGESIP*).

D'autre part, le rapporteur spécial a pu constater une grande demande des acteurs auditionnés (syndicats d'enseignants et d'étudiants notamment, mais également de l'administration elle-même) pour davantage d'information et de transparence dans la gestion des données. Afin de répondre à cette demande, figure en annexe du présent rapport la déclinaison par établissement des financements perçus au titre de la loi ORE.

Sur ce point, il est vrai que la politique d'*open data* du ministère sur Parcoursup constitue un progrès. Mais il est nécessaire d'aller plus loin, en particulier s'agissant des données budgétaires. **Les documents budgétaires sont, en effet, très succincts sur les SCSP des universités et la ventilation des moyens accordés à chaque université, a fortiori, comme on a pu le voir**

¹ Réponses de France universités au questionnaire du rapporteur spécial.

plus haut, sur la consommation des différentes enveloppes. Il est donc nécessaire de détailler, ne serait-ce que dans les rapports annuels de performance, le mode de calcul de la SCSP. Cette recommandation vaut également pour les sommes qui seront distribuées aux universités à partir de 2023 par le biais des contrats d'objectifs et de moyens pluriannuels (COMP).

Recommandation n° 2 : Intégrer dans les documents budgétaires une restitution plus détaillée de la consommation des crédits pour les principaux dispositifs de financement des universités (*Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche - DGESIP, direction du Budget*).

B. POUR LA CONSTRUCTION DE VÉRITABLES INDICATEURS DE RÉUSSITE

La construction d'un réseau d'indicateurs robustes, à la fois suffisamment précis pour tenir compte de la diversité des parcours étudiants et suffisamment partagés pour inclure le plus grand nombre de situations et d'établissements, doit constituer un sous-objectif inséparable de l'amélioration de la gestion des enveloppes aux établissements du ministère. L'enjeu est bien de construire un cadre national de suivi et d'évaluation autour de la réussite étudiante et des concepts qui la soutiennent, en unifiant notamment les indicateurs utilisés à leur niveau par chacun des établissements ou des rectorats.

En particulier, les indicateurs de réussite doivent, on l'a vu, être affinés.

Deux rapports de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche ont été remis sur ce sujet, l'un en 2020 précédemment cité¹ et l'autre en 2021². Si l'existence de ces rapports va dans le sens d'une volonté ministérielle de faire avancer la définition de la réussite étudiante, le rapporteur spécial déplore que les recommandations de ces rapports ne soient pas encore complètement prises en compte.

En particulier, la mesure au travers des crédits ECTS³ permet de davantage tenir compte de la mobilité des étudiants et de mieux prendre en compte les réorientations, qui ne sont pas nécessairement le signe de l'échec

¹ *Mesure de la réussite étudiante au regard de la mise en œuvre de la loi ORE Année 2018-2019, rapport de l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, février 2020.*

² *Mesure de la réussite étudiante en licence au regard de la mise en œuvre de la loi ORE. Une approche par les crédits ECTS, rapport de l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, janvier 2021.*

³ *Système européen de transfert et d'accumulation de crédits (European Credit Transfer and Accumulation System).*

d'une année scolaire. La question de l'accès aux données ne devrait pas être problématique sur ce point, dans la mesure où le SIES a indiqué avoir fait évoluer les remontées d'informations annuelles des universités qui semblent « bien fonctionner ». Le ministère dispose donc du nombre de crédits ECTS-cible, et celui acquis en fin d'année.

Il serait selon le rapporteur spécial souhaitable de tirer profit de ces analyses. Il serait également utile d'ouvrir une concertation sur les indicateurs les plus pertinents.

Recommandation n° 7 : Engager une réflexion sur la définition de véritables indicateurs de réussite étudiante, au-delà de la seule acquisition du diplôme (*Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche*).

En tout état de cause, **le rapporteur spécial se félicite que le ministère commence à mettre en place un changement d'approche dans l'évaluation de la réussite, laquelle doit davantage tenir compte de la diversité croissante des profils et des parcours étudiants.**

En outre, les informations sur les filières de formation, notamment utilisées sur Parcoursup pour le choix des futurs étudiants, ne sont pas consensuelles. En particulier, la mesure de la tension dans les filières n'est pas satisfaisante selon de nombreux acteurs, et ne constitue pas un réel reflet des capacités de chaque filière. Une attention particulière doit être portée à sa définition.

