

N° 274

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE
L'ÉDUCATION SUR LE PROJET DE LOI *de finances pour 2018*,

TOME V

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE

PAR M. PHILIPPE BERTA,

Député.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 235, 273 (annexe n° 34).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : UN BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN PROGRESSION	7
DEUXIÈME PARTIE : LES COMUE, UN DISPOSITIF À PERFECTIONNER	9
I. UN CADRE JURIDIQUE AUX OBJECTIFS MAL CERNÉS	9
A. LA LOI DU 22 JUILLET 2013 A SOUHAITÉ RELANCER LA DYNAMIQUE DE REGROUPEMENT	9
1. Une situation initiale complexe	9
2. Une réponse partielle de la loi du 22 juillet 2013	11
B. UN MESSAGE PARASITÉ PAR D'AUTRES OBJECTIFS POLITIQUES	12
1. Des objectifs nombreux et parfois contradictoires.....	12
2. Un début difficile	13
II. UN OUTIL UTILE AUX RÉSULTATS NÉANMOINS INCERTAINS	14
A. DES ACTEURS AUTOUR DE LA TABLE	14
1. L'ouverture sur le territoire.....	14
2. La place des écoles.....	15
3. Les organismes de recherche	16
B. DES MOYENS IMPORTANTS ONT ÉTÉ MOBILISÉS	16
1. Les subventions pour charge de service public.....	16
2. Des créations d'emplois significatives.....	18
3. Les ressources fournies par les membres.....	22
C. DES RÉSULTATS CONTRASTÉS.....	23
1. Des périmètres extrêmement divers.....	23
2. Des modèles de COMUE différents	24
a. Les COMUE de projets	24

b. Les COMUE de services.....	24
3. Des économies d'échelle incertaines	25
III. UN DISPOSITIF PARCOURU DE TENSIONS	26
A. CHAMPIONS NATIONAUX VS. MAILLAGE TERRITORIAL, À LA LUMIÈRE DES CLASSEMENTS INTERNATIONAUX.....	26
1. La place des établissements français dans les classements internationaux.....	27
2. L'impact incertain des politiques de site sur les classements.....	29
B. CHAMPIONS NATIONAUX VS. MAILLAGE TERRITORIAL, À LA LUMIÈRE DES POLITIQUES D'EXCELLENCE.....	33
1. Une implication forte des PIA pour l'enseignement supérieur et la recherche	33
2. Une articulation imparfaite avec les COMUE.....	34
IV. UN DISPOSITIF QUI DOIT MAINTENANT ÊTRE RÉFORMÉ	37
A. ASSOUPLIR LA GOUVERNANCE TOUT EN RENFORÇANT L'INTÉGRATION.....	37
1. Simplifier la gouvernance.....	38
2. Renforcer l'intégration.....	38
a. Les outils budgétaires	39
b. Mutualiser la gestion des ressources humaines.....	39
c. La question de la diplomation	40
d. La recherche	40
B. PLUSIEURS FORMES JURIDIQUES SONT POSSIBLES	41
1. Grand établissement ou COMUE réformée ?	41
a. Le grand établissement.....	41
b. La modernisation des COMUE	41
2. La voie de l'expérimentation ?	42
a. Le projet du Gouvernement.....	42
b. Des interrogations, en particulier sur le calendrier.....	43
CONCLUSION	45
TRAVAUX DE LA COMMISSION	47
I. AUDITION DES MINISTRES	47
II. EXAMEN DES CRÉDITS	47
<i>Article 29 – État B</i>	47
<i>Après l'article 57</i>	50
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	57

INTRODUCTION

Le présent rapport pour avis porte sur deux des neuf programmes de la mission budgétaire interministérielle *Recherche et enseignement supérieur*, intitulés « Formations supérieures et recherche universitaire » et « Vie étudiante », dont les crédits 2018 augmentent respectivement de 194 et de 11,4 millions d'euros.

Ces crédits étant examinés, de manière détaillée, par le rapporteur spécial de la commission des Finances, M. Fabrice Le Vigoureux, le rapporteur pour avis a axé ses travaux sur un thème précis : les COMmunités d'Universités et d'Établissements (COMUE).

La loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, dite loi « Fioraso », instaure, en effet, pour succéder aux Pôles de Recherche et d'Enseignement Supérieur (PRES), trois modalités de regroupement des établissements universitaires, grandes écoles et centres de recherche : la fusion, l'association et les COMUE.

Le présent rapport se concentre sur les COMUE, format choisi par la grande majorité des regroupements, au nombre de 20.

La volonté de mettre en cohérence les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche est, pour le rapporteur, une ambition légitime pour gagner en cohérence et lisibilité, pour accroître notre potentiel recherche ou pour susciter diverses innovations pédagogiques. L'instauration des COMUE aurait ainsi pu être l'opportunité de nouvelles formations interdisciplinaires, d'un accès au titre de master-ingénieur, d'un transfert de bonnes pratiques de professionnalisation entre écoles et universités, d'un continuum entre recherche fondamentale et appliquée, d'un potentiel accru de valorisation et d'une généralisation des meilleures offres qui forment la vie étudiante.

Or, si des avancées ont été observées dans ces directions par un renforcement unanimement salué du dialogue entre les acteurs des sites, le dispositif demeure parcouru de tensions.

À l'origine de ces tensions, des objectifs multiples, parfois contradictoires dans leur mise en œuvre, avec un calendrier contraint qui ont impacté ces nouvelles structures dès leur origine. La concomitance de la création de ce cadre juridique pour une meilleure coordination territoriale d'une part, et le lancement du plan d'investissement d'avenir ou PIA 2 par le Commissariat Général à l'Investissement qui vise l'excellence et la visibilité à l'internationale d'autre part, a été et reste l'une des principales complexités vécues par les acteurs.

Si la coordination territoriale peut reposer sur un modèle de COMUE dit « de services » qui développe des actions communes entre les membres, le jury international qui attribue les IDEX et les I-SITE pour le PIA promeut une

gouvernance toujours plus intégrée. Les acteurs auditionnés ont souvent regretté la faible articulation des messages entre le Commissariat Général à l'Investissement, rattaché au Premier ministre, qui pilote le PIA, et le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche qui pilote les politiques de site.

La volonté de coopération accrue des acteurs, née avec les COMUE, se trouve aujourd'hui limitée par ce même cadre juridique à la gouvernance complexe. Les exigences du PIA pour le maintien des IDEX et I-SITE renforcent l'urgence d'une réforme pour les regroupements concernés.

Aussi, ce rapport examine-t-il les possibilités d'évolution législative des COMUE. Parmi les différentes formes juridiques envisageables, le Gouvernement s'oriente aujourd'hui vers la voie de l'expérimentation. Le rapporteur soutient ce choix d'un système pragmatique qui part du terrain. Il soulève cependant des interrogations sur le calendrier et la méthode retenue des ordonnances.

PREMIÈRE PARTIE : UN BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN PROGRESSION

Les crédits demandés pour l'enseignement supérieur augmentent en 2018 de plus de 200 millions d'euros, conformément à l'engagement de la majorité en faveur de la jeunesse et de l'accès aux études pour tous.

Plus précisément, le programme 150, « Formations supérieures et recherche universitaire », voit ses crédits augmentés de 194 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2018, pour atteindre 13,4 milliards d'euros. Par ailleurs, la baisse du taux de mise en réserve doit permettre de libérer 40 millions d'euros supplémentaires : au total, ce sont donc 234 millions d'euros de crédits supplémentaires qui seront disponibles en 2018 sur ce programme. Le programme 231, « Vie étudiante », augmentera quant à lui de 11,4 millions d'euros pour atteindre 2,7 milliards d'euros.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

(En millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme et du titre	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2017	Demandées pour 2018	Ouvertes en LFI pour 2017	Demandés pour 2018
150 – Formations supérieures et recherche universitaire	13 264,42	13 423,68	13 226,85	13 421,07
231 – Vie étudiante	2 691,37	2 695,17	2 688,14	2 699,52
TOTAL Enseignement supérieur	15 955,79	16 118,85	15 914,99	16 120,59

Source : Projet annuel de performances 2018 de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

À cette augmentation, il serait, pour le rapporteur, logique d'ajouter les 142,5 millions d'euros ouverts sur le programme 421 « Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche » de la mission *Investissements d'avenir* qui bénéficient dans leur quasi-totalité à des établissements relevant du ministère de l'enseignement supérieur. Un rattachement de ce programme à la mission Recherche et enseignement supérieur permettrait d'ailleurs une plus grande lisibilité de cette politique publique si importante pour l'avenir de notre pays.

L'augmentation du programme 150 doit avant tout permettre à notre système d'enseignement supérieur de répondre au défi de l'augmentation de la démographie étudiante : 175 millions d'euros supplémentaires seront ainsi dédiés au fonctionnement des établissements. Cela permettra notamment de financer l'extension en année pleine des 1 000 créations d'emplois de la rentrée 2017, de pérenniser certains dispositifs (apprentissage, contrats doctoraux, décharges de

services pour les nouveaux maîtres de conférence...) et de prendre en charge intégralement le glissement vieillesse-technicité.

En outre, afin de financer les projets de réhabilitation de l'immobilier des établissements dans le cadre des contrats de plan État-Région et la poursuite de l'opération Campus, l'enveloppe consacrée pour 2018 à l'immobilier s'élèvera à 343 millions d'euros, en hausse de 59 millions. En complément, 300 millions d'euros seront mobilisés dans le cadre du Grand Plan d'Investissement, laissant la possibilité aux établissements d'enseignement supérieur de valoriser leur patrimoine.

Le budget consacré à la vie étudiante permettra notamment de financer en année pleine la mise en place d'une aide à la mobilité en master et de conforter le financement de l'Aide à la recherche du premier emploi (ARPE). Dans l'attente de la finalisation d'un « plan de vie étudiante », il a été décidé de stabiliser les dispositifs existants et de geler les droits d'inscription et le prix du ticket restaurant universitaire à la rentrée 2017 afin de maintenir le pouvoir d'achat des étudiants. Au total, 2,1 milliards d'euros seront directement consacrés aux aides sociales à destination des étudiants, dont l'essentiel pour verser les bourses sur critères sociaux de 707 640 étudiants (+ 10 600 étudiants boursiers supplémentaires en 2018).

DEUXIÈME PARTIE : LES COMUE, UN DISPOSITIF À PERFECTIONNER

L'enseignement supérieur et la recherche reposent sur de multiples équilibres : maintenir un maillage territorial de proximité et développer une visibilité à l'international, massifier et tendre vers l'excellence, assurer l'autonomie des établissements et garantir une cohérence nationale, conserver des structures représentatives et gagner en agilité, rapprocher les acteurs et préserver les marques.

Ces multiples lignes de tension entre des objectifs, parfois contradictoires mais d'une égale légitimité, parcourent les COMUE depuis leur création.

C'est à l'aune de cette observation que le présent rapport examine ce cadre juridique, à la mise en œuvre récente, puisque datée de 2015, mais à l'ambition ancienne de coordonner les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche d'un territoire.

I. UN CADRE JURIDIQUE AUX OBJECTIFS MAL CERNÉS

A. LA LOI DU 22 JUILLET 2013 A SOUHAITÉ RELANCER LA DYNAMIQUE DE REGROUPEMENT

Notre système d'enseignement supérieur et de recherche se caractérise par une très grande fragmentation, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle de nos territoires. La séparation historique entre universités, grandes écoles et organismes de recherche va de pair avec une grande imbrication des différentes structures, notamment à travers la généralisation des unités mixtes de recherche et le fait qu'une partie des masters, des écoles doctorales et des unités de recherche sont très souvent communes aux universités et grandes écoles.

1. Une situation initiale complexe

La volonté de rapprocher au sein d'une même structure les nombreux et différents acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche est une ambition ancienne et permanente des pouvoirs publics, aussi ancienne en fait que la désintégration provoquée par l'application de la loi Faure de 1968 sur l'orientation de l'enseignement supérieur.

Créés par la loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche, les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) ont ainsi succédé aux pôles universitaires européens. Ils avaient pour objectif de mettre en cohérence les différents dispositifs d'enseignement et de recherche, de mutualiser certaines activités et moyens avec pour but de créer des entités proposant une offre

de recherche et de formation plus cohérente, plus lisible et mieux adaptée aux besoins des territoires.

Leur mise en œuvre fut en partie « parasitée » par l'adoption, un an plus tard, de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, les établissements préférant se concentrer sur la mise en œuvre de leur nouvelle autonomie.

Quelques années après leur installation, le bilan des PRES fut unanimement jugé peu satisfaisant. Dans son rapport public annuel de février 2011, la Cour des comptes a ainsi dressé un bilan de la mise en œuvre des PRES, en appelant à « *un second souffle* » de ce mode de coopération. La Cour soulignait alors que « *les PRES ont un impact encore faible en matière de formation et de recherche* » et « *éprouvent des difficultés à développer des actions de mutualisation structurantes* ». Elle relevait également que « *la gouvernance de nombre d'entre eux repose sur des compromis peu satisfaisants* »⁽¹⁾. Le fait que les organismes de recherche soient restés à l'écart du mouvement de constitution des PRES, parfois en raison de la prudence manifestée par les responsables de ces organismes et de leurs incertitudes sur le rôle effectif des PRES, n'a en outre pas permis d'apporter une cohérence de site supplémentaire aux partenariats qu'ils entretenaient avec les universités.

