

... le rapport d'information

ORIENTATION ET RÉUSSITE DES ÉTUDIANTS : OUVRIR LA BOÎTE NOIRE DES FINANCEMENTS

Le Plan Étudiants de 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 œuvre de la loi.

1. 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. Le deuxième enjeu de la loi ORE 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.

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

Si la création de Parcoursup est l'aspect de la loi ORE le plus facilement identifié par le grand public, celle-ci se traduit en effet 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* »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.**

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.

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

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) 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. 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.

2. 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**¹, 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	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)	*

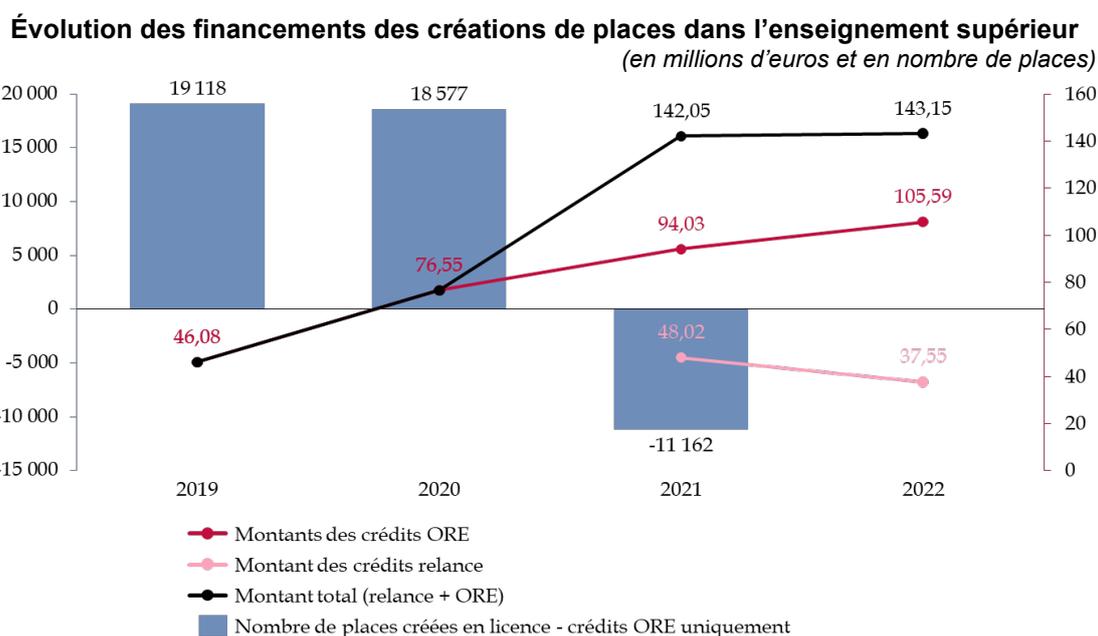
* combinaison impossible

Source : commission des finances

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 de 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.**



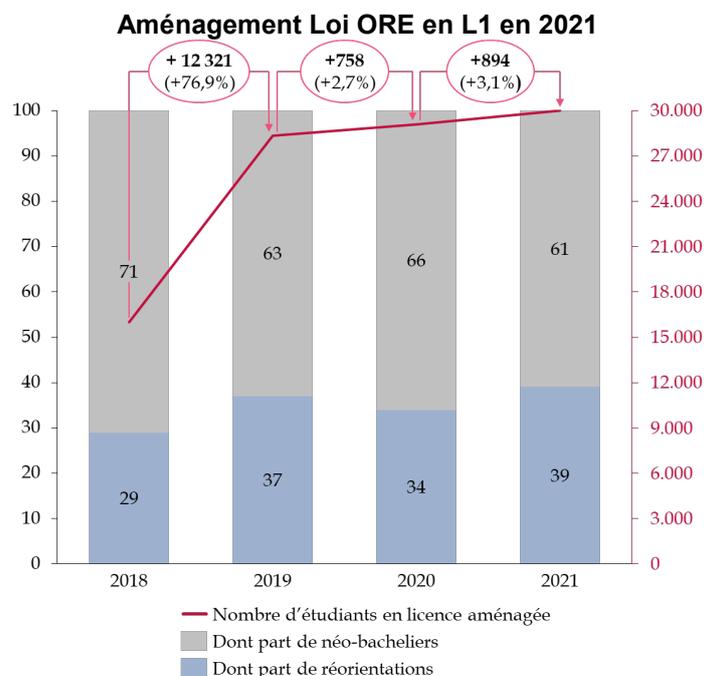
Source : commission des finances. NB : données non encore connues pour 2022 et n'intégrant pas le nombre de places financées par le plan de relance, ce qui explique le nombre négatif de places en 2021

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.**



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.**

3. 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 place 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.**

Les principales recommandations du rapporteur spécial

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, de la recherche et de l'innovation (MESRI) - 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 (*MESRI- 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 (*MESRI*).

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, décorrés des enjeux démographiques (*MESRI*).

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 (*MESRI – 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 » (*MESRI – DGESIP*).

Recommandation n° 7 : Engager une réflexion sur la définition de véritables indicateurs de réussite étudiante, au-delà de la seule acquisition du diplôme (*MESRI*).

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 (*MESRI – 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 (*MESRI - sous-direction des systèmes d'information et d'études statistiques (SIES)*).



Vanina PAOLI-GAGIN
Rapporteur spécial
Sénateur (Les Indépendants –
République et Territoires)
de l'Aube

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28