C. UN AXE PRIORITAIRE : CRÉER UN SUIVI INDIVIDUALISÉ DES ÉTUDIANTS

Le rapporteur spécial souligne la pertinence de la notion de parcours étudiant et de la volonté de flexibilisation des cursus en licence. Mais il regrette que celle-ci ait été finalement partiellement perdue de vue au cours des premières années d'application de la loi ORE. Comme développé plus haut, les moyens ont été très largement concentrés sur les créations de places de sorte que **l'amélioration qualitative voulue par la loi ORE est restée pour l'essentiel secondaire par rapport à la vision quantitative.**

Si les réorientations sont de plus en plus nombreuses, elles ne sont pas toujours plus faciles, notamment sur le plan administratif. Quant à la modulation en licence, elle a le plus souvent pris la forme d'un prolongement de la licence en quatre ans, qui ne peut être considéré comme suffisant. France universités a notamment reconnu devant le rapporteur spécial la possibilité « d'aller beaucoup plus loin » sur la personnalisation du

parcours d'études, indiquant que « *le processus de maturation de la loi ORE est loin d'être achevé* »¹.

En d'autres termes, la loi ORE a partiellement échoué à résoudre son objectif initial oxymorique : accompagner individuellement le plus grand nombre. Elle aura cependant permis d'absorber avec le moins de dommages possible le choc démographique, faisant du premier cycle un bassin de décantation d'un nombre toujours plus grand d'élèves aux profils très divers.

À l'heure actuelle, les effets de la loi ORE n'ont été mesurés qu'au niveau du passage en 2^e année de licence. Or, afin d'aller plus loin à l'avenir, la mesure de la réussite étudiante ne peut plus se concentrer sur le seul passage de la L1 à la L2, ou même sur l'obtention de la licence. Elle doit intégrer la modulation croissante des études et les réorientations de plus en plus fréquentes. Elle doit également intégrer la massification de l'accès au master.

Pour ce faire, il est indispensable de faire évoluer le suivi statistique de la loi vers un suivi de cohorte, qui permette d'avoir une vision fine du devenir de l'étudiant tout au long de son parcours dans l'enseignement supérieur. Alors que les premiers étudiants bénéficiant des mesures de la loi ORE viennent d'obtenir leur master, il est regrettable que ce suivi de long terme n'ait pas encore été mis en place.

En conséquence, le rapporteur spécial plaide pour le développement des systèmes d'information afin d'être en mesure de suivre le parcours d'un étudiant au cours de ses études depuis le secondaire, y compris en cas de changement d'établissement.

En particulier, alors que le continuum bac -3 / bac +3 est au cœur de la loi ORE, il n'existe aucune forme de portabilité du dossier de l'élève dans sa transition du secondaire vers le supérieur. Le rapporteur spécial se félicite de la création en cours du dispositif Inser-sup, qui permet de mesurer l'insertion professionnelle par diplôme, grâce à la mise en corrélation de la déclaration sociale nominative (DSN) avec le numéro de l'identifiant national étudiant (INE) qui permettra également de disposer de suivis de cohorte. Alors que le numéro INE s'étend enfin entre le secondaire et le supérieur, le rapporteur spécial considère qu'il serait souhaitable de mettre en place un système identique à Inser-sup pour assurer une continuité des données entre le lycée et l'enseignement supérieur.

Le rapporteur spécial est conscient que la mise en place de cette recommandation nécessite une **évolution législative**, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) s'opposant, en l'état actuel du droit, à l'interopérabilité des données concernant partiellement des mineurs. Le rapporteur spécial appelle donc à une telle évolution.

¹ Réponses de France universités au questionnaire du rapporteur spécial.

Recommandation n° 9 : Créer un véritable suivi de cohorte statistique, par exemple sur la base du numéro INE, du secondaire jusqu'à la fin de l'enseignement supérieur (*Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche – SIES*).