Et ce jugement critique a également été exprimé lors des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche organisées en 2012 en amont de la future loi : dans son rapport au Premier ministre intitulé « *Refonder l'université, dynamiser la recherche*, 117 propositions en vue de la future loi sur l'enseignement supérieur et la recherche », qui analysait les conclusions des Assises, notre ancien collègue M. Jean-Yves Le Déaut soulignait ainsi que « *bien que les PRES n'aient pas de limitation de compétences, ils ont peu exercé leurs prérogatives par rapport aux possibilités juridiques initiales. Ils sont restés marqués par leur inscription dans le code de la recherche et de facto, leur domaine d'intervention est resté pour la plupart d'entre eux limité à la recherche et au troisième cycle, domaines qui sont principalement cités dans les missions des PRES comme dans celles des EPCS. En outre, ils ne sont pas autonomes quant à leurs moyens et leurs personnels. Enfin, les organismes de recherche ne s'y sont pas intéressés. Ces insuffisances répétées conduisent à s'interroger sur le maintien de la structure et le rapport de la Cour des comptes 2011 insiste sur l'ajout d'une strate administrative supplémentaire qu'ils représentent, sa complexité et ses surcoûts.* »

Enfin, on soulignera que le fonctionnement insuffisamment collégial et démocratique des organes de gouvernance des PRES faisait l'objet de multiples critiques de la part de la communauté enseignante et scientifique ainsi que de la communauté étudiante.

(1) Cour des comptes, « Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) : un second souffle nécessaire », in *Rapport public annuel 2011*, février 2011.

2. Une réponse partielle de la loi du 22 juillet 2013

La loi dite « Fioraso » de 2013 a donc voulu aller plus loin en remédiant aux principaux défauts identifiés dans l'outil PRES. L'exposé des motifs de la loi indique ainsi clairement la volonté du Gouvernement d'alors de « *renforcer la coopération entre tous les acteurs et réduire la complexité institutionnelle, concilier la collégialité dans l'université et l'excellence pour tous* »⁽¹⁾.

La principale innovation de la loi de 2013 est ainsi l'obligation pour tous les établissements relevant du ministère de l'enseignement supérieur de participer à un regroupement, les modalités de ce regroupement étant néanmoins laissées à l'appréciation des établissements.

La loi de 2013 repose sur les principes suivants :

– trois formules juridiques possibles s'appuyant sur un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) « coordonnateur » : la fusion d'établissements, l'association d'établissements à une université chef de file ou la constitution d'un EPSCP succédant aux PRES, la communauté d'universités et d'établissements (COMUE), avec possibilité de combinaisons entre ces solutions ; seule cette dernière solution fait l'objet du présent rapport ;

– une gouvernance des COMUE démocratique, calquée sur celle des universités ;

– pas de compétences obligatoires des regroupements autres que la mise en cohérence de l'offre de formation et de la stratégie de recherche sur un territoire, mais l'idée de transferts progressifs de compétences ;

– le regroupement comme interlocuteur privilégié du ministère avec lequel serait négocié le contrat de site ;

– l'appartenance à un regroupement n'est obligatoire que pour les établissements publics relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche : pour ceux relevant d'autres ministères (défense, agriculture, culture, économies et finances...), la participation aux regroupements n'est que facultative, alors même que la loi de 2013 reconnaît une tutelle, conjointe, du MENESR sur l'ensemble de ces établissements.

(1) *Projet de loi relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche, n° 835, déposé le 20 mars 2013 à l'Assemblée nationale.*

B. UN MESSAGE PARASITÉ PAR D'AUTRES OBJECTIFS POLITIQUES

Si le dispositif juridique semblait assez simple, force est de constater que la multiplicité des objectifs poursuivis, qui n'étaient pas forcément compatibles entre eux, explique en grande partie les difficultés qui sont, rapidement, apparues par la suite.

1. Des objectifs nombreux et parfois contradictoires

Au regard des travaux préparatoires de la loi, le rapporteur a pu identifier quatre objectifs distincts poursuivis par cette accélération des regroupements.

Le premier est la mise en place d'un outil de coordination territorial afin de gérer au mieux l'offre pédagogique sur ce territoire et constituer un interlocuteur pertinent pour les autorités locales, en particulier régionales. Il revient également à ces regroupements de veiller à ce que n'apparaissent pas des « déserts éducatifs » et donc de préserver le maillage territorial permettant à tous les habitants d'avoir accès à une offre d'enseignement supérieur et de recherche de qualité et de proximité.

Deuxième objectif identifié, et non des moindres, la volonté d'améliorer la visibilité internationale du système français d'enseignement supérieur et de recherche et donc de constituer des pôles d'excellence à même de concurrencer les grandes universités étrangères, en particulier anglo-saxonnes.

Troisième objectif, le souhait du ministère de réduire le nombre de ses interlocuteurs, volonté symbolisée par la mise en place du contrat de site. Une dotation budgétaire unique par établissement chargé de la coordination territoriale n'était certes pas l'objectif ; au contraire, les contrats de site comportent tous un volet spécifique à chacun des établissements regroupés, adoptés par leur conseil d'administration sans que celui de la COMUE puisse en délibérer. On perçoit néanmoins bien la volonté, compréhensible, du ministère de simplifier et décentraliser le dialogue contractuel.

Dernier objectif enfin, le renforcement du caractère démocratique de la gouvernance de ces regroupements, afin de répondre aux critiques adressées à celle des PRES : présence importante d'élus du personnel et des usagers au conseil d'administration, élections au suffrage direct... Toutes ces mesures devaient rassurer la communauté universitaire et les inciter à participer plus intensément aux regroupements. Avec le risque, néanmoins, d'effrayer les écoles, dont la gouvernance plus resserrée fait souvent une part plus grande aux personnalités extérieures, alors même qu'un des objectifs des COMUE était précisément de favoriser leur participation.

Tous ces objectifs sont, pour le rapporteur, également légitimes et il ne saurait être envisagé de renoncer à l'un d'entre eux. Était-il possible de les atteindre avec un outil juridique unique ? Cela semble plus incertain.

2. Un début difficile

À ce jour, 20 COMUE ont été constituées, tandis que 5 associations, principalement autour d'établissements fusionnés (Alsace, Lorraine, Picardie, Auvergne, Aix-Marseille) ont été réalisées.

Tous les statuts des COMUE ont été approuvés par décret entre la fin de l'année 2014 et l'été 2015 ⁽¹⁾. Ainsi, même si bon nombre d'entre elles succédaient à des PRES existant, les communautés ont disposé d'assez peu de temps entre la promulgation de la loi et le dépôt de leurs statuts pour élaborer un projet stratégique approfondi tout en mettant en place une gouvernance nouvelle et parfois complexe.

Ce calendrier contraint a pu engendrer des structures trop légères, que certaines des personnes auditionnées ont qualifié de coquilles vides. Bien que le ministère ait disposé d'un droit de regard sur les statuts, ceux-ci devant être approuvés par décret, il n'a, aux dires des acteurs entendus, que peu utilisé la menace du veto pour réclamer un enrichissement des projets et une augmentation des compétences transférées. Ces mêmes acteurs ont souvent eu le sentiment que la priorité était avant tout le respect du calendrier et la constitution juridique rapide des regroupements plutôt que le travail sur le fond et l'élaboration d'un projet partagé susceptible de créer une dynamique.

L'élaboration des statuts a en outre coïncidé avec le lancement par le Commissariat Général à l'Investissement (CGI) du deuxième programme d'investissement d'avenir (PIA), ce qui, on y reviendra, a pu « parasiter » l'élaboration des statuts qui ont essayé de répondre à des demandes parfois peu compatibles.

(1) À l'exception du décret approuvant les statuts de la COMUE Université Bretagne-Loire publié beaucoup plus tardivement, le 6 janvier 2016.

II. UN OUTIL UTILE AUX RÉSULTATS NÉANMOINS INCERTAINS

On compte aujourd’hui 20 COMUE, chiffre qui devrait rapidement évoluer, le périmètre de certaines d’entre elles ayant vocation à être redéfini. Ces COMUE ont, dans l’ensemble, atteint l’un de leurs principaux objectifs qui était de renforcer, voire d’initier, le dialogue entre acteurs d’un même territoire. Leurs résultats globaux n’en sont pas moins contrastés, en dépit de l’importance des moyens mobilisés.

A. DES ACTEURS AUTOUR DE LA TABLE

Dans toutes les auditions conduites par le rapporteur, il a été souligné que l’un des principaux avantages des processus de regroupements, et en particulier des COMUE, a été de mettre autour de la table des acteurs entre lesquels les échanges étaient insuffisants. Il s’agit du principal point positif de ces structures, unanimement reconnu par les personnes auditionnées, même celles pourtant peu amènes avec cet outil.

1. L’ouverture sur le territoire

L’un des objectifs de la création des COMUE était la mise en place d’un dialogue territorial devant permettre une meilleure structuration de l’offre dans le domaine de l’enseignement supérieur et de la recherche. Ce dialogue devait permettre aux acteurs de mieux se connaître, d’identifier les thèmes d’intérêt communs, de favoriser la spécialisation tout en mettant en place une certaine coopération.

Aux dires des personnes auditionnées, cet objectif a été en grande partie atteint.

La mise en place des COMUE a également permis de faire émerger un acteur territorial clairement identifié, susceptible de conduire un dialogue avec des acteurs ne relevant pas du champ de l’enseignement supérieur.

On pense ici évidemment aux collectivités territoriales, et en particulier aux régions, qui semblent désireuses de disposer sur leur territoire d’un interlocuteur unique, ou, à tout le moins, d’un nombre réduit d’interlocuteurs, à même de dialoguer sur l’offre de formation du territoire.

Cela vaut également pour les acteurs économiques des territoires, comme par exemple les Chambres de commerce et d’industrie ou les Chambres des métiers et de l’artisanat. Ce constat n’enlève rien à la nécessité d’un dialogue de proximité des établissements avec les acteurs économiques du bassin d’emploi, par exemple pour l’élaboration de diplômes répondant aux besoins du tissu économique local ou en favorisant les interactions entre recherche publique et recherche privée. Les deux démarches sont complémentaires.

2. La place des écoles

L'un des grands avantages des politiques de regroupement de site est que l'ensemble des acteurs de l'enseignement supérieur puissent, sur un territoire donné, échanger et construire un projet commun. Il est donc essentiel que ces dispositifs ne soient pas centrés à l'excès sur les universités qui, quantitativement, représentent certes un volume d'étudiants important, mais intègrent également les écoles, aux effectifs plus réduits. Un des intérêts des COMUE est justement de faire contribuer des organismes de tailles différentes pour créer de la valeur collective.

La réalité est aujourd'hui contrastée : par exemple, sur les 208 écoles membres de la Conférence des Grandes Ecoles (CGE), 93 seulement sont membres de COMUE et 33 y sont associées (ce décompte n'intègre pas celles qui sont dans d'autres formes de regroupements/décrets d'association, environ 10 à 15). Cette participation imparfaite est surtout le fait des écoles privées dont seuls 35 % font partie d'un regroupement contre 94 % des écoles publiques.

Les écoles ont pourtant beaucoup à gagner à participer aux COMUE, même s'il est difficile de généraliser compte tenu de la diversité de ces structures. On peut néanmoins identifier cinq domaines :

- la mutualisation de l'accueil des étudiants internationaux ;
- un guichet unique d'accueil pour tous les étudiants ;
- un accès aux infrastructures de recherche permettant des projets ambitieux ;
- la participation à des masters en vue d'une double-diplomation ;
- enfin, un accès aux écoles doctorales et aux doctorats.

L'un des freins à l'intégration pleine et entière des écoles reste néanmoins la question de la gouvernance. Celle des COMUE est, pour l'essentiel, calquée sur celle des universités et s'oppose en partie à celle des grandes écoles qui ont souvent des gouvernances agiles, faisant une place importante aux personnalités extérieures.

Une autre difficulté importante est la question de la personnalité morale que la plupart des écoles souhaite préserver, considérant qu'il s'agit là d'une condition indispensable à la défense de leur identité propre et de leur marque. Le rapporteur n'est pas totalement convaincu par ce lien direct entre personnalité morale et préservation de la marque mais il convient d'entendre les demandes des écoles.

L'intégration des écoles aux COMUE se heurte également parfois à l'insuffisance du pilotage interministériel en ce domaine. Nombre d'entre elles sont en effet sous la tutelle d'autres ministères que celui de l'enseignement supérieur,

ministères qui rechignent souvent à participer à des dispositifs perçus comme trop centrés sur les universités. Il existe néanmoins des signes encourageants : le ministère de l'Agriculture est ainsi, avec le ministère de l'Enseignement supérieur, co-signataire du contrat de site, conclu le 20 avril dernier, de la COMUE Université Bourgogne - Franche-Comté. Il s'agit d'une innovation qui doit être encouragée.

Le rapporteur s'est enfin interrogé sur l'articulation entre le développement de réseaux nationaux rassemblant des écoles proposant le même type de formations et la mise en place de politiques de site axés sur les territoires. Aucun interlocuteur n'y a vu une difficulté, considérant qu'il s'agissait d'exercices différents et complémentaires, le premier pouvant d'ailleurs favoriser le second grâce à la diffusion des bonnes pratiques.

3. Les organismes de recherche

Le rapprochement entre organismes de formation et organismes de recherche constitue un autre enjeu essentiel pour la réussite des regroupements. L'association des organismes de recherche est en effet indispensable au projet scientifique de chaque site : c'est là que se dessinent les priorités partagées au niveau du développement d'une politique de recherche et d'innovation. Comme l'a souligné la Direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) lors de son audition, ces organismes peuvent jouer le rôle de catalyseurs entre les établissements quel que soit le mode d'organisation retenu.

L'inscription dans la gouvernance même des structures institutionnelles relève ensuite de multiples critères : du caractère stratégique des sites pour les organismes, de la nature même des organismes plus ou moins présents sur l'ensemble du territoire et plus ou moins concentrés sur des champs disciplinaires, des missions réelles des différents regroupements constitués et du souhait des partenaires universitaires.

B. DES MOYENS IMPORTANTS ONT ÉTÉ MOBILISÉS

Désormais opérateurs de l'État, les COMUE bénéficient d'un soutien financier important pour le fonctionnement ainsi que, surtout, pour le recrutement de personnels. Elles bénéficient également du soutien financier de leurs membres.

1. Les subventions pour charge de service public

Depuis 2015, les COMUE sont des opérateurs de l'État et bénéficient d'une subvention pour charges de service public (SCSP) allouée par le ministère, à laquelle ont pu s'ajouter des crédits d'intervention et des dotations en fonds propres.

