

Financement des universités : les propositions de P. Adnot pour prendre en compte la performance

Paris - Publié le lundi 6 janvier 2020 à 18 h 25 - Actualité n° 171481

- « S'acheminer vers un contrat pluriannuel comme cadre unique d'allocation des moyens, comprenant une part significative allouée à la performance ;
- améliorer et savoir communiquer sur ses performances ;
- insuffler un "esprit entrepreneurial" pour développer les ressources propres des universités. »

Tels sont les trois axes de recommandation figurant au rapport d'information de [Philippe Adnot](#), sénateur, sur la prise en compte de la performance dans le financement des universités, datant du 19/11/2019 et mis en ligne le 27/12.

Estimant que les universités sont soumises « à un "maquis" de financements dans lequel la performance n'est que peu prise en compte », le sénateur se montre favorable à l'introduction de financements liés à la performance des établissements.

Celle-ci serait mesurée par des critères « en nombre limité, transparents et objectifs », et notamment la qualité des enseignements et l'insertion professionnelle des étudiants pour l'enseignement supérieur, et la « réputation à l'international, capacité à lever des fonds extérieurs et à valoriser l'innovation » pour la recherche.

Il doit toutefois s'agir d'une enveloppe additionnelle « afin de considérer ce financement à la performance comme une récompense et non une pénalité », et « conséquente », qui doit représenter, « à moyen terme, 5 % du montant global des financements alloués aux universités ». Une part nettement supérieure à celle allouée aux universités ayant expérimenté le dialogue stratégique et de gestion en 2018, dont il estime qu'elle représentait « 0,29 % du total de leurs financements ».

Parmi ses autres recommandations figure aussi l'évaluation « plus régulière des enseignants-chercheurs » prenant « mieux en compte les activités d'enseignement », et reposant « sur l'avis des étudiants », associé à un « dispositif d'intéressement efficace, capable d'attirer et

de valoriser les personnels qualifiés ».

Par ailleurs, il « encourage les universités françaises à trouver des labellisations pour communiquer sur leur performance, à l’instar, par exemple, de l’Université de la Rochelle qui s’est spécialisée dans la thématique de la ville littoral », et appelle à « la mise en place d’une “différenciation intelligente” ».

Les huit recommandations du rapport Adnot

Axe 1 : S'acheminer vers un contrat pluriannuel comme cadre unique d'allocation des moyens, comprenant une part significative allouée à la performance

- Recommandation n° 1 : la qualité des enseignements et l'insertion professionnelle des étudiants doivent constituer les indicateurs principaux de mesure de la performance pour l'enseignement supérieur. La performance de la recherche doit être jugée principalement à l'aune des critères suivants : réputation à l'international, capacité à lever des fonds extérieurs et à valoriser l'innovation.
- Recommandation n° 2 : une enveloppe conséquente, sous forme de financement additionnel, attribuée selon des critères de performance doit être prévue. Elle doit représenter, à moyen terme, 5 % du montant global des financements alloués aux universités.

- Recommandation n° 3 : le dialogue stratégique doit être renforcé, comme déclinaison annuelle du contrat pluriannuel en valorisant le pilotage territorial sans faire disparaître le rôle essentiel du ministère.
- Recommandation n° 4 : l'autoévaluation des universités doit être encouragée, comme projet partagé par l'équipe universitaire.

Axe 2 : Améliorer et savoir communiquer sur ses performances, une nécessité pour l'attractivité des universités françaises

- Recommandation n° 5 : améliorer les performances des universités en renforçant l'insertion professionnelle des étudiants et en valorisant l'investissement pédagogique des enseignants :
 - un retard à rattraper dans l'évaluation des enseignements et la valorisation de l'investissement pédagogique ;
 - les universités doivent se saisir des possibilités existantes pour gérer plus efficacement leurs ressources humaines : rémunérations élevées pour attirer les meilleurs talents, éventuellement repyramidage des effectifs etc. ;
 - l'insertion professionnelle des étudiants doit devenir la préoccupation majeure des universités ;
 - une forme de sélection à l'entrée de l'université pourrait être envisagée, sous un certain nombre de réserves.

- Recommandation n° 6 : améliorer la communication des universités sur leurs performances :
 - des indicateurs plus visibles et des labellisations à mettre en avant, dans le sens d'une « différenciation intelligente » ;
 - s'appuyer sur le réseau des anciens (« alumni »), ce dernier faisant cruellement défaut aux universités françaises.

Axe 3 : Insuffler un « esprit entrepreneurial » pour développer les ressources propres des universités

- Recommandation n° 7 : développer une « marque » et une organisation spécifique au sein des universités...
- Recommandation n° 8 : ... pour augmenter leurs sources de financements propres, par le biais :
 - d'une hausse raisonnée des droits d'inscription des étudiants français et étrangers tenant compte de la jurisprudence constitutionnelle et administrative ;
 - du développement de la formation continue et de l'apprentissage ;
 - de l'essor des fondations qui pourraient, à l'instar des exemples anglo-saxons, devenir le « bras financier » des universités, en s'appuyant sur le réseau des anciens ;
 - de la valorisation du patrimoine immobilier de près de 20 millions de m².