II. MIEUX UTILISER LES LEVIERS DE FINANCEMENT DES ÉTABLISSEMENTS

A. LA CONTRACTUALISATION : UNE PREMIÈRE AVANCÉE QUI NE PEUT CONSTITUER LA SEULE RÉPONSE

En LFI pour 2023, 35 millions d'euros sont prévus pour la mise en place expérimentale des contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) avec une dizaine d'universités. Ces contrats devraient à terme être généralisés en trois vagues, pour un financement total de 300 millions d'euros environ lorsque tous les établissements seront concernés. La ministre de l'enseignement supérieur a présenté les COMP comme la partie du contrat d'établissement sur laquelle s'applique le financement à la performance, sous la supervision du rectorat.

Le rapporteur spécial l'a déjà indiqué dans son rapport sur le PLF 2023, **l'idée semble être intéressante et va dans le sens d'une meilleure prise en compte de la performance des universités tout en reconnaissant leur autonomie**. Les universités semblent en accueillir favorablement le principe.

Cependant, il souligne d'ores et déjà deux potentielles limites du dispositif.

D'une part, il faut souligner que, si les COMP engagent des montants supérieurs à ceux des derniers dialogues stratégiques de gestion, les sommes concernées demeurent loin d'être substantielles à l'échelle du programme 150. À titre d'exemple, le rapport sur la prise en compte de la performance dans le financement des universités de la commission des finances, remis en 2019, recommandait que l'enveloppe répartie selon la performance des universités représente 5 % des ressources globales allouées, soit plus de 700 millions d'euros.

Cependant, et au vu du bilan qu'il a dressé plus haut du DSG, le rapporteur spécial souligne la nécessité de **définir en amont des indicateurs efficaces**. Il sera très attentif à la négociation en cours entre le ministère et les universités. **Sans amélioration du suivi et du pilotage et sans systèmes d'information à la hauteur, il est à craindre que ce dispositif ne puisse réellement être utile et ne reproduise les lacunes des années passées.**

Recommandation n° 3 : Conditionner les financements accordés dans le cadre des contrats d'objectif, de moyens et de performance en cours de conclusion avec les universités au respect d'indicateurs de performance (*Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche*).

Le ministère a indiqué au rapporteur spécial avoir l'intention d'intégrer dans les COMP les aspects liés à la réussite étudiante. Il pourrait notamment fixer des objectifs d'évolution des formations aux métiers en tension et d'avenir et d'insertion professionnelle des étudiants.

Cependant, **les COMP ne concerneront que les moyens nouveaux accordés aux universités, et non pas les sommes accordées au titre du socle de la SCSP**. En conséquence, les montants versés les années précédentes, et notamment au titre de la loi ORE, sont intégrés dans le socle et ne feront pas l'objet de financement à la performance. Enfin, le transfert de la compétence au rectorat, si elle répond à une déconcentration de l'action publique et, en théorie, à une meilleure connaissance des universités, implique la poursuite du renforcement du rôle du recteur délégué à l'enseignement supérieur.

B. VERS DAVANTAGE D'ÉQUITÉ ENTRE ÉTABLISSEMENTS FACE À LA STABILISATION DES EFFECTIFS

Si le nombre d'inscriptions va se stabiliser au cours de la prochaine décennie, **les problématiques d'accès d'une masse importante d'étudiants à la licence vont demeurer au cours des prochaines années**.

Selon le SIES, les inscriptions à la rentrée 2022 auraient augmenté de 0,5 % sur l'ensemble de l'enseignement supérieur, soit + 14 000 étudiants environ. À la rentrée 2023, le nombre d'inscriptions devrait encore s'accroître de 14 800 étudiants, soit une augmentation de près de 29 000 étudiants en deux ans. Si les tendances en termes d'orientation et de poursuite d'études des bacheliers se prolongent, **l'enseignement supérieur pourrait compter 3,03 millions d'étudiants en 2026, puis revenir à 3,02 millions en 2031** et continuer sa décrue à partir de cette date. L'effectif dans l'enseignement supérieur augmenterait donc de 55 000 étudiants entre 2021 et 2026 (+ 1,8 %) et de 46 000 étudiants en dix ans (+ 1,5 %).