Selon les chiffres communiqués par le ministère, les SCSP allouées aux COMUE se sont élevées à 56,5 millions d'euros en 2017 (données de juin, non définitives), selon la répartition suivante :

COMUE - SCSP	2017
Bourgogne Franche-Comté	230 524
Aquitaine	234 253
Grenoble Alpes	2 451 851
Hautes études Sorbonne Arts et Métiers	348 836
Institut polytechnique du Grand Paris	
Languedoc Roussillon Universités	497 402
Normandie Université	583 247
Paris Sciences et Lettres	3 084 114
Sorbonne Universités	
Université confédérale Léonard de Vinci	200 000
Université Côte d'azur	5 394 841
Université de Champagne	200 000
Université de Lyon	5 837 240
Université Fédérale de Toulouse Midi Pyrénées	1 299 544
Université Paris Est	752 468
Université Paris Lumières	1 167 857
Université Paris Seine	200 000
Université Paris-Saclay	353 650
Université Sorbonne Paris Cité	1 175 574
Université Lille Nord de France	29 439 127
Université Bretagne Loire	3 068 716
Total	56 519 244

Les principales mesures ayant impacté les SCSP des COMUE, sur l'exercice 2017, sont :

- les transferts de compétences : c'est en particulier le cas du transfert des emplois de l'ESPE de l'académie de Lille depuis l'université d'Artois à la COMUE Lille Nord de France, ou de la mutualisation, au niveau des COMUE, des moyens État relatifs aux contrats doctoraux (Paris Sciences et Lettres et Nice Côte d'Azur) ;

- les passages aux responsabilités et compétences élargies (RCE) : les COMUE Lille Nord de France et Université de Lyon sont passées aux RCE au 1^{er} janvier 2017. Ce mécanisme s'est notamment traduit par un transfert des crédits de masse salariale afférents, du titre 2 vers les SCSP des opérateurs concernés ;

- les dotations spécifiques allouées : les COMUE ont bénéficié d'une dotation de crédits de masse salariale de 200 000 € au titre de la démographie étudiante.

En outre, il convient de rappeler que les subventions allouées aux COMUE ne constituent pas l'unique participation financière de l'État. En effet, ces dernières ont également bénéficié de créations d'emplois, en particulier à travers des emplois dits « Fioraso ».

2. Des créations d'emplois significatives

L'une des motivations pour passer du statut des PRES à celui des COMUE était de permettre une harmonisation du statut des personnels employés par ces structures, la situation précédente n'étant satisfaisante ni pour les personnels ni pour les organismes gestionnaires : le fait que le PRES ne soit pas un EPSCP avait conduit à une politique de recrutement non cadrée, avec une grande diversité de situations : personnels mis à disposition, CDD, CDI, ... ce qui a pu ralentir la structuration organisationnelle des établissements.

Cette remise à plat était d'autant plus indispensable que, sur le quinquennat 2013-2017, plus de 1 250 créations d'emplois ont été notifiées au titre des contrats de site, représentant une enveloppe globale de 74,6 millions d'euros (en année pleine). Cette mobilisation importante d'emplois nouveaux fut l'un des signes forts du soutien de l'État aux COMUE se mettant alors en place.

Les COMUE, en concertation avec les établissements membres ou associés, ont eu le choix d'affecter les emplois soit au sein de la COMUE, soit au sein d'un ou de plusieurs établissements membres.

RÉPARTITION DES CRÉATIONS D'EMPLOIS « POLITIQUE DE SITE » ENTRE 2013-2017

	COMUE	Établissements membres
En ETPT	537	713
En %	43	57

La liste détaillée des créations est présentée dans le tableau ci-après.

RÉPARTITION DE CRÉATIONS D'EMPLOIS ALLOUÉES AU TITRE DE LA POLITIQUE DE SITE PAR VAGUES CONTRACTUELLES 2013-2017

Vague contractuelle A - 247 emplois notifiés (contrats 2011-2015 & 2016-2020)

Établissements	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Bordeaux				1		1
COMUE d'Aquitaine			13	16	20	49
Total - site Aquitaine	0	0	13	17	20	50
Université de Grenoble		1	3	3	3	10
Chambéry - Savoie			1	2	3	6
COMUE Université Grenoble Alpes			7	8	9	24
Institut d'études politiques de Grenoble					1	1
Institut national polytechnique de Grenoble			1	2	2	5
Total - site Grenoble-alpes	0	1	12	15	18	46
COMUE Université de Lyon			23	29	35	87
Saint-Etienne Jean Monnet		1				1
Total - site Université de Lyon	0	1	23	29	35	88
COMUE Université Fédérale Toulouse Midi-Pyrénées			16	19	24	59
Université Toulouse III		4				4
Total - site Toulouse Midi Pyrénées	0	4	16	19	24	63

Vague contractuelle B - 216 emplois notifiés (contrats 2012-2016 & 2017-2021)

Établissements	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Rennes I			29	36	43	108
Mans		2				2
Total - site Bretagne Loire	0	2	29	36	43	110
COMUE Université Bourgogne Franche-Comté			11	6	13	30
Dijon - Bourgogne				2	1	3
Besançon (Franche-Comté)				2	1	3
Université technologique de Belfort-Montbéliard (UTBM)				1		1
École nationale supérieure de mécanique et des microtechniques de Besançon				1		1
Total - site Bourgogne Franche Comté						
Clermont-Ferrand II - Blaise-Pascal		2	6	8		16
Université Clermont Auvergne					10	10
Total - site Clermont Auvergne	0	2	6	8	10	26
COMUE Normandie Université			11	14	17	42
Total - site Normandie	0	0	11	14	17	42

Vague contractuelle C -345 emplois notifiés (contrat 2013-2017)

Établissements	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Strasbourg	12	12	12			36
BNU Strasbourg	4	4	4			12
Institut national des sciences appliquées de Strasbourg	3	3	3			9
Mulhouse Haute Alsace	5	5	5			15
Total - site Alsace	24	24	24	0	0	72

Lorraine	22	22	22			66
Total - site Lorraine	22	22	22	0	0	66
Université d'Orléans		1				1
Université de Tours		1				1
COMUE Université confédérale Leonard de Vinci			18	21	26	65
Total - site Léonard de Vinci	0	2	18	21	26	67
Université d'Amiens			4	2	4	10
Université technologique de Compiègne (UTC)			1	3	2	6
Total - site Picardie	0	0	5	5	6	16
COMUE Université de Champagne				5	6	11
Université de Reims			2			2
Université technologique de Troyes			1			1
Total - site Champagne	0	0	3	5	6	14
Université d'Aix-Marseille			10	11	14	35
Institut d'études politiques d'Aix en Provence				1	2	3
École centrale de Marseille			2	3	2	7
Avignon et du pays du Vaucluse	5	5	6	1	2	19
Université de Toulon			4	5	5	14
Total - site Aix-Marseille	5	5	22	21	25	78
Nice Sophia-Antipolis			4	6		10
COMUE Université de Côte d'Azur					7	7
Total - site Côte d'Azur	0	0	4	6	7	17
Université de Corse Pascal Paoli			4	3	8	15
Total - site Corse	0	0	4	3	8	15

Vague contractuelle D -204 emplois notifiés (contrat 2014-2018)

Établissements	2013	2014	2015	2016	2017	Total
COMUE Hautes études Sorbonne Arts et Métiers			12	6		18
PARIS I Panthéon-Sorbonne		1	1			2
Conservatoire national des Arts et Métiers				1		1
École nationale supérieure des Arts et Métiers					3	3
Total - site HESAM	0	1	13	7	3	24
COMUE Sorbonne Universités				9		9
PARIS IV Sorbonne		7	4	4		15
PARIS VI Pierre et Marie Curie		9	6			15
Muséum national d'histoire naturelle		3	3			6
Total - site Sorbonne Universités	0	19	13	13	0	45
COMUE Université Sorbonne Paris Cité			8	8		16
PARIS III Sorbonne-Nouvelle		5	1	2		8
PARIS V Descartes		4	1	2		7
Paris VII Denis Diderot		5	2	3		10
Paris XIII - PARIS NORD		4	2	1		7
École des Hautes Études en Santé Publique (EHESP)		4	2	1		7
Institut National des Langues et Civilisations orientales		4	2	2		8
Institut d'Études Politiques de Paris		5	2	2		9
Institut de Physique du Globe de Paris		2	1			3
Total - site Sorbonne Paris Cité	0	33	21	21	0	75

COMUE Université Paris Sciences et Lettres			8	3		11
Total - site Paris Sciences et Lettres	0	0	8	3	0	11
Paris VIII		11	7			18
Paris X - Paris Ouest Nanterre La défense		10	7			17
COMUE Université Paris Lumières				14		14
Total - site Paris Lumières	0	21	14	14	0	49

Vague contractuelle E -215 emplois notifiés (contrat 2015-2019)

Établissements	2013	2014	2015	2016	2017	Total
COMUE Université Lille Nord de France				3	3	6
Arras				1		1
École Centrale de Lille				5	7	12
Lille 1 - Sciences et Technologie				5	7	12
Lille 2 - Droit et Santé				4	4	8
Lille 3 - Charles de Gaulle				2	3	5
Littoral Côte d'Opale (Dunkerque)			19		3	22
Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis				3	3	6
Total - site Lille Nord de France	0	0	19	23	30	72
COMUE Languedoc-Roussillon Universités				13	9	22
Montpellier			4		2	6
Montpellier III			3		1	4
Nîmes			1		1	2
Perpignan			2		1	3
École Nationale Supérieure de Chimie de Montpellier			1		1	2
Total - site Languedoc Roussillon	0	0	11	13	15	39
Paris Est Marne La Vallée		1	4	4	2	11
Paris XII (UPEC)		1	2	5	6	14
COMUE Université Paris Est			3	2	6	11
Total - site Paris-Est	0	2	9	11	14	36
Paris XI - Paris-Sud (Orsay)			2	1		3
COMUE Université Paris-Saclay			14	17	22	53
Total - site Saclay	0	0	16	18	22	56
Cergy pontoise		1		4	4	9
COMUE Université Paris Seine			3	0		3
Total - site Paris Seine	0	1	3	4	4	12

Outre-Mer - 23 emplois notifiés

Établissements	2013	2014	2015	2016	2017	Total
La Réunion => vague E - contrat 2015-2019			2	4	2	8
Nouvelle-Calédonie => vague C - contrat 2013-2017			2	3	1	6
Polynésie Française => vague C - contrat 2013-2017		1		2	4	7
Antilles => vague B - contrats 2012-2016 & 2017-2021					2	2
Total Outre-Mer						

3. Les ressources fournies par les membres

Enfin, conformément aux articles L. 718-14 et L. 718-15 du code de l'éducation, les COMUE peuvent bénéficier de la mise à disposition de personnels affectés au sein de leurs membres ou encore de « *contributions de toute nature apportée par les membres* ».

Le rapporteur a interrogé le ministère sur le montant de ces contributions mais le ministère n'a pas été en mesure de lui apporter une réponse au motif que « ces contributions relèvent d'un cadre conventionnel librement déterminé par les établissements concernés, conformément au projet du site dont ils sont membres. Le ministère ne fixe pas d'objectifs aux COMUE et à leurs membres et ne réalise donc pas d'enquête dans ce domaine. Les données financières ne sont donc pas connues en l'espèce. »

Le rapporteur s'étonne de cette réponse et regrette que de telles informations, pourtant faciles à rassembler, ne soient pas disponibles alors qu'elles pourraient être une information utile pour le pilotage du dispositif.

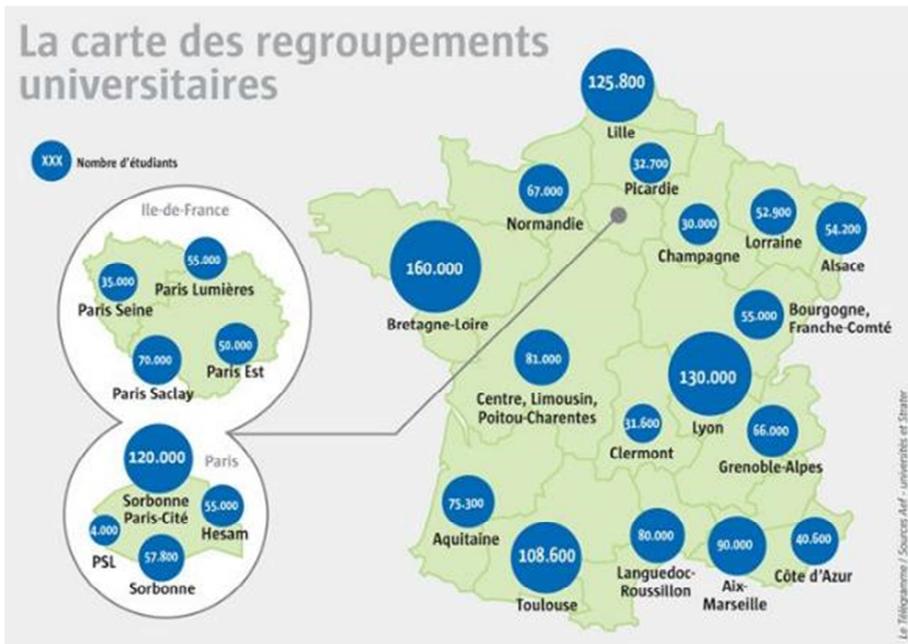
Qu'en est-il sur le terrain aujourd'hui ? Selon le Haut Conseil de l'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur (HCERES), la question de la mobilisation de fonds significatifs issus des établissements membres en complément des moyens attribués par l'État aux COMUE n'a pas encore été abordée par bon nombre de COMUE. Cette mobilisation est pourtant inévitable et surtout logique avec le transfert progressif des compétences, mais ne va pas de soi car beaucoup d'acteurs considèrent que la COMUE est essentiellement l'opportunité d'obtenir des moyens nouveaux (ex : des COMUE ont pu implanter des postes obtenus au titre de la politique de site dans des établissements sans qu'il ne soit certain que ces postes participent de fait aux missions du site).