Les « échecs » des modèles de financement et d'évaluation

L'échec du modèle Sympa

Philippe Adnot revient sur le modèle Sympa (Système de répartition des moyens à la performance et à l'activité) mis en place au 01/01/2009. « 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 %) », indique-t-il.

Une réforme du modèle en 2013 « n'a pas permis de transformer Sympa en véritable outil de répartition des moyens, le confinant à un rôle de "thermomètre" », selon le sénateur, et il a été utilisé pour la dernière fois en 2017. Philippe Adnot identifie trois causes à cet échec :

- « L'absence de convergence entre la dotation théorique calculée par Sympa et la dotation effectivement notifiée à chaque établissement qui devait se réaliser progressivement par ajout de moyens supplémentaires dans l'enveloppe nationale globale. Dans la mesure où, à partir de 2011, l'enveloppe a cessé d'augmenter, la convergence ne pouvait plus avoir lieu que par une redistribution des moyens entre établissements.
- Le passage aux RCE et la non-intégration dans le modèle Sympa de la masse salariale.
- Un modèle d'allocation qui ne couvre pas la totalité des moyens alloués aux établissements. »

Les limites du contrat de site

Autre modèle qui a échoué selon le sénateur : celui du contrat de site. Si le contrat « s'accompagne d'un volet performance défini de concert entre les établissements et le ministère constitué d'un ensemble d'indicateurs de performance — une douzaine pour les sites (volet commun) et une petite vingtaine pour les établissements (volets spécifiques) », il montre diverses « imperfections ».

« L'évaluation faite dans le cadre des contrats de site était un processus assez lourd, trop peu fréquent, et lacunaire sur le plan de la stratégie d'accompagnement des universités », note ainsi le sénateur, qui pointe aussi d'autres critiques :

- « un déficit de dialogue stratégique entre l'État et les universités, que ces dernières regrettaient;
- une forme des contrats inadaptée, des contrats "trop longs" comme les représentants d'universités ont pu le signaler au rapporteur, avec un nombre d'indicateurs jugé élevé et peu lisible ;
- une absence de portées et de conséquences : les moyens attribués au titre du contrat se sont amenuisés d'année en année. »

Les conditions de réussite du nouveau dialogue stratégique et de gestion

Unifier le processus contractuel et le modèle d'allocation des moyens

Philippe Adnot estime que la généralisation du dialogue stratégique et de gestion, annoncée par la ministre de l'Esri Frédérique Vidal en septembre 2019, « avec des contrats de site revus, va dans le bon sens ». Ainsi, « l'engagement des universités sur une trajectoire pluriannuelle — financière et salariale — et un certain nombre d'indicateurs resserrés, en termes notamment de réussite étudiante, est une bonne chose ».

« Mais il conviendrait, à moyen terme, d'aller au bout de la logique en unifiant le processus contractuel et le modèle d'allocation des moyens, comme l'avait d'ailleurs recommandé la Cour des comptes dans son rapport de 2015 sur l'autonomie des universités.

L'objectif est d'avoir un financement plus lisible — faisant intervenir une part importante à la performance — et de redonner de l'autonomie aux universités avec une dotation globale.

Un volet de financement à la performance renforcée permettrait d'inciter les établissements à devenir plus efficaces, stratégiques et transparents, comme les exemples étrangers ont pu le démontrer, et de récompenser les établissements qui font des efforts de bonne gestion. »

Il estime par ailleurs qu'un tel contrat permettrait de régler la question des universités surdotées. « Aujourd'hui, rien n'est fait pour les universités disposant d'un excédent par rapport au calcul théorique du modèle. Avec un financement prévu dans le contrat, les universités garderaient l'excédent à condition qu'elles atteignent les objectifs fixés », dit-il.

Pour lui, cette prise en compte de la performance « nécessitera un changement de mentalité et de culture », et elle ne pourra être « que progressive, car votre rapporteur a conscience du sentiment d'évaluation permanente (avec labellisation, PIA, etc.) ressenti par les universités. »

Une enveloppe conséquente et évolutive

Pour Philippe Adnot, cette démarche ne peut réussir qu'à condition que cet investissement minimum de la part de l'État « soit assez conséquent et évolue au fil des années ».

« L'enveloppe de 50 M€ budgétée pour 2020 devra être renforcée pour les années suivantes, d'autant que votre rapporteur a démontré dans son rapport budgétaire pour le PLF pour 2020, que seuls 15 M€ allaient véritablement être consacrés à ce dialogue stratégique et de gestion », constate-t-il.

Il émet la proposition que cette enveloppe regroupe « tous les financements aujourd'hui épars existants sur la base d'appels à projets (comme le "plan campus", le "plan étudiants", les "crédits ORE", etc.) »

« Elle servira ainsi d'effet de levier permettant aux universités d'aller chercher d'autres financements. »

Le rôle des recteurs

Insistant sur le fait que la réalisation du suivi des objectifs assignés à chaque établissement est « essentielle », Philippe Adnot souhaite que le « rôle des recteurs dans ce processus soit encouragé ».