Évolutions démographiques dans l'enseignement supérieur d'ici 2031

(en nombre d'étudiants et en %)

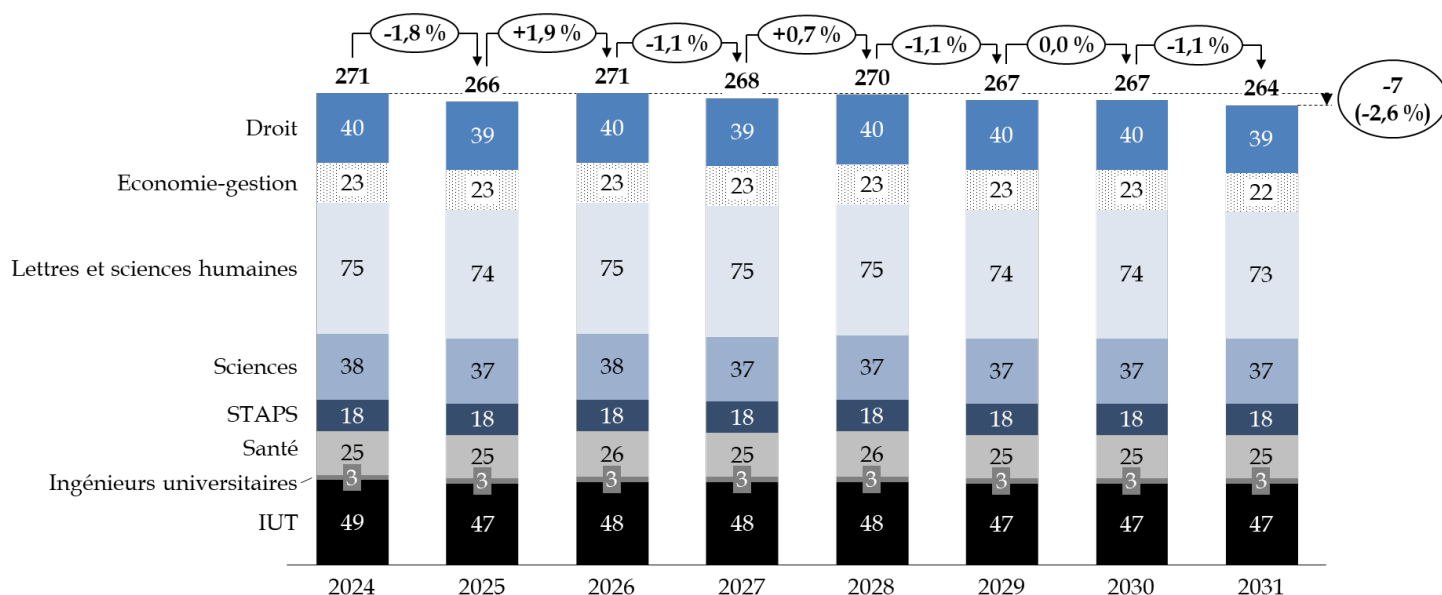
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2030	2031	Évolution 2031/2021
Universités (y compris IUT)	1 656 914	1 653 600	1 654 900	1 657 000	1 653 000	1 659 000	1 659 000	1 655 000	-0,1
<i> cursus Licence (L) et IUT</i>	<i>1 003 428</i>	<i>991 200</i>	<i>985 600</i>	<i>984 000</i>	<i>978 000</i>	<i>983 000</i>	<i>981 000</i>	<i>977 000</i>	<i>-2,6</i>
<i> cursus Master (M)</i>	<i>599 216</i>	<i>607 600</i>	<i>614 200</i>	<i>618 000</i>	<i>620 000</i>	<i>621 000</i>	<i>622 000</i>	<i>622 000</i>	<i>3,8</i>
<i> cursus Doctorat (D)</i>	<i>54 270</i>	<i>54 800</i>	<i>55 100</i>	<i>55 000</i>	<i>55 000</i>	<i>55 000</i>	<i>56 000</i>	<i>56 000</i>	<i>3,2</i>
CPGE (hors CPES)	83 371	81 200	81 800	83 000	83 000	83 000	82 000	82 000	-1,6
STS	408 865	405 000	404 900	409 000	410 000	413 000	411 000	409 000	0,0
<i> Sous statut scolaire</i>	<i>252 041</i>	<i>227 800</i>	<i>222 900</i>	<i>225 000</i>	<i>225 000</i>	<i>226 000</i>	<i>225 000</i>	<i>223 000</i>	<i>-11,5</i>
<i> Par apprentissage</i>	<i>156 824</i>	<i>177 200</i>	<i>182 000</i>	<i>184 000</i>	<i>185 000</i>	<i>187 000</i>	<i>186 000</i>	<i>186 000</i>	<i>18,6</i>
Ensemble des filières principales	2 149 150	2 139 800	2 141 600	2 149 000	2 146 000	2 155 000	2 152 000	2 146 000	-0,1
Autres filières :	830 304	853 700	866 700	873 000	877 000	879 000	880 000	879 000	5,9
<i> Écoles de commerce</i>	<i>230 264</i>	<i>242 100</i>	<i>248 400</i>	<i>252 000</i>	<i>254 000</i>	<i>255 000</i>	<i>256 000</i>	<i>255 000</i>	<i>10,7</i>
<i> Formations d'ingénieurs</i>	<i>158 046</i>	<i>160 100</i>	<i>160 800</i>	<i>161 000</i>	<i>161 000</i>	<i>162 000</i>	<i>161 000</i>	<i>161 000</i>	<i>1,9</i>
<i> Formations culturelles</i>	<i>69 491</i>	<i>71 300</i>	<i>72 700</i>	<i>73 000</i>	<i>74 000</i>	<i>74 000</i>	<i>75 000</i>	<i>75 000</i>	<i>7,9</i>
<i> Grands établissements</i>	<i>44 241</i>	<i>44 300</i>	<i>44 500</i>	<i>45 000</i>	<i>45 000</i>	<i>44 000</i>	<i>44 000</i>	<i>44 000</i>	<i>-0,5</i>
<i> Établissements d'enseignement universitaire privés</i>	<i>39 129</i>	<i>42 300</i>	<i>44 500</i>	<i>45 000</i>	<i>46 000</i>	<i>47 000</i>	<i>47 000</i>	<i>47 000</i>	<i>20,1</i>
<i> Autres formations (1)</i>	<i>289 133</i>	<i>293 600</i>	<i>295 800</i>	<i>297 000</i>	<i>297 000</i>	<i>297 000</i>	<i>297 000</i>	<i>297 000</i>	<i>2,7</i>
Total	2 979 454	2 993 500	3 008 300	3 022 000	3 023 000	3 034 000	3 032 000	3 025 000	1,5