C. DES RÉSULTATS CONTRASTÉS

Bien que l’outil juridique soit récent, il est d’ores et déjà possible de constater l’extrême diversité des situations regroupées sous le terme de COMUE. Diversité concernant le périmètre et le format des COMUE mais aussi, et surtout, diversité des compétences transférées. Et c’est le constat de cette diversité qui, entre autres, rend nécessaire l’élaboration d’un dispositif juridique plus souple.

1. Des périmètres extrêmement divers

Diversité dans la taille d’abord, puisque le nombre d’étudiants concernés va de 16 500 étudiants pour la COMUE Paris Sciences et Lettres à près de 160 000 étudiants pour la COMUE Université Bretagne-Loire, comme le montre la carte ci-dessous ⁽¹⁾ :



Cette structuration a déjà été impactée par la réforme des régions intervenue en 2015 : la COMUE Université confédérale Léonard de Vinci s’est retrouvée à cheval entre les régions Centre-Val-de-Loire et Nouvelle Aquitaine, ce qui a accéléré le départ de l’université de La Rochelle qui a rejoint la COMUE Aquitaine. En outre, les universités de Tours et d’Orléans semblent également envisager un départ pour créer une nouvelle COMUE Val-de-Loire.

(1) Celle-ci est un peu ancienne et ne prend pas en compte les évolutions les plus récentes mais montre bien l’ordre de grandeur des étudiants concernés par les rassemblements.

On ne peut que s'interroger sur la viabilité des COMUE rassemblant un nombre très important d'étudiants qui rend l'élaboration d'un projet partagé particulièrement compliquée. Scinder certaines de ces COMUE reviendrait néanmoins à revenir sur le principe d'une COMUE par académie, ce qui soulèverait d'autres difficultés.

2. Des modèles de COMUE différents

Au-delà de ces considérations de taille et de positionnement, la vraie distinction porte sur l'ampleur des compétences transférées. On peut ainsi distinguer entre COMUE de services et COMUE de projets, la frontière entre les deux étant évidemment poreuse dans la mesure où plusieurs COMUE relèvent des deux catégories.

a. Les COMUE de projets

Dans les COMUE de projets, le choix est de faire porter par le collectif un projet dépassant le cadre d'un seul établissement et ayant davantage de chances d'aboutir en étant porté par exemple au niveau d'une politique de site. Cette orientation est apparue dès la construction des PRES, le relais étant pris lors de la constitution des COMUE.

Le plan Campus a été le premier terrain d'élection de la démarche avec des modalités de déclinaison variables lorsque les projets ont été validés. La mise en œuvre opérationnelle, d'abord confiée aux PRES, a ensuite été transférée aux COMUE ou, dans le cas des sites où des universités ont fusionné, totalement ou partiellement, déléguée à un membre agissant alors pour le compte du collectif.

Les appels à projet du PIA ont constitué un second terrain propice à cette démarche. Qu'il s'agisse de projets ciblés de type Labex ou de projets plus larges de type IDEX ou I-SITE, ce sont souvent les COMUE qui ont porté ou défendu les dossiers, avec un succès tout relatif, on y reviendra, sauf lorsque des fusions d'universités avaient préalablement abouti.

De manière générale, les COMUE de projets s'apparentent souvent à des COMUE pré-fusionnelles.

b. Les COMUE de services

À l'autre bout du spectre, on trouve les COMUE de services qui se voient déléguer, normalement de manière pérenne, des compétences de la part des établissements qui les composent.

La vie étudiante constitue le terrain privilégié de l'action de ces COMUE, dans le prolongement des processus interuniversitaires antérieurs aux regroupements. Ces services portent en général sur l'accueil des étudiants en mobilité internationale ou encore l'accueil des jeunes chercheurs en doctorat ou

post-doc. L'accueil d'enseignants-chercheurs et chercheurs étrangers y est éventuellement inclus.

La COMUE de Toulouse a par exemple mis au point une offre marketée facilitant la mobilité entrante. Avec la Toul'Box, chaque établissement bénéficie d'un appui qui apporte une valeur ajoutée en qualité de service pour les étudiants et les chercheurs étrangers accueillis. On peut également citer le Welcome Desk qui centralise en un lieu unique les services nécessaires pour l'installation des étudiants (préfecture, CAF, service d'insertion et d'orientation...).

La formation des professeurs des premier et seconds degrés constitue un autre exemple de délégation de compétence plus restreint avec deux modèles possibles : soit la COMUE est investie d'une mission de coordination et de pilotage stratégique, mais l'essentiel des personnels reste institutionnellement rattaché aux universités ; soit l'ESPE et ses personnels sont directement transférés à la COMUE.

3. Des économies d'échelle incertaines

Au regard de cette diversité des compétences transférées, le rapporteur s'est interrogé sur les économies d'échelle éventuellement réalisées grâce à la mise en place des COMUE, même si de l'aveu même de la Direction Générale de l'Enseignement Supérieur et de l'Insertion Professionnelle, ce n'était pas un objectif de la loi dite « Fioraso ». De l'avis général des personnes auditionnées, celles-ci sont quasi-nulles.

Différentes explications ont été apportées : la première, très critique, considère que les COMUE n'ont constitué qu'une couche bureaucratique supplémentaire sans apporter de réelle valeur ajoutée sur le terrain et en accaparant des ressources budgétaires qu'il eût été plus utile d'affecter directement dans les établissements dont les ressources budgétaires sont insuffisantes.

Dans cette même logique, mais de façon plus pondérée, le HCERES souligne que l'enjeu est que les compétences transférées soient bien complètement transférées, les transferts partiels ayant un coût de transaction élevé pour les tâches d'articulation, ce qui peut contribuer à nuire à l'efficacité du système. Vu le coût et la « complexité » d'installation d'une COMUE, il y a un intérêt manifeste à ce que son activité soit significative au niveau opérationnel et ne se limite pas à de simples compétences de coordination.

Une autre approche, plus modérée, insiste sur le fait que toute transformation institutionnelle, et cela vaut aussi bien pour les COMUE que pour les fusions, engendre, dans un premier temps, des coûts de transaction et que les économies d'échelle n'apparaissent que dans un deuxième temps, une fois la transformation stabilisée. Il serait donc trop tôt pour porter une juste appréciation sur ce point.

Enfin, de nombreux interlocuteurs, en particulier les présidents de COMUE entendus, ont volontiers reconnu qu'il était difficile d'évaluer d'éventuelles économies d'échelle mais insistent sur le fait que, d'une part, la mutualisation permet des économies (abonnements, groupement d'achats et de marché...) et, d'autre part, que la gestion par la COMUE permet une qualité de service bien supérieure à celle que l'on pouvait constater lorsque chacun des membres gérait cela de son côté. En outre, les COMUE ont souvent pu mettre en place des services nouveaux qui n'existaient pas au niveau des établissements.

III. UN DISPOSITIF PARCOURU DE TENSIONS

La logique de regroupement territorial portée par la loi Fioraso se heurte à une autre exigence adressée à notre système d'enseignement supérieur et de recherche, celle de l'excellence et des classements internationaux. L'articulation entre les deux exercices est loin d'être optimale.

A. CHAMPIONS NATIONAUX VS. MAILLAGE TERRITORIAL, À LA LUMIÈRE DES CLASSEMENTS INTERNATIONAUX

La question des classements internationaux a pris une grande importance dans les débats sur l'enseignement supérieur. Dans les médias bien sûr, qui ne manquent jamais de commenter la moindre évolution, sans que soit toujours bien compris ce que mesurent précisément ces classements. Mais également dans la communauté universitaire, ces classements servant d'étalon pour mesurer la performance de tel ou tel établissement et celle du système d'enseignement supérieur et de recherche français en général.

Or, la montée en puissance de l'intérêt pour les classements est concomitante de la mise en œuvre, depuis 1999, et ceci à travers quatre lois, de politiques publiques successives visant à renforcer l'autonomie, l'efficacité, le financement et, surtout, la coopération territoriale d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche, tout ceci dans un système dont l'organisation se caractérise, cela a déjà été dit, par un fractionnement important entre universités, grandes écoles et organismes de recherche.

L'Inspection Générale des Finances (IGF) et l'Inspection Générale de l'Administration de l'Éducation Nationale et de la Recherche (IGAENR) ont ainsi récemment consacré un rapport à la prise en compte des classements internationaux dans les politiques de site ⁽¹⁾.

(1) *Rapport Inspection générale des finances n°2016-M-104 et Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche n°2017-036 « La prise en compte des classements internationaux dans les politiques de site ».*

1. La place des établissements français dans les classements internationaux

Comme le souligne le rapport IGF/IGAENR, les classements internationaux se sont considérablement développés depuis la première diffusion du classement dit de Shanghai en 2003. Ils présentent néanmoins des différences sensibles en termes d'objectifs et de modalités de traitements des données avec, en conséquence, une incidence sur la nature des informations qui peuvent en être tirées et sur les usages qui peuvent en être faits.

ARWU (plus communément appelé Shanghai) et Leiden, sont principalement centrés sur l'activité de recherche. Ils proposent une méthodologie stable, documentée. Les données utilisées et les calculs sont contrôlables. Ils permettent de mesurer l'évolution du positionnement international des établissements dans le temps, le volume et le prestige de l'activité de recherche, la visibilité académique internationale et l'impact des politiques d'excellence.

QS et THE ont une approche plus large, multidimensionnelle, de l'activité des établissements mais leur variabilité méthodologique fréquente est peu documentée et une partie des données utilisées est issue d'enquêtes de réputation. Les interprétations sont plus délicates pour les comparaisons entre établissements et les évolutions dans le temps.

Les établissements français représentent 4 % à 4,4 % des établissements qui apparaissent dans les 500 premiers des classements retenus par la mission IGF/IGAENR. Ce poids est stable entre 2010 et 2016 et il est légèrement supérieur au poids des publications scientifiques françaises dans les publications mondiales (3,3 %).

Par ailleurs, le nombre d'établissements français présents dans au moins un de ces classements augmente entre 2010 et 2016 : ils sont 36 en 2016 contre 31 en 2010 et représentent 13,1 % des 274 établissements d'enseignement supérieur français et 34,7 % des 72 universités.

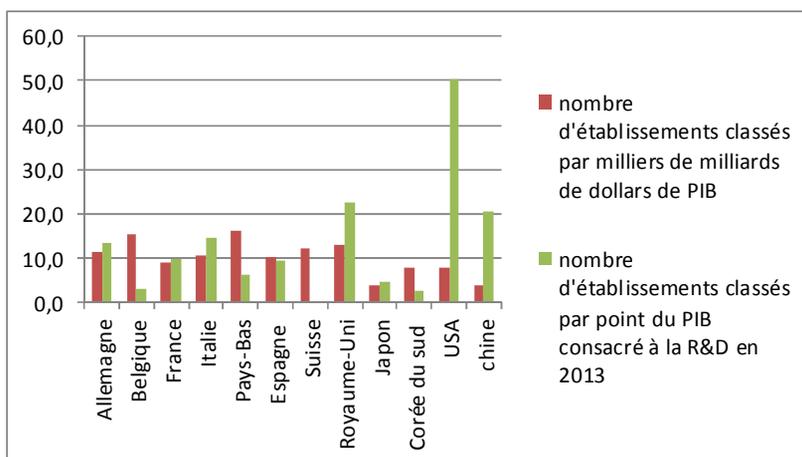
	ARWU		THE		QS		Leiden		Webometrics	
	2010	2016	2010	2016	2010	2016	2012	2016	2010	2016
Nombre d'établissements français classés dans les 500 premiers établissements de la dernière édition du classement (2015 ou 2016)	22	22	4	22	21	20	20	20	13	12
Poids des établissements français parmi les établissements classés	4,4 %	4,4 %	2,0 %	4,4 %	4,2 %	4,0 %	4,0 %	4,0 %	2,6 %	2,4 %

Source : Mission IGAENR

La France accuse néanmoins un certain retard par rapport à ses principaux concurrents dans le classement de Shanghai. Appréciée au regard d'indicateurs tels que le PIB national ou la part du PIB consacrée aux dépenses de R&D, la situation de la France dans ce classement est moins favorable que celle de ses principaux concurrents ou même que des pays tels que les Pays-Bas, la Suisse ou la Belgique.

Elle représente ainsi 4,4 % des établissements classés et se situe derrière les États-Unis (27,6 %), la Chine (8,2 %), l'Allemagne (7,6 %) et le Royaume-Uni (7,4 %). Elle est aussi globalement moins présente que ces mêmes pays dans la première partie du classement.

**COMPARAISON DU NOMBRE D'ÉTABLISSEMENTS CLASSÉS DANS ARWU EN 2016
AU REGARD DU PIB 2015 ET DE LA PART DU PIB CONSACRÉE À LA R&D 2013 DES
DIFFÉRENTS PAYS**



Source : Mission IGAENR.

Selon les auteurs du rapport, cette situation s'explique par le fait que l'État n'a jamais véritablement, sauf avec les initiatives d'excellence, encouragé la création et la montée en puissance de champions mondiaux dont les niveaux de ressource, le degré d'autonomie et la capacité à choisir leurs étudiants sont sans commune mesure avec ceux des établissements d'autres pays.

Par ailleurs, la séparation écoles/universités/organismes de recherche peut avoir pour effet de diluer le volume d'activité d'un site entre plusieurs établissements pour les données relatives aux effectifs d'enseignants et de chercheurs, ou aux publications scientifiques dès lors que ces dernières ne sont pas réalisées dans le cadre d'une unité mixte de recherche (dans ARWU et Leiden les publications qui sont faites dans le cadre d'UMR sont comptées pour tous les établissements).

2. L'impact incertain des politiques de site sur les classements

Compte tenu de ce retard de la France dans les classements internationaux, un effet très positif des politiques de site sur les classements internationaux était attendu. Le rapport montre néanmoins que l'effet n'est pas mécanique et une analyse de ces classements illustre le fait que la taille de l'établissement n'est pas forcément un facteur déterminant d'excellence.