« Un renforcement de leurs équipes ou compétences d'appui serait néanmoins nécessaire pour la bonne mise en œuvre de ce dialogue. Au vu de l'annualité du processus, sa déconcentration est inévitable, le ministère ne pouvant prendre en charge la totalité de la mission. »

Mais la valorisation de l'échelon territorial « ne signifie pas un désengagement de l'État », et le Mesri « doit rester présent pour assurer la vision globale du processus et apporter son expertise technique sur certains projets, comme demandé par les universités. »

Il estime également « nécessaire que ce dialogue repose sur une participation accrue des collectivités territoriales, qui doivent être intégrées dans ce processus le plus en amont et largement possible. »

Les exemples étrangers : Irlande, Pays-Bas et Suisse

Pour réaliser son rapport, Philippe Adnot s'est intéressé à trois modèles étrangers de répartition des moyens : irlandais, néerlandais et suisse, dont il donne des éléments à retenir.

Le modèle irlandais

- **Contrats de performance** : le but du dialogue est d'offrir une récompense aux universités plutôt que de distribuer une pénalité. Ce dialogue est utilisé comme une menace (effet réputationnel) incitant les universités à être plus stratégiques. Une différenciation est possible entre universités qui peuvent choisir les secteurs dans lesquels elles veulent avancer. Toutefois, deux problèmes identifiés de ce système de performance : pas de financement additionnel et trop d'indicateurs.
- Pour les universités les plus prestigieuses, **le montant de ressources propres est important**, basé notamment sur la valorisation de leurs établissements et un réseau puissant d'anciens.
- Une différence substantielle existe entre les frais d'inscription d'étudiants européens et d'étudiants internationaux extra-communautaires.
- L'accent est mis sur le **suivi de l'insertion professionnelle**.

Le modèle néerlandais

Enseignements de l'expérimentation des **contrats de performances** (2014-2016) :

- Pour le comité et le ministère, globalement très positifs : augmentation de la qualité de l'enseignement, plus de diversité dans les programmes, discussions productives avec les établissements d'enseignement supérieur sur la qualité de l'enseignement, renforcement des liens entre les établissements d'enseignement supérieur et le ministère, augmentation de la transparence et responsabilité des universités, avec la fixation d'indicateurs et d'objectifs.
- En revanche, les établissements et associations d'universités ont demandé plus de dialogue horizontal et plus de diversité et flexibilité, pointant la bureaucratie nécessaire et une diminution de leur autonomie.

Mise en place d'un nouveau système : **les accords de qualité (2019-2024)** mettent l'accent sur les primes plutôt que sur les coupes :

- un financement additionnel (« extra-budget » de 750 M€) venant de la transformation du système de bourse en système de prêt ;
- conséquences financières (sur 4 à 12 % du budget contre 7 % auparavant) ;
- durée du contrat de six ans au lieu de quatre et évaluation à mi-terme ;
- souplesse sur la fixation des objectifs : les universités choisissent leurs indicateurs en fonction de leurs spécificités et contraintes. Une différenciation et spécialisation des universités est encouragée.

Valorisation de l'enseignement : mise en œuvre de récompenses, comme des prix du meilleur enseignant de la faculté, meilleur professeur de l'université et meilleur talent innovant. L'évaluation des enseignants et enseignements prend également une place importante.

Le modèle suisse

Évaluation périodique des enseignants qui peut jouer dans la promotion et la valorisation de l'investissement pédagogique, à travers des récompenses, telles que le prix de l'innovation pédagogique à l'Université de Genève.

Les fonds compétitifs, qui participent au financement des universités, reposent indirectement sur une logique de performance. À cet égard, il est intéressant de noter que la subvention fédérale versée aux universités cantonales est déterminée, en partie, par la capacité des universités à remporter des fonds compétitifs.

Une démarche qualité poussée et une auto-évaluation encouragée.

Philippe Adnot



Parcours	Depuis	Jusqu'à
Sénat Rapporteur du budget de l'ESR	2004	Aujourd'hui
UTT Vice-président du conseil d'administration	Mars 1998	Aujourd'hui
Sénat Sénateur de l'Aube	Septembre 1989	Aujourd'hui
Conseil départemental de l'Aube Président	1990	Mai 2017
UTT Président du conseil d'administration	Mars 1995	Mars 1998
Association pour le développement de l'Université de Technologie de Troyes Président	1993	1995

Fiche n° 13451, créée le 30/09/15 à 16:13 - MàJ le 15/10/19 à 10:06

© News Tank 2020 - Code de la propriété intellectuelle : « La contrefaçon (...) est punie de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende. Est (...) un délit de contrefaçon toute reproduction, représentation ou diffusion, par quelque moyen que ce soit, d'une oeuvre de l'esprit en violation des droits de l'auteur. »