Source : commission des finances d'après le SIES

S'agissant des seules universités, en 2031, près de 1,66 million d'étudiants seraient inscrits à l'université, soit une stabilisation en dix ans. Cette évolution serait toutefois très contrastée selon les disciplines et les niveaux de formation mais aussi les filières universitaires.

Évolution du nombre d'étudiants par filière d'ici à 2031

(en milliers)



Source : commission des finances d'après le SIES

Pour continuer à accueillir ces étudiants supplémentaires, la tentation pourrait être grande de prolonger le principe du financement « à la place » mis en œuvre dans le cadre de la loi ORE. Or, le rapporteur spécial a pu l'indiquer plus haut, ce type de financement est en réalité assez limité en termes d'efficacité et a pu entraîner de fortes disparités selon les établissements, sans compter les enjeux de recrutement et de locaux. Cette prise de conscience, quoique progressive, semble commencer à être partagée par le ministère comme par les établissements.

En outre, le financement à la place, purement théorique, ne permet pas de tenir compte de la différence de territoires, de profils sociologiques et de valeurs ajoutées entre les établissements. La mise en place d'indicateurs de valeur ajoutée, à l'image de ceux déployés pour les lycées, serait sans aucun doute très complexe du fait de la grande variabilité des parcours suivis à l'intérieur d'une même licence. Néanmoins, le rapporteur spécial considère qu'il est nécessaire d'engager une réflexion sur la différenciation des financements entre universités pour plus d'équité entre les territoires et les étudiants accueillis.