Ainsi, s'agissant des fusions, celles-ci peuvent améliorer le positionnement dans les classements internationaux si elles concernent des établissements homogènes du point de vue disciplinaire, intégrant plutôt des sciences dures, dont plusieurs étaient déjà classés préalablement à la fusion. Par contre, lorsque les établissements qui fusionnent sont moins homogènes, les résultats sont plus incertains. Certaines universités fusionnées progressent tandis que d'autres témoignent d'impacts plus aléatoires qui varient selon les classements.

S'agissant des COMUE maintenant, on constate qu'en 2016, cinq d'entre elles comptabilisaient la moitié des établissements français classés dans les 500 premiers d'au moins un des cinq classements retenus (Paris Saclay, Paris Sciences et Lettres, Sorbonne Paris Cité, Université fédérale de Toulouse Midi-Pyrénées et Lyon) tandis que six COMUE ou sites ne comptent aucun établissement classé (COMUE de Normandie, Paris Lumières, Institut polytechnique du grand Paris, Paris Seine, Champagne et Clermont-Ferrand).

NOMBRE D'ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEURS FRANÇAIS PRÉSENTS DANS LES CINQ CLASSEMENTS PAR COMUE EN 2016

COMUE et sites	Nombre d'établissements du site présents dans les 500 premiers d'au moins un des classements en 2016	Nombre d'établissements du site présents dans au moins un des classements en 2016
COMUE Sorbonne Universités	2	3
COMUE Paris Saclay	5	5
COMUE HESAM Université (1)	1	1
COMUE Paris Sciences et Lettres	4	6
COMUE Université Sorbonne Paris Cité	3	3
COMUE Université Paris-Est	2	2
COMUE d'Aquitaine	1	1
COMUE Université Grenoble Alpes	1	2
COMUE Université fédérale de Toulouse Midi-Pyrénées	3	4
COMUE Université de Lyon	3	6
COMUE Languedoc Roussillon Université	1	2
COMUE Université de Côte d'Azur	1	1
COMUE Université confédérale Léonard de Vinci	2	2
COMUE Université de Bretagne Loire	2	3
COMUE Université de Normandie	0	2
COMUE Lille Nord de France	1	3
COMUE université Bourgogne Franche Comté	1	2
Université Paris Lumière	0	1
Institut polytechnique du grand Paris	0	0
Université Paris-Seine	0	1
Université de Champagne	0	0
Aix-Marseille	1	1
Strasbourg	1	1
Lorraine	1	1
Clermont-Ferrand	0	1
Total Nombre d'établissements	36	54

Source : rapport IGF/IGAENR.

Ainsi, la prise en compte des COMUE par les opérateurs de classements pourrait se traduire, pour certaines d'entre elles, par une progression immédiate dans ces classements.

La COMUE Paris Sciences et Lettres (PSL) a ainsi procédé à des simulations auprès de certains opérateurs afin de déterminer quel serait son classement si elle prenait le pas sur ses membres et les résultats sont limpides : PSL serait classée 23^{ème} dans ARWU et 39^{ème} dans THE, soit mieux que chacun des établissements membres de la COMUE.

Au-delà du positionnement dans le classement global, les simulations effectuées par PSL en mai 2016 mettent en évidence le fait que dans tous les « sujets » et « fields » des classements thématiques d'ARWU qui intéressent les membres de la COMUE, le classement de la COMUE serait meilleur que celui de chacun de ses membres.

	ENS	ESPSCI	Paris Dauphine	PSL
Par sujets				
Physique	40	101-150		10
Mathématiques	26		28	12
Chimie				101-150
Business - Économie			151-200	51-75
Informatique				101-150
Par fields				
Sciences I	51-75			11
Sciences de la vie				101-150
Sciences sociales				51-75
Sciences de l'ingénieur				101-150

Et les mêmes calculs effectués pour les autres COMUE (voir tableau ci-contre) donnent des résultats tout aussi intéressants : sur les vingt-et-une COMUE existantes, deux seraient très bien classées (PSL 23^{ème} et Paris Saclay 26^{ème}), et deux autres figureraient autour des cinquante premières places (Sorbonne Universités 40^{ème} et Université Sorbonne Paris Cité 52^{ème}). Deux autres COMUE seraient classées entre la 101^{ème} et la 150^{ème} place, rejoignant trois universités fusionnées.

COMUE	Alumni	Award	HiCi	N&S	PUB	PCP	Score total	Rang 2016
PSL Research University	53,3	61,6	14,5	28,4	51,8	31,4	40,6	25
Université Paris-Saclay	37,3	54,3	22,9	24,6	66,0	23,8	40,5	26
Sorbonne Universités	34,4	27,4	20,5	30,9	67,1	22,0	35,6	40
Université Sorbonne Paris Cité	16,3	13,3	22,9	35,0	67,0	17,7	31,7	52
Université Fédérale de Toulouse	0,0	29,8	14,5	22,2	46,3	17,3	24,8	101-150
Université de Lyon	15,4	20,0	10,3	22,8	51,0	14,5	24,3	101-150
Université de Strasbourg	25,1	28,8	10,3	18,2	35,8	22,5	23,9	101-150
Aix Marseille Université	13,6	0,0	20,5	24,2	51,4	17,8	22,8	101-150
Université Grenoble Alpes	0,0	14,9	20,5	23,3	41,5	17,2	22,2	101-150
Université d'Aquitaine	0,0	0,0	20,5	18,3	37,4	13,7	17,0	201-300
Languedoc-Roussillon Universités	17,8	0,0	0,0	16,4	43,7	15,9	15,7	201-300
Université Bretagne-Loire	0,0	0,0	0,0	11,3	53,9	11,9	14,5	201-300
Université de Lorraine	11,5	16,3	0,0	10,7	32,0	12,6	14,5	201-300
Univ. confédérale Léonard de Vinci	11,5	0,0	0,0	13,9	38,7	11,1	13,0	301-400
Université Côte d'Azur	0,0	0,0	10,3	18,6	26,0	13,3	12,6	301-400
Lille Nord de France	0,0	0,0	0,0	10,5	41,2	11,1	11,7	301-400
Université Paris-Est	14,4	3,8	0,0	2,6	30,5	13,6	10,4	401-500

Une telle évolution repose néanmoins, toute chose égale par ailleurs, sur un accord des opérateurs de classement qui ont, pour certains, des exigences fortes en termes d'intégration et de gouvernance. Dans ces classements qui intègrent un modèle standard implicite d'université, le classement de la COMUE devra être la traduction d'une véritable ambition de construire un établissement de rang mondial, en particulier au regard des missions exercées, des dispositifs de gouvernance adoptés ou de l'avis du jury international IDEX. Par ailleurs, le classement de la COMUE dans les classements globaux et/ou thématiques vaudrait disparition des établissements membres de ces mêmes classements et nécessiterait donc leur accord.

B. CHAMPIONS NATIONAUX VS. MAILLAGE TERRITORIAL, À LA LUMIÈRE DES POLITIQUES D'EXCELLENCE

Initiés en 2009 par Nicolas Sarkozy, et mis en forme par MM. Alain Juppé et Michel Rocard, les programmes d'investissements d'avenir (désormais au nombre de trois, le dernier ayant été adopté dans la loi de finances pour 2017) ont pour ambition de faire émerger une « économie de la connaissance ». Ils ont eu un effet structurant sur le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche, effet pas toujours cohérent avec la mise en place des COMUE.

1. Une implication forte des PIA pour l'enseignement supérieur et la recherche

Dotés de moyens budgétaires importants à une époque, non révolue, où la tendance était plutôt aux restrictions, les PIA successifs (35 milliards d'euros pour le PIA 1, 12 milliards pour le PIA 2, 10 milliards pour le PIA 3) ont toujours consacré une part très importante de leurs investissements à l'enseignement supérieur et à la recherche, comme le souligne le graphique ci-dessous, l'objectif étant de dégager un nombre limité (5 à 10 initialement citées) d'universités de rang mondial. L'idée était que dans ces établissements, dont l'excellence en recherche et en formation devait être reconnue, des transformations importantes aient lieu, en matière de gouvernance et de la relation universités-écoles en particulier.

PIA – part de l'enseignement supérieur et de la recherche



Concrètement, le Commissariat Général à l'Investissement (CGI), qui assure le pilotage interministériel des PIA, a lancé les Initiatives d'excellence (IDEX), déployées par le biais d'un appel à projets, permettant aux universités et à leurs regroupements de candidater et de présenter la mise en place d'une université intégrée.

Un jury international, composé d'une trentaine de personnalités de haut niveau reconnues dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, en majorité non françaises, a été mis en place et a évalué les projets, dès leur soumission, et à l'issue d'une phase probatoire de 4 ans.

Dans le PIA2, l'action IDEX a été complétée, avec la mise en place d'I-SITE, permettant de sélectionner des sites dont l'excellence scientifique et la volonté de transformation étaient avérées, mais sur un nombre limité de champs disciplinaires.

On compte aujourd'hui :

	PIA1	PIA2
IDEX	<i>confirmées</i> : Aix-Marseille Bordeaux Strasbourg <i>probatoires</i> : Sorbonne Université Saclay PSL	<i>probatoires</i> : Grenoble Nice Lyon
I-SITE		<i>probatoires</i> : Lorraine Bourgogne-Franche Comté Clermont-Ferrand Paris-Est Pau Nantes Paris-Seine (Cergy) Montpellier Lille

Au total, 3 IDEX sont confirmées, 6 sont en phase probatoire et 2 candidatures vont être de nouveau soumises (Toulouse et Sorbonne Paris Cité).

2. Une articulation imparfaite avec les COMUE

De l'avis général des personnes auditionnées, l'exercice IDEX/I-SITE a été insuffisamment articulé avec celui des COMUE.

Certes, l'ensemble du PIA est normalement mis en œuvre dans le cadre d'une gouvernance, pour chaque action, associant le ou les ministères concernés, l'opérateur et le CGI. La convention IDEX et la convention IDEX/I-SITE prévoient un comité de pilotage, présidé par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, auquel l'ANR assiste, ainsi que le CGI. Et ce comité s'est réuni ces dernières années de manière très régulière et l'ensemble des éléments propres à cette action (appel à projets incluant les critères de sélection, composition du jury, documents de soumission, compte rendu du jury) sont élaborés, discutés et partagés dans cette instance.

Pourtant, force est de constater que les acteurs de terrain ont eu le sentiment d'avoir face à eux deux interlocuteurs différents dont les discours manquaient de coordination.

Les calendriers ont d'ailleurs différé : le PIA 1 a été lancé avant l'adoption de la loi dite « Fioraso ». La mise en œuvre des processus de regroupements est donc parfois venue percuter la préparation des dossiers pour les appels à projet et a pu provoquer des décalages dans le calendrier de déploiement des IDEX.

En outre, les exigences du CGI en termes d'intégration et de gouvernance sont bien supérieures à celles *a priori* portées par les COMUE : cet aspect constitue l'élément majeur de transformation attendu dans l'appel à projet. Les recommandations du jury et commentaires qu'il formule à l'issue des évaluations mentionnent cet aspect et démontrent la forte attention qu'il porte à ce critère, l'objectif fondamental étant bien la création d'une université intégrée reconnue comme telle à l'international. Le rapporteur s'étonne d'ailleurs un peu de l'importance accordée à ce critère par le jury alors que son impact sur la qualité de la recherche est au mieux indirect et qu'il semble difficile de dégager un modèle international incontournable allant dans cette direction.

L'aspect d'aménagement du territoire et de coordination des acteurs n'est donc pas du tout pris en compte par le CGI alors qu'il s'agit bien, aussi, d'un des objectifs majeurs des COMUE.

Et, de fait, on constate qu'à ce jour, les seuls IDEX confirmés sont ceux portés, non par des COMUE, mais par des universités issues de fusion (Aix-Marseille, Bordeaux et Strasbourg). Pour le PIA 1, les COMUE ayant bénéficié d'un IDEX (Sorbonne Université, Paris Saclay, Paris Sciences et Lettres) ont vu leur période probatoire prolongée quand d'autres (on pense évidemment à Toulouse) ont vu leur IDEX s'interrompre, à charge pour eux de présenter un nouveau dossier d'ici la fin de l'année.

Concernant les I-SITE, la situation est également contrastée : certaines COMUE en bénéficient (Bourgogne-France Comté, Clermont-Ferrand, Lille) mais la majorité des bénéficiaires sont des universités (Pau, Montpellier, Nantes...) qui sont elles-mêmes membres de COMUE, ce qui ne va d'ailleurs pas sans poser des problèmes de gouvernance.

Certes, dans le cadre du PIA 2, trois COMUE ont été retenues pour bénéficier d'un IDEX : Grenoble, Nice et Lyon. Mais comme le souligne le CGI dans les réponses qui ont été apportées au rapporteur, il a été demandé aux porteurs de projets IDEX et I-SITE du PIA 2 ainsi qu'aux IDEX en phase probatoire d'indiquer le mode d'organisation et de gouvernance qu'ils souhaitent se donner à terme, indépendamment du cadre juridique existant – l'État s'engageant à faire évoluer celui-ci afin de permettre la mise en place de modèles adaptés au projet et à la configuration particulière de chacune des Initiatives d'excellence.

Même si on peut en comprendre la logique, cette méthodologie laisse le rapporteur, en tant que législateur, quelque peu dubitatif.

Plus globalement, le pilotage du dispositif est assez peu satisfaisant. Le rapporteur partage évidemment totalement l'objectif du PIA de faire émerger des universités d'excellence, visibles à l'international. Mais confier son pilotage à deux opérateurs distincts de l'État, d'un côté le ministère, de l'autre le CGI, l'un disposant des emplois, l'autre des crédits d'investissement, n'est pas satisfaisant, surtout quand l'arbitrage interministériel n'est pas suffisamment présent.

Cela n'est pas satisfaisant pour le Parlement d'abord qui voit sa mission d'évaluation des politiques publiques complexifiée par la multiplicité des acteurs et des circuits budgétaires. Et ce n'est pas satisfaisant pour les acteurs de terrain qui sont soumis à des injonctions parfois contradictoires.