Recommandation n° 4 : À l'avenir, mettre fin à la logique de financement des établissements d'enseignement supérieur par le biais de moyens accordés au titre de créations de places théoriques, découplés des enjeux démographiques (*Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche*).

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cabinet de la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

- M. Baptiste BOURBOULON, conseiller budgétaire ;
- Mme Isabelle PRAT, conseillère formation.

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

- M. Philippe BURDET, sous-directeur du financement de l'enseignement supérieur (DGESIP B2).

3e sous-direction Budgets de l'enseignement scolaire, de la recherche, de l'enseignement supérieur, de l'industrie

- M. Alban HAUTIER, sous-directeur ;
- Mme Agathe ROLLAND, cheffe du bureau Recherche et enseignement supérieur - 3MIREs.

Sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (DGESIP DGRI A2)

- Mme Pierrette SCHUHL, sous-directrice ;
- M. Sébastien CHEVALIER, chef du service de la coordination des stratégies de l'enseignement supérieur et de la recherche (DGESIP.DGRI A).

Rectorat de région académique Île-de-France

- Mme Bénédicte DURAND, rectrice déléguée à l'enseignement supérieur, à la recherche et à l'innovation ;
- M. Alexandre BOSCH, secrétaire général pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation.

3^{ème} chambre de la Cour des comptes

- M. Philippe ROUSSELOT, conseiller maître, président de section ;
- Mme Catherine JULIEN-HIEBEL, conseillère référendaire ;
- M. Mathieu MOSLONKA-LEFEBVRE, conseiller référendaire.

France universités

- M. Guillaume GELLÉ, président ;
- Mme Marie-Cécile NAVES, déléguée générale.

Haut Conseil pour l'évaluation de l'enseignement supérieur et de la recherche

- M. Thierry COULHON, Président du Haut Conseil pour l'évaluation de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- M. Thibaut DUCHÊNE, préfigurateur de l'Observatoire de l'enseignement supérieur.

Fédération des associations générales étudiantes (FAGE)

- Mme Miryam BERCHER, vice-présidente chargée des affaires académiques ;
- M. Félix SOSSO, porte-parole.

Table ronde

SNESUP-FSU (Syndicat national de l'enseignement supérieur - Fédération syndicale unitaire)

- M. Hervé CHRISTOFOL, membre du Bureau national.

Sgen-CFDT (Syndicat général de l'Éducation nationale)

- M. Nicolas HOLTCHUZ, secrétaire fédéral.

Contributions écrites

Sup'Recherche UNSA (Union nationale des syndicats autonomes)

CGT FERC Sup

ANNEXE

Ventilation des crédits ORE par établissement universitaire

(en euros)

Académie	Établissement	2019		2020		2021		2022		Montants des crédits Oui si alloués (en socle 2022)	Montants des crédits Oui si alloués (en cumulé 2018/2022)
		Nombre de places créées en licence*	Montants des crédits ORE	Nombre de places créées en licence*	Montants des crédits ORE	Nombre de places créées en licence*	Montants des crédits ORE	Nombre de places créées en licence**	Montants des crédits ORE		
Aix-Marseille	AIX-MARSEILLE	664	1 241 357	1 751	2 013 266	-901	3 050 200		4 243 000	1 424 903	4 709 344
	AVIGNON	-38	614 838	96	1 011 681	-257	1 540 415		1 801 215	386 156	1 064 966
Amiens	AMIENS	381	783 615	455	1 215 858	-510	1 358 258		1 384 925	945 786	3 718 345
	UT COMPIEGNE	15		-18		-4				0	0
Besançon	BESANÇON	330	359 295	257	539 485	-320	783 752		929 885	370 880	1 574 997
Bordeaux	BORDEAUX	-135	823 473	-701	1 116 820	-1 342	1 242 620		1 338 620	463 962	1 906 465
	BORDEAUX III	-224	571 447	254	880 540	159	1 047 207		1 137 340	1 070 808	3 343 850
	PAU	375	551 748	478	905 204	-316	1 035 205		1 035 205	508 312	1 937 638
Clermont	CLERMONT AUVERGNE	867	1 103 873	39	1 913 274	286	2 335 940		2 583 940	804 250	2 903 884
Corse	CORTE	-29	60 000	159	60 000	98	60 000		60 000	23 550	49 400
Créteil	GUSTAVE EIFFEL	299	570 507	-116	1 153 879	-56	1 451 745		1 760 545	671 010	2 353 126
	PARIS VIII	-151	751 908	91	1 377 991	-575	1 516 658		1 524 125	271 700	1 542 879
	PARIS XII	1 044	2 412 215	838	4 858 779	791	5 453 178		6 359 845	456 912	2 032 047
	PARIS XIII	336	2 015 199	573	3 234 995	-469	3 589 128		3 609 395	634 385	2 196 697
Dijon	DIJON	566	559 767	201	836 620	-445	957 153		1 028 620	609 447	2 356 592
Grenoble	CHAMBERY	289	542 028	420	938 485	-119	1 129 285		1 181 285	616 801	1 832 653
	GRENOBLE ALPES	622	738 103	365	1 698 443	-95	2 412 310		2 906 710	1 123 300	3 713 534
	INP GRENOBLE	-103		236		-22			0	0	0
Antilles	ANTILLES	500	332 508	696	440 508	-120	509 842		576 508	292 306	1 238 360
Guyane	GUYANE	273	437 781	61	1 016 181	116	1 505 648		1 716 581	193 014	810 294
La Réunion	LA RÉUNION	448	1 018 521	1 755	2 722 993	-542	4 017 733		4 585 666	619 681	1 966 053
Lille	ARTOIS	402	365 792	489	509 733	198	503 133		481 700	255 310	1 037 954
	LILLE	841	1 242 542	-835	1 650 191	1 192	1 766 592		1 780 725	1 367 814	5 459 247
	LITTORAL	447	243 215	256	517 833	-176	593 167		738 500	251 640	1 027 440
	UPHF	301	611 096	-165	886 966	488	960 833		950 500	303 707	1 234 577
Limoges	LIMOGES	348	632 173	245	1 091 584	-332	1 281 633		1 363 900	458 551	1 564 053
Lyon	LYON I	235	672 608	-766	921 771	-685	1 011 372		1 064 705	1 349 413	4 780 183
	LYON II	-163	321 120	395	380 000	-382	530 000		766 000	565 293	2 206 883
	LYON III	-383	288 125	-363	503 042	552	840 641		1 117 974	292 580	990 122
	SAINT-ETIENNE	-192	353 858	-1 371	620 109	-497	759 442		888 775	644 504	2 743 510
Mayotte	CUFR MAYOTTE	87		133		79	83 066		201 733	39 000	169 000