Il ne s'agit pas d'une critique sur le fond mais bien sûr la méthode. Ainsi, même si le rapporteur se félicite que le PIA 3 fasse une plus grande place à l'innovation pédagogique en faveur des étudiants de premier cycle, pour lesquels un encadrement adapté est une condition *sine qua non* de leur réussite, confier cette mission au CGI et non au ministère ne va pas de soi.

IV. UN DISPOSITIF QUI DOIT MAINTENANT ÊTRE RÉFORMÉ

Quatre ans après la loi dite « Fioraso », le paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche n'est pas stabilisé. Plusieurs COMUE sont appelées à disparaître au profit soit d'une association entre les établissements membres de ces regroupements (par exemple Sorbonne Universités ou Université de Champagne à compter du 1^{er} janvier 2018) soit d'un nouvel établissement pouvant être, dans certains cas, issu d'un processus de fusion de plusieurs de ses membres ou prendre une nouvelle forme juridique (autre qu'une COMUE) plus à même de porter des projets communs.

Il y a, par ailleurs, une certaine urgence à faire évoluer les dispositifs juridiques compte tenu des attentes, fortes, du jury PIA concernant la gouvernance et l'intégration des lauréats IDEX et I-SITE. Cette évolution doit se faire en concertation avec tous les, nombreux, acteurs de notre système d'enseignement supérieur et de recherche.

Une tension apparaît alors clairement entre la nécessité de laisser les acteurs de terrain décider et celle de donner une impulsion forte. Il faut à la fois accorder une grande souplesse dans les modalités tout en étant très ferme sur les objectifs de regroupement.

A. ASSOULIR LA GOUVERNANCE TOUT EN RENFORÇANT L'INTÉGRATION

L'un des principaux reproches adressé aux COMUE, revenu dans la bouche de la plupart des interlocuteurs, est la trop grande complexité de la gouvernance, complexité parfois sans commune mesure avec la réalité des compétences exercées. Et en parallèle est également reprochée, on l'a vu, l'insuffisante intégration et la faiblesse des compétences transférées.

Dans un rapport de novembre 2016⁽¹⁾, l'Inspection Générale de l'Administration de l'Éducation Nationale et de la Recherche (IGAENR) a formulé plusieurs propositions de simplification de la gouvernance, propositions que le rapporteur ne peut qu'approuver. Elle a également identifié un certain nombre de compétences qui pourraient faire l'objet d'une intégration plus poussée.

(1) *Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche ; rapport 2016-072 de novembre 2016 : « Simplification des instruments de coordination territoriale et articulation avec les initiatives d'excellence ».*

1. Simplifier la gouvernance

Si l'organisation d'une gouvernance plus démocratique est assurément un acquis des COMUE comparées aux PRES, les modalités de mise en œuvre de cette gouvernance ne sont pas optimales pour les acteurs.

Ainsi, l'article L. 718-11 du code de l'éducation ne permet-il le recours au suffrage indirect que pour les COMUE dont le nombre de membres est supérieur à dix. Or, l'organisation d'un suffrage direct, même dans les COMUE comptant moins de dix membres, est une opération très lourde à gérer pour les personnels des établissements concernés. Aussi, le rapport préconise-t-il « *de supprimer le seuil des établissements membres actuellement prévu et de laisser le choix aux membres de chaque COMUE entre le suffrage direct ou indirect* ».

De même, compte tenu de l'importance des corps électoraux dans certaines COMUE, le recours au vote électronique, qui se pratique parfois déjà, devrait être généralisé.

Il conviendrait également de clarifier les modes de composition du conseil d'administration, en particulier quand la COMUE compte plus de dix membres. Les témoignages recueillis par le rapporteur lors des auditions ont montré que les règles fixées par la loi pour rassurer l'ensemble des acteurs sont d'une complexité excessive.

Pour le rapporteur, une réflexion approfondie sur la composition des conseils académiques, aux effectifs parfois pléthoriques, est également nécessaire. Cela vaut aussi pour l'articulation entre le conseil des membres et le conseil d'administration, le second ayant parfois l'impression de se contenter d'entériner des décisions prises par le premier.

Le rapport propose ensuite de rendre plus aisées les modifications de statut des COMUE, modifications qui, en l'état actuel de la législation, supposent systématiquement une approbation par décret, qui ne facilite évidemment pas la malléabilité du dispositif. Il est donc proposé de distinguer entre modifications non substantielles (arrivée de nouveaux membres, élargissement des compétences transférées) et modifications substantielles qui, seules, pourraient être soumises à un mécanisme d'approbation explicite.

Il est enfin proposé de faciliter le passage des COMUE aux responsabilités et compétences élargies (RCE), dispositif dont seules deux COMUE bénéficient aujourd'hui.

2. Renforcer l'intégration

L'un des reproches adressés à la loi de 2013 est qu'elle ne prévoit pas un nombre minimal de compétences à transférer aux COMUE. L'on aurait probablement pu imaginer que la loi dresse une liste de compétences transférables et que les établissements membres soient obligés d'en choisir, par exemple, trois.

Le rapport de l'IGAENR énumère ainsi un certain nombre de compétences susceptibles d'être transférées aux COMUE, sans, évidemment, que soit recommandé le transfert de l'ensemble de ces compétences qui aboutirait, *de facto*, à une fusion.

a. Les outils budgétaires

Budgétairement, la voie la plus radicale serait certainement de prévoir une dotation unique de l'État à la COMUE, à charge pour elle de répartir cette subvention entre ses membres. Mais cette solution est certainement inacceptable pour la plupart des établissements membres de COMUE et risquerait même d'avoir un effet contre-productif en créant une hiérarchie entre la COMUE et ses membres, hiérarchie qui n'a de sens que dans les cas, limités, de COMUE pré-fusionnelle.

Plus globalement, le rapporteur a pu constater que les universités membres de COMUE tenaient à conserver un dialogue contractuel avec leur tutelle, qui semble en effet un corolaire indispensable à leur autonomie. Et certains présidents de COMUE, de services évidemment, considèrent même que le fait que le contrat de site « englobe » le contrat d'établissement est contre-productif en nourrissant un antagonisme entre la COMUE et ses membres.

Une autre piste, moins radicale mais néanmoins innovante, serait d'instaurer une procédure d'examen du budget des membres par le président ou le conseil d'administration de la COMUE.

Enfin, le rapport suggère une troisième voie consistant à instaurer une sorte de préciput sur les dotations des établissements et/ou sur leurs ressources propres au bénéfice de la COMUE, qui serait proportionnel aux possibilités contributives des établissements membres, ce qui renforcerait d'une certaine manière la solidarité des membres.

b. Mutualiser la gestion des ressources humaines

Comme le souligne le rapport de l'IGAENR, « *l'absence de politique RH intégrée est un des reproches principaux faits par le jury international des IDEX* ». Il est donc nécessaire d'améliorer la situation pour les regroupements concernés.

Une première étape pourrait être de disposer de règles et directives communes en matière de politique de ressources humaines et, notamment, de processus de recrutement assurant une qualité aux standards internationaux.

Une seconde étape, pour les enseignants-chercheurs relevant du ministère, pourrait consister à mettre en place des comités de sélection communs à plusieurs établissements notamment, précise le rapport, lorsque les recrutements « *concernent des formations, des disciplines ou les laboratoires communs à*

plusieurs établissements, ou lorsqu'ils correspondent à des axes stratégiques du projet d'IDEX ou d'I-SITE ».

La COMUE doit également avoir un rôle à jouer pour harmoniser les dispositifs visant à attirer les enseignants-chercheurs et les chercheurs, en particulier étrangers.

c. La question de la diplomation

Comme le souligne l'IGAENR, « *il est illusoire de revendiquer la qualification d'université intégrée, sans éléments de diplomation au minimum partiellement communs* ». Il s'agit pourtant souvent d'un des points les plus compliqués et les COMUE ayant réellement bénéficié de transferts de compétences en ce domaine sont très rares.

En effet, les diplômes d'établissement, qui correspondent à « une marque » ayant une certaine notoriété (titre d'ingénieur, diplôme d'école de commerce, masters spécialisés des grandes écoles) restent généralement au niveau des établissements membres ⁽¹⁾.

La mutualisation est par contre plus fréquente au niveau du doctorat, le schéma retenu étant souvent celui d'une diplomation unique avec mention de l'établissement préparateur. Un tel dispositif pourrait être utilement élargi aux masters, en particulier, souligne le rapport, aux « *diplômes de master co-accrédités entre plusieurs établissements membres ou les diplômes correspondant aux axes prioritaires de l'IDEX ou de l'I-SITE* ».

d. La recherche

La collaboration entre établissements autour de la recherche a souvent préexisté à la mise en place d'outils de coordination territoriale, faisant ainsi office d'avant-garde.

C'est dans cette logique que l'IGAENR suggère de rattacher certains laboratoires directement à la COMUE, par exemple les laboratoires multi-tutelles ou ceux du périmètre de l'IDEX ou de l'I-SITE, sans pour autant modifier leur mode de gestion et bien sûr sur leur implantation.

Et l'inspection de préciser : « *là aussi, il faudrait pouvoir expérimenter, avec un regroupement volontaire, ces formes de gestion plus intégrée de la recherche* ». Le rapporteur partage cette proposition.

(1) On signalera néanmoins l'intéressant contre-exemple de la COMUE Université Paris-Saclay qui a réussi à mutualiser 80 % de ses masters ; un constat analogue peut être fait pour la COMUE Université Côte d'Azur.

B. PLUSIEURS FORMES JURIDIQUES SONT POSSIBLES

On le voit, il existe aujourd'hui un quasi-consensus sur la nécessité d'assouplir le dispositif des COMUE ; outils de transition, ceux-ci ont incontestablement joué un rôle de chrysalide faisant apparaître ici ou là des blocages, des difficultés ou des ouvertures. La bonne solution est manifestement de partir des attentes du terrain, sans vouloir imposer un modèle uniforme et pensé au niveau national. Pour cela, différentes solutions juridiques sont possibles.

1. Grand établissement ou COMUE réformée ?

a. Le grand établissement

Lors des auditions menées par le rapporteur, l'idée de recourir de manière plus large à l'outil « grand établissement » a été défendue par un certain nombre d'interlocuteurs.

Mentionnés à l'article L 717-1 du code de l'éducation, ces établissements offrent en effet l'avantage de présenter une grande souplesse d'organisation et de fonctionnement. Ils dérogent sur de nombreux points au « droit commun » des universités, et ce statut a déjà été conféré à des établissements ayant des profils divers, soit de fondation ancienne et de caractère prestigieux, soit des regroupements d'écoles d'ingénieurs ou d'écoles de haut niveau. L'université Paris-Dauphine et celle de Lorraine en ont également été dotées, bénéficiant un temps d'une forme de bienveillance de la part du Conseil d'État, qui s'est toutefois achevée avec le cas posé par l'université de Nîmes en 2012.

L'hypothèse d'une réécriture par le législateur de la définition du grand établissement, qui pourrait aller jusqu'à accepter qu'y participent des établissements conservant par ailleurs la personnalité morale, peut paraître séduisante, même si elle induit l'intervention systématique d'un décret de création en Conseil d'État, qui a affirmé sa volonté d'une lecture restrictive.

L'extension de la catégorie pourrait également faire craindre des réactions syndicales fortes, le statut de grand établissement étant souvent corrélé à la question des droits d'inscription alors même que, comme le souligne le rapport de l'IGAENR, « *la constitution d'un grand établissement n'implique en elle-même ni sélection ni relèvement des droits d'inscription, à l'exemple de l'université de Lorraine, où seules les filières auparavant sélectives le sont restées et où les droits d'inscription sont les mêmes que ceux prévus par les universités ou les écoles d'ingénieurs dépendant du MENESR* ».

b. La modernisation des COMUE

Une autre solution serait de modifier le statut actuel des COMUE afin d'y introduire des éléments de souplesse, finalement assez proches de ceux du « grand établissement ». L'enveloppe juridique serait donc maintenue mais en permettant

de distinguer entre les COMUE de projets, à vocation intégrative, et les COMUE de services, à la gouvernance fédérale.

Chaque COMUE pourrait alors, en fonction de son projet et de ses besoins, retenir un certain nombre de dérogations au statut de droit commun. Une COMUE dans laquelle la diplomation serait intégralement maintenue dans les établissements membres pourrait ainsi réduire la taille et les pouvoirs du conseil académique.

Le désavantage de cette solution est qu'elle maintiendrait l'outil COMUE qui souffre chez quelques acteurs d'une certaine impopularité, le sentiment plus ou moins avoué de vouloir en finir avec elles se propageant çà et là. Il n'est en outre pas acquis que le jury IDEX/I-SITE soit convaincu par le maintien de ce format, qu'il a eu, jusqu'à présent, une certaine difficulté à cerner.

2. La voie de l'expérimentation ?

Une solution alternative, qui semble être l'option retenue par le Gouvernement, est celle de l'expérimentation, solution intelligente qui soulève néanmoins quelques interrogations.

a. Le projet du Gouvernement

Selon les informations disponibles à la date de rédaction du présent rapport, le Gouvernement a en effet prévu d'intégrer dans le projet de loi dit « *droit à l'erreur et simplification administrative* », en cours de préparation, une disposition l'habilitant à prendre par ordonnance des mesures visant à permettre l'expérimentation de nouveaux modes d'organisation pour les établissements d'enseignement supérieur et de recherche qui participent à une des formes de regroupement prévues au 2° de l'article L. 718-3 du code de l'éducation (dont les COMUE).

Des possibilités d'expérimenter de nouveaux modes d'organisation et de fonctionnement des établissements et de leurs regroupements seraient ainsi offertes à ces établissements pour renforcer leur intégration : la création d'une communauté d'universités et établissements expérimentale ou un regroupement au sein d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel expérimental.

L'ordonnance pourrait également permettre aux établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche s'étant regroupés au sein d'un seul établissement de conserver leur personnalité morale pendant une durée maximale prévue par la loi, ce qui leur permettrait, le cas échéant, de mettre fin à l'expérimentation en reprenant leur forme d'établissement d'origine. Ces dispositions seraient de nature, pour certains consortiums porteurs des IDEX ou I-SITE, à faciliter la mise en place des universités cibles et remplir ainsi les

conditions posées par le jury international pour l'évaluation de fin de période probatoire.

Les membres de regroupements actuels ont déjà fait part de leur volonté d'assouplissement des différentes formes que peuvent prendre les regroupements. Ainsi, par exemple, dans le cadre du 1^{er} volet du PIA, celui de Paris-Saclay prévoit la dissolution de l'actuelle COMUE et son remplacement par un nouvel établissement constitué sur un mode expérimental dérogeant aux dispositions du code de l'éducation et associant, autour de l'université Paris-XI, les autres établissements membres dont certains pourraient constituer des composantes qui conserveraient leur personnalité morale pendant une période transitoire.

De même la COMUE « université fédérale de Toulouse » présentera un nouveau dossier devant un jury international reposant sur une gouvernance permettant de rapprocher des établissements du site (universités Toulouse II et III, INSA et INP avec maintien de la personnalité juridique des écoles).

b. Des interrogations, en particulier sur le calendrier

Votre rapporteur approuve ce dispositif, pragmatique et traduisant la volonté du Gouvernement de partir du terrain, sans imposer un système pur et parfait élaboré dans les arcanes du ministère. Des interrogations subsistent néanmoins.

S'agissant du calendrier d'abord, le processus semble-t-il retenu aujourd'hui par le Gouvernement est le suivant :

- vote par le Parlement d'une loi d'habilitation ;
- concertation avec les acteurs de terrain pour identifier leurs attentes ;
- publication des ordonnances mettant en œuvre le dispositif législatif répondant à ces attentes ;
- modification des statuts des COMUE et des établissements souhaitant bénéficier de dérogations ;
- approbation par décret de ces modifications.

Le véhicule législatif envisagé est, selon les informations disponibles à la date de rédaction du présent rapport, le projet de loi « *Droit à l'erreur et simplification administrative* », dont l'adoption en Conseil des ministres, initialement prévue fin juillet, a été reportée *sine die*.

Compte tenu de l'agenda parlementaire contraint, l'examen de ce texte ne semble pas être amené à commencer avant le début de l'année 2018. Et on constate que l'examen des textes à vocation transversale est souvent long, de nombreux ajouts intervenant au cours de la navette parlementaire. Bien qu'une

accélération soit possible, une adoption définitive avant la fin du premier semestre 2018 semble, à ce stade, incertaine.

Pourquoi, dès lors, ne pas mettre à profit ces quelques mois pour mener à bien la concertation annoncée, dans la mesure où les acteurs ont anticipé la définition de leurs besoins de dérogation, et présenter ainsi au Parlement un dispositif législatif en dur, et non une demande d'habilitation à légiférer par ordonnance ? Outre l'enrichissement du débat parlementaire, cela permettrait de gagner du temps, temps indiscutablement précieux compte tenu des attentes du terrain et du CGI.

Une autre solution, plus rapide et qui a la faveur du rapporteur, serait d'utiliser le projet de loi relatif à la réussite et à l'orientation des étudiants qui doit être examiné par notre assemblée avant la fin de l'année. Son adoption définitive étant espérée avant la fin du premier trimestre 2018, ce calendrier serait parfaitement compatible avec le souhait des acteurs d'avancer rapidement sur ce dossier.

Sur le fond maintenant, le projet de loi d'habilitation a soulevé plusieurs questions chez les auditionnés, que votre rapporteur se contentera ici d'indiquer, la discussion devant avoir lieu lors de l'examen du texte. Ces questions sont au nombre de trois.

La première concerne l'« emboîtement » des personnalités morales rendue possible par le texte qui, au dire de juristes qualifiés, peut soulever des questions constitutionnelles.

La deuxième porte sur la possibilité de déroger au ressort géographique de l'académie pour établir un regroupement, possibilité qui risque de fragiliser certains d'entre eux.

La troisième enfin concerne la sortie de l'expérimentation : conviendra-t-il de prolonger les dérogations pour les seuls établissements en ayant bénéficié ? Ou s'agira-t-il de généraliser celles-ci à l'ensemble des regroupements ?

CONCLUSION

La création des COMUE a été une étape essentielle dans la recherche d'un *modus operandi* juridique acceptable par tous et au bénéfice de tous.

Ce rapport a permis de mesurer la difficulté d'atteindre cet objectif. Au-delà des observations et préconisations formulées *supra*, le rapporteur reste convaincu que le facteur essentiel, pour réussir cet enjeu du XXI^{ème} siècle, reste le facteur humain.

Il souligne également que la volonté de maintenir un équilibre entre un enseignement de proximité et la création de champions internationaux n'est atteignable que si chacune de ces deux logiques est pleinement mise en œuvre. L'apparente contradiction ne peut être résolue par un entre-deux qui pénaliserait l'atteinte des deux objectifs.

Le rapporteur ne se prononce pas sur la pertinence d'une course aux classements internationaux. Il note cependant que si la volonté politique est la création d'une dizaine de champions français, identifiés par les classements et attractifs à l'international, cela ne pourra se faire sans les doter de capacités similaires à leurs compétiteurs, notamment en termes de sélection des étudiants, ni sans entamer une réflexion sur le statut des enseignants-chercheurs.

Il relève par ailleurs que proximité peut aussi rimer avec excellence, comme, par exemple, à l'université de Pau et des pays de l'Adour, distinguée par un « I-SITE », sans nécessiter le même degré d'intégration et de dérogation.

Le débat législatif à venir peut être l'opportunité de repartir des projets de terrain, des volontés des acteurs. Il est une chance de réinterroger le postulat « *plus les regroupements concernent d'établissements et sont intégrés, meilleur est le résultat* » qui a sous-tendu les politiques de site successives. Il doit permettre la mise en place d'un outil juridique qui réponde aux stratégies et aux projets des différentes typologies de regroupement, de la coordination de l'offre de proximité à la création de champions internationaux, en lieu et place d'un cadre uniforme.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DES MINISTRES

*La commission des Affaires culturelles et de l'Éducation procède, le mardi 24 octobre 2017 à 21 heures en commission élargie à l'ensemble des députés, dans les conditions fixées à l'article 120 du Règlement, à l'audition de Mme Frédérique Vidal, ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, sur les crédits pour 2018 de la mission « **Recherche et enseignement supérieur** »⁽¹⁾.*

II. EXAMEN DES CRÉDITS

*À l'issue de la commission élargie, la commission des Affaires culturelles et de l'éducation examine, pour avis, les crédits pour 2018 de la mission « **Recherche et enseignement supérieur** ».*

M. le président Bruno Studer. Nous sommes saisis de plusieurs amendements.

Article 29 – État B

La Commission est saisie de l'amendement n° II-AC5 de M. Michel Larive.

Mme Sabine Rubin. Cet amendement vise de fait à transférer la hausse des crédits de l'action 2 « Agence nationale de la recherche » au Centre national de la recherche scientifique (CNRS). Nous marquons ainsi notre opposition à la logique qui tend à dominer la recherche en France : remplacer progressivement les crédits alloués à une institution par un financement de la recherche par projets. Ce système, s'il peut être nécessaire sur certains grands projets spécifiques, présente de multiples défauts quand il devient la norme. Il induit une perte de temps pour les chercheurs et conduit à une perte d'indépendance et à une précarisation des sources de financement.

Mme Danièle Héryn, rapporteure pour avis sur les crédits « Recherche ». L'augmentation des crédits de l'ANR ne se fait pas au détriment du soutien à la recherche de base. En effet, le projet de budget pour 2018 propose d'augmenter les crédits des organismes de recherche de 87 millions d'euros et

(1) Cf. compte rendu de la commission élargie :

http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/

ceux des laboratoires de 25 millions d'euros. En outre, l'augmentation des crédits à l'ANR est une nécessité : le taux de sélection des projets est tombé à des niveaux historiquement bas et la part des financements sur projets est plus basse en France qu'à l'étranger. Enfin, le nouveau programme que vous proposez de créer n'est assorti d'aucun indicateur de performance et ne pourrait donc pas s'inscrire dans le cadre des règles budgétaires fixées par la loi organique relative aux lois de finances.

Il ne me paraît pas opportun de modifier l'équilibre qu'opère le PLF pour 2018 entre le soutien aux organismes de recherche d'une part et le soutien à l'ANR d'autre part. Je donne donc un avis défavorable à cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement n° II-AC17 de M. Michel Larive.

Mme Mathilde Panot. Cet amendement cherche à donner plus de moyens à la recherche dans les domaines de l'aménagement et du développement durables. Il part d'un constat simple : le projet de budget pour 2018 alloue 130 millions d'euros à l'Institut français du pétrole - Énergies nouvelles (IFPEN) mais seulement 1,5 millions d'euros à l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). À l'heure où le changement climatique doit nous pousser à faire évoluer nos modes de production et de consommation, continuer à financer la recherche sur les hydrocarbures responsables comme le revendique l'IFPEN nous paraît aller à contresens de nos engagements nationaux et internationaux.

Mme la rapporteure pour avis. La priorité stratégique « hydrocarbures responsables » que vous souhaitez supprimer sert à développer des carburants à faible impact environnemental et je ne crois pas opportun d'y mettre un terme. En outre, en privant l'IFPEN de la moitié de la subvention publique qu'il perçoit, vous risquez de mettre à mal la réalisation de ses autres missions qui sont le développement de la mobilité durable et la mise en place d'énergies nouvelles.

La commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement n° II-AC18 de Mme George Pau-Langevin.

M. Régis Juanico. Cet amendement vise à améliorer la visibilité pluriannuelle des moyens de la recherche publique. La reconduction des crédits sur subvention d'État depuis dix ans a entraîné une érosion des marges de manœuvre et une diminution des investissements des organismes de recherche. Dans ces conditions, le contrat sur trois ans que nous souhaitons mettre en place a pour objectif de permettre une meilleure planification du recrutement, de réduire la précarité des chercheurs et agents et de fournir aux unités de recherche les moyens nécessaires à leur fonctionnement. Nous proposons de diminuer de 100 millions d'euros les crédits de la recherche duale pour abonder le programme 172.

Mme la rapporteure pour avis. Vous souhaitez obtenir des garanties sur la trajectoire pluriannuelle des crédits. Le triennal prévoit une croissance de 1,5 milliard d'euros à horizon 2020 auxquels s'ajoutent 7,5 milliards de crédits extrabudgétaires dans le cadre du grand plan d'investissement, dont les deux tiers soutiendront la recherche et l'innovation. En outre, il me semble que gager la hausse des crédits sur la recherche duale n'est pas souhaitable car le budget du programme est stabilisé depuis deux ans.

La commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement n° II-AC19 de Mme George Pau-Langevin.

Mme George Pau-Langevin. La compétence en matière de culture scientifique, technique et industrielle (CSTI) a été transférée aux régions mais l'État conserve sur ces questions un rôle non négligeable. Nous croyons qu'il est nécessaire de promouvoir auprès des jeunes le goût de la science et de la technologie et de résorber l'écart croissant qui se creuse entre l'évolution des connaissances scientifiques et la capacité des citoyens à les comprendre.

Le Conseil national de Culture scientifique, technologique et industrielle, mis en place par les ministres chargés de la Culture et de la Recherche en 2016 et présidé par Mme Dominique Gillot, sénatrice, a présenté au printemps dernier la Stratégie nationale de la CSTI. Nous proposons de reprendre la proposition formulée par ce conseil visant à augmenter les crédits d'intervention destinés à la CSTI de 100 millions d'euros sur cinq ans.

L'amendement propose donc d'abonder les crédits du programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » de 10 millions d'euros et de diminuer du même montant ceux du programme 191 « Recherche duale ».

Mme la rapporteure pour avis. Par cet amendement, vous voulez diminuer les crédits affectés à la recherche duale pour renforcer ceux affectés à la culture scientifique. Mais le dispositif de votre amendement ne correspond pas à son exposé sommaire : au lieu d'abonder le programme 186 qui porte sur la recherche culturelle et scientifique, vous abondez le programme 172.

De fait, cet amendement se trouve être un amendement de repli de l'amendement n° II-AC18 que nous venons de discuter. Mes arguments sont les mêmes et j'y suis donc défavorable.

L'amendement est retiré.

Après l'article 57

La commission est saisie de l'amendement n° II-AC6 de M. Michel Larive.

Mme Sabine Rubin. Cet amendement vise à établir un rapport sur l'application et les conséquences de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU). La loi LRU a permis de transférer aux universités la gestion budgétaire et financière de leurs établissements, jusque-là assurée par l'État.

Un rapport d'information établi par le Sénat en 2013, soit cinq ans après l'adoption de la loi LRU, met en avant que « *les attentes des universités se concentrent d'abord sur la nécessité d'évaluer, dans un cadre transparent et impartial, le coût des charges qui leur ont été transférées, et sur la nécessité d'assurer un rééquilibrage entre les universités traditionnellement sous-dotées et celles qui sont mieux armées* ». Certains établissements n'ont toujours pas surmonté les difficultés financières engendrées par cette loi. Un nouveau rapport d'information s'impose donc.

M. Philippe Berta, rapporteur pour avis sur les crédits « Enseignement supérieur et vie étudiante ». Nous allons être saisis de toute une série d'amendements dont le mécanisme est similaire puisqu'ils reviennent à demander des rapports sur différentes questions qui concernent l'enseignement supérieur.

L'amendement n° II-AC6 porte sur l'application de la loi LRU ; le n° II-AC11 sur l'impact des classements internationaux sur les stratégies des universités ; le n° II-AC12 sur le dispositif Admission Post-Bac (APB) ; le n° II-AC13 sur la situation de certaines cités universitaires ; le n° II-AC14 sur les dispositifs de reconnaissance des acquis professionnels ; le n° II-AC15 sur la formation aux métiers et aux savoir-faire professionnels ; et le n° II-AC16 sur l'opportunité de créer des classes préparatoires de transition entre les lycées techniques et professionnels et l'enseignement supérieur.