Montpellier	MONTPELLIER	736	727 289	554	1 410 716	-930	1 676 519		1 912 786	814 950	2 781 551
	MONTPELLIER III	1 206	802 883	369	1 217 001	82	1 403 833		1 489 700	802 750	2 747 834
	NIMES	312	416 445	529	703 919	19	823 752		845 085	380 000	1 306 667
	PERPIGNAN	-13	317 350	-182	497 151	-126	585 550		663 150	390 000	1 280 001
Nancy-Metz	LORRAINE	730	840 000	1 011	890 666	-1 066	1 170 533		1 527 600	1 362 079	5 346 841
Nantes	ANGERS	821	769 812	950	1 173 769	167	1 358 835		1 741 502	411 877	1 690 543
	LE MANS	312	460 873	325	652 286	-249	774 953		801 620	592 779	1 588 192
	NANTES	183	493 440	6	840 320	-1 196	1 002 453		1 045 120	924 890	3 627 847
Nice	COTE D'AZUR	417	725 683	152	1 635 934	-323	2 399 667		2 712 200	526 810	1 891 854
	TOULON	658	490 279	376	969 200	-180	1 241 200		1 404 400	127 307	666 309
Normandie	CAEN	335	498 963	910	698 090	-599	781 157		818 490	804 016	2 814 928
	LE HAVRE	-122	429 295	-56	602 712	-134	645 412		657 145	411 972	1 472 378
	ROUEN	684	791 563	1 097	968 690	102	1 290 690		1 620 690	866 762	2 877 194
Nouvelle-Calédonie	NOUVELLE CALÉDONIE*						800 000		800 000	78 000	338 000
Orléans-Tours	ORLEANS	-184	486 621	619	838 545	-186	961 911		973 911	357 990	1 346 495
	TOURS	320	991 744	497	1 499 765	-448	1 629 027		1 715 694	467 174	1 719 974
Paris	INALCO	114	27 798	525	88 996	-307	140 196		220 196	361 815	1 359 876
	PARIS	-1 787	1 480 823	-1 034	2 026 538	-126	2 164 005		2 322 672	816 682	3 438 956
	PARIS I	634	1 710 864	-27	2 687 294	1 196	3 786 566		5 333 499	960 645	3 884 995
	PARIS II	267	465 000	790	465 000	-209	465 000		465 000	32 000	106 667
	PARIS III	-73	481 959	-615	880 747	135	1 146 617		1 398 884	208 927	734 268
	SORBONNE UNIVERSITE	-863		268		-61				106 426	407 927
Poitiers	LA ROCHELLE	57	67 467	-223	87 733	29	101 733		108 400	420 722	1 214 432
	POITIERS	315	563 827	604	893 080	-113	992 947		1 026 280	561 451	2 133 403
Polynésie	POLYNÉSIE FRANÇAISE**						67 467		140 800	117 000	435 000
Reims	REIMS	381	665 462	499	932 587	-504	1 110 320		1 180 987	595 576	2 285 936
Rennes	BRETAGNE OCCIDENTALE	385	682 792	332	867 424	487	907 957		918 624	441 343	1 653 486
	BRETAGNE SUD	124	87 711	389	143 934	-28	103 934		103 934	410 749	1 364 170
	ENSC RENNES**		14 933		59 734		89 600		89 600	0	0
	RENNES II	71	817 255	952	1 459 964	1 348	1 601 831		1 626 364	516 120	1 908 409
	RENNES I	570	884 825	18	1 517 752	-385	1 916 952		2 244 952	727 812	2 504 989
Strasbourg	MULHOUSE	165	279 900	105	531 334	-219	655 333		698 000	310 470	955 452
	STRASBOURG	756	764 264	384	1 114 421	-223	1 362 928		1 442 928	947 969	3 711 904
Toulouse	INSA TOULOUSE	2	16 667	-22	50 000	21	50 000		50 000	220 000	353 333
	INU JEAN-FRANCOIS CHAMPOLLION	61		59	21 000	-160	76 333		103 000	296 640	955 440
	TOULOUSE II	728	666 221	1 058	995 330	-35	1 238 797		1 419 064	180 951	759 420
	TOULOUSE III	142	1 337 943	-221	2 736 129	-704	3 265 596		3 310 529	896 339	3 375 136
	TOULOUSE I	-327	184 524	1 313	369 972	-1 270	537 172		645 972	67 169	279 766

Versailles	CY CERGY PARIS	1 230	1 071 973	133	1 917 763	-678	2 359 764		2 421 097	564 786	2 147 620
	EVRY-VAL D'ESSONNE	283	827 470	-1 727	1 042 553	-232	1 117 219		1 117 219	280 000	1 258 589
	PARIS X	895	2 000 603	1 250	3 587 100	97	4 174 354		4 507 687	511 000	2 022 334
	PARIS-SACLAY	-19	562 377	1 679	829 820	259	945 687		1 072 354	924 500	3 033 667
	VERSAILLES- SAINT- QUENTIN	360	957 752	-977	1 627 551	-207	1 779 017		1 779 017	393 741	1 624 470

NB : ne figurent pas sur ce tableau les places créées par des financements relance, y compris les places cofinancées. Concernant 2022, la ventilation du nombre de places créées par établissement n'est pas encore disponible.

** données non disponibles pour ces établissements.

Source : documents transmis par le ministère au rapporteur spécial