Tous ces sujets sont extrêmement importants et il est indiscutable qu'une réflexion doit être menée et, sur certains d'entre eux, elle est d'ailleurs déjà lancée. Elle est même achevée s'agissant de la question des classements internationaux : je rappelle que l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche ont mené un travail approfondi sur cette question, effectivement essentielle, travail qui a abouti à la publication en mai dernier d'un rapport intitulé « *La prise en compte des classements internationaux dans les politiques de site* ». J'ai moi-même auditionné les auteurs pour mon propre rapport et je me permets de vous y renvoyer.

Les questions posées sont donc pertinentes mais est-il pour autant nécessaire de recourir au dispositif, lourd, de rapport du Gouvernement au Parlement, au destin toujours incertain, qui plus est avec des modalités d'élaboration qui ne relèvent certainement pas de la loi ? Je n'en suis pas certain.

C'est pourquoi j'émet un avis défavorable pour chacun de ces amendements.

La commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement n° II-AC12 de M. Michel Larive.

M. Michel Larive. Cet amendement demande au gouvernement de préparer un rapport sur le coût du dispositif APB et sur les conséquences de ses dysfonctionnements. Nous souhaitons obtenir des éléments précis sur les inégalités d'entrée dans le premier cycle universitaire et explorer la possibilité d'instituer un droit opposable d'accès à l'université. Ces réflexions sont indispensables car, en raison des algorithmes et du tirage au sort, 3 000 bacheliers étaient encore sans affectation courant septembre 2017.

La commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement n° II-AC13 de Mme Sabine Rubin.

Mme Sabine Rubin. Cet amendement demande l'élaboration d'un rapport d'information sur l'état de délabrement de certaines cités universitaires françaises, leurs conséquences néfastes sur les conditions d'étude des étudiants ainsi que le montant des finances publiques qu'il faudrait mobiliser pour améliorer cette situation. Nous partons du principe que les cités universitaires, qui représentent 160 000 logements, représentent un enjeu majeur. La volonté du Gouvernement de construire de nouveaux logements est partagée par l'ensemble des parlementaires, mais cette volonté ne doit pas se faire au détriment des conditions de salubrité des habitations de nos étudiants.

La commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement n° II-AC14 de M. Michel Larive.

M. Michel Larive. En 2000, dans le but d'offrir l'accès à des diplômes et à des titres professionnels reconnus, c'est-à-dire garantis par l'État, le ministère de l'enseignement professionnel a mis en place les dispositifs de reconnaissance des acquis professionnels, de certification de diplômes professionnels ainsi qu'un système d'équivalence et de certifications. Qu'en est-il de leur effectivité depuis leur entrée en vigueur ? Nous souhaitons qu'un rapport analyse leurs coûts et bénéfices pour l'économie française.

Ce rapport pourrait être rédigé par un groupe de travail associant l'inspection générale de l'éducation nationale et de la recherche et les syndicats représentatifs.

La commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement n° II-AC15 de Mme Sabine Rubin.

Mme Sabine Rubin. Le présent amendement demande au gouvernement la réalisation d'une étude portant sur les ressources allouées à la formation aux métiers et aux savoir-faire professionnels d'une part et sur la mise en place d'un système de formation professionnelle de qualité après l'enseignement secondaire d'autre part. La qualification des travailleurs est en effet l'une des clés de la productivité des salariés français et, pour réussir la transition écologique, nous devons être capables de former des techniciens et des ouvriers hautement qualifiés. Il s'agit, par ce rapport, d'étudier les coûts et bénéfices des politiques de formation professionnelle dans l'enseignement supérieur.

La commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement n° II-AC16 de M. Michel Larive.

M. Michel Larive. Le présent amendement propose d'étudier l'opportunité de créer des classes préparatoires de transition entre les lycées techniques et professionnels et l'enseignement supérieur dans son ensemble. Cette disposition existe pour les élèves issus de la filière générale. Il nous semble primordial, au titre de l'égalité des chances et du droit de tous les citoyens d'accéder à une éducation républicaine de qualité, de permettre aux lycéens issus des filières techniques et professionnelles de pouvoir bénéficier de classes préparatoires de transition, avant d'intégrer la filière de leur choix.

Mme Cécile Rilhac. La filière technologique est déjà dotée de classes préparatoires. La situation est différente pour la filière professionnelle.

La commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement n° II-AC11 de Mme Sabine Rubin.

Mme Mathilde Panot. Cet amendement demande au gouvernement un rapport sur les crédits que consacre la France à la représentation de ses établissements au sein du classement de Shanghai. Nous souhaitons connaître les conséquences de ce classement sur l'enseignement supérieur, notamment en ce qui concerne l'utilisation du français dans les publications internationales, le maillage territorial des établissements d'enseignement supérieur et le modèle économique qu'il favorise (coûts d'inscription, frais étudiants, fermeture des filières non rentables).

La commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement n° II-AC7 de Mme Sabine Rubin.

Mme Sabine Rubin. Cet amendement demande un rapport sur la situation des personnels contractuels ou vacataires dans l'enseignement supérieur et la

recherche, qui ne sont pas régis par les règles de la fonction publique. L'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) ne comptabilise que les personnes sous contrat, qui représentent 25 % des effectifs tous corps de métiers confondus. S'agissant des personnels vacataires effectuant des missions d'enseignement ou de recherche en revanche, aucune donnée n'est disponible. Ces personnels ne sont souvent payés qu'une fois leur travail effectué, ce qui les place dans une situation de précarité financière importante. Les vacataires et les contractuels représentant une part importante des personnels des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, il nous paraît important de pouvoir en connaître le volume.

Mme la rapporteure pour avis. Je donne un avis défavorable à cet amendement car de nombreuses informations sont disponibles dans les documents budgétaires ainsi que dans le bilan social de l'Enseignement supérieur et de la Recherche publié chaque année par les services du ministère. N'oublions pas que la plupart des enseignants vacataires ont un emploi et n'exercent donc leurs activités d'enseignement qu'à titre secondaire.

La commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement n° II-AC8 de M. Michel Larive.

M. Loïc Prud'homme. Cet amendement demande un rapport sur l'utilisation du Crédit d'impôt recherche (CIR) et son adéquation avec les objectifs qui lui sont fixés. Au vu de l'importance des crédits qui lui sont consacrés, il nous paraît légitime d'évaluer l'efficacité de ce dispositif, et notamment ses incidences sur la situation de l'emploi et de la recherche dans notre pays. Ce rapport a aussi pour objectif d'étudier les caractéristiques des bénéficiaires de ce crédit d'impôt. Nous souhaitons enfin savoir si le CIR ne serait pas plus utile en étant réservé aux entreprises de taille intermédiaire et aux petites et moyennes entreprises ou si son attribution dépendait de l'embauche de personnel de recherche.

Mme la rapporteure pour avis. Cette question est intéressante mais fait déjà l'objet d'une documentation très fournie. Je vous invite par exemple à consulter le rapport du sénateur Michel Berson sur le CIR rédigé en 2012 ou, pour des informations plus récentes, la revue de littérature établie par l'Observatoire français des conjonctures économiques en avril dernier. Les documents budgétaires contiennent également des informations actualisées sur le CIR, tout comme le rapport spécial de notre collègue Amélie de Montchalin. Je donne donc un avis défavorable à cette demande de rapport car nous disposons déjà d'une information très riche sur le CIR.

La commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement n° II-AC9 de Mme Sabine Rubin.

M. Loïc Prud'homme. Cet amendement propose qu'un rapport évalue l'adéquation des moyens alloués à la recherche dans les secteurs de la transition

écologique avec les engagements nationaux et internationaux de la France en matière de lutte contre le changement climatique.

Le programme 190 « Recherche énergie, environnement, mobilités » est en hausse de 24 millions d'euros entre la loi de finances initiale pour 2017 et le projet de loi de finances pour 2018. Alors qu'on connaît l'impact négatif de ces activités pour l'environnement, cette hausse est principalement absorbée par l'action 14 « Recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile » qui comprend les sous-actions « avions » et « hélicoptères ». Par ailleurs, nous considérons le budget alloué au programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles » comme insuffisant. Au vu des enjeux écologiques majeurs auxquels nous sommes confrontés, il nous semble que le budget de la recherche n'est pas cohérent avec la volonté affichée du Président de la République et du gouvernement en matière d'écologie.

Mme la rapporteure pour avis. Je suis défavorable à cet amendement car il est satisfait par les annexes budgétaires qui contiennent des éléments chiffrés sur les moyens consacrés à la recherche sur la transition écologique et la lutte contre le changement climatique. Le rapport de notre collègue pour avis au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire Gérard Menuel comporte également des éléments précis et actualisés.

La commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement n° II-AC10 de M. Michel Larive.

M. Loïc Prud'homme. L'échéance du programme européen Horizon 2020 étant proche, nous souhaitons qu'un rapport du gouvernement dresse un bilan de ses effets réels à l'échelle nationale. Nous souhaitons notamment obtenir des retours chiffrés et documentés sur l'augmentation du nombre de partenariats public-privé du fait de ce programme ainsi que sur le nombre de projets écartés, le nombre de projets financés ou encore le temps consacré à l'élaboration des projets d'initiative française.

Mme la rapporteure pour avis. La commission européenne publie régulièrement des statistiques détaillées sur la participation des acteurs français au programme Horizon 2020. Elles fournissent la plupart des données que vous réclamez : taux de sélection des projets (10,7 % en 2015 à l'échelle du programme), nombre de projets financés (3 242 au 31 mai 2017), total des subventions obtenues par la France (2,7 milliards d'euros soit 10,6 % du total des subventions versées)... J'émettrai donc un avis défavorable sur cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

M. le président Bruno Studer. Avant de consulter la commission sur les crédits pour 2018 de la mission « Recherche et Enseignement supérieur », je vais demander aux rapporteurs de nous rappeler leur avis sur les crédits de la mission.

Mme Danièle Hérin, rapporteure pour avis sur les crédits « recherche ». Avis favorable.

M. Philippe Berta, rapporteur pour avis sur les crédits « enseignement supérieur et vie étudiante ». Même avis.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

- **Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et de l'innovation – Mme Anne-Sophie Barthez**, conseillère chargée des formations au cabinet de la ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation
- **Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) – M. Jean-Richard Cytermann**, chef du service de l'IGAENR, auteur du rapport Simplification des instruments de coordination territoriale et articulation avec les initiatives d'excellence, novembre 2016
- **Communauté d'universités et d'établissements (COMUE) - Université fédérale Toulouse Midi-Pyrénées – M. Philippe Raimbault**, président
- **Table ronde des syndicats :**
 - Fédération de l'éducation, de la recherche et de la culture (FERC sup CGT) – M. Jean-Michel Vardalas**
 - Syndicat national du personnel technique de l'enseignement supérieur et de la recherche (SNPTES) – M. Laurent Diez**, secrétaire général, et **Mme Ariane Bliék**, chargée de mission Comue, membre du CNESER
 - Fédération syndicale unitaire (FSU) – M. Hervé Christofol**, secrétaire national
 - UNSA-Éducation – M. Stéphane Leymarie**, secrétaire général
 - Syndicat national des personnels de la recherche et des établissements de l'enseignement supérieur – Force Ouvrière (SNPREES-FO) – M. Michel Gay**, Professeur à l'université Jean Moulin à Lyon 3, et **M. Florent Pralong**, Maître de Conférences à l'université Paris 1-Panthéon Sorbonne
- **Conférence présidents d'université (CPU) – M. Gilles Roussel**, président, et **M. Pascal Olivard**, vice-président chargé des COMUE, **M. Michel Dellacasagrande**, conseiller pour le budget, **Mme Claire Anne David-Lecourt**, chargée de mission partenariats-patrimoine-Regroupements et politiques de sites, **Mme Sybille Rochas**, chargée de mission pour les moyens et personnels, **M. Bernard Saint-Girons**, conseiller regroupements et collectivités territoriales, et **M. Karl Stoeckel**, conseiller pour les relations avec le Parlement
- **Université de Nîmes - M. Emmanuel Roux**, président

- **M. Pascal Aimé et M. Marc Foucault**, auteurs du rapport IGEN/IGAENR sur la prise en compte des classements internationaux dans la politique du site
- **COMUE Languedoc-Roussillon – M. Gilles Halbout**, président
- **Commissariat général à l'investissement – M. Thierry Francq**, Commissaire général adjoint, **Mme Claire Giry** et **M. Amaury Flégès**, Directrice et directeur-adjoint du programme « Centres d'excellence »
- **Conférence des grandes écoles – M. Philippe Régimbart**, délégué général, **M. M'Hamed Drissi**, directeur général de l'INSA Rennes, et **M. Gérard Majou de la Débutrie**, chargé de mission
- **Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) – M. Michel Cosnard**, président, et **Mme Annie Vinter**, directrice du département d'évaluation des coordinations territoriales
- **Communauté d'universités et d'établissements (COMUE) de Nice – M. Jean-Marc Gambaudo**, président, et **M. Stéphane Ngo Mai**, vice-président en charge de la stratégie
- **Direction générale pour la recherche et l'innovation (DGRI) - M. Pierre Valla**, directeur adjoint, et **Mme Claire de Marguerye**, chef du département Analyse des politiques d'organismes et des enjeux territoriaux
- **COMUE Saclay – M. Gilles Bloch**, président
- **Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle – M. Frédéric Forest**, chargé des fonctions de directeur général par intérim, **M. Eric Piozin**, chef de service de la stratégie de contractualisation, du financement de l'immobilier, **M. Gérard Maillet**, sous-directeur du dialogue contractuel, **Mme Daniele Kerneis**, chef de la mission d'expertise et de conseil auprès des établissements, et **M. Jean Bouvier d'Yvoire**, expert, chef de projet à la mission d'expertise et conseil chargé de l'accompagnement des regroupements, **Mme Marie-Françoise Merello**, chef du département des investissements d'avenir et des diagnostics territoriaux
- **M. Philippe Augé**, président de l'Université de Montpellier, **M. Bruno Fabre**, vice-président de conseil d'administration de l'université
- **Mme Christine Musselin**, directrice de recherche CNRS, directrice scientifique de SciencesPo Paris et auteure du livre "La grande course des universités"