

N° 532

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2008-2009

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2009

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) et de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (2) sur la mise en place du volet budgétaire et financier de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et sur le nouveau système d'allocation des moyens aux universités (SYMPA),

Par MM. Philippe ADNOT et Jean-Léonce DUPONT,

Sénateurs.

(1) *Cette commission est composée de* : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufile, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

(2) *Cette commission est composée de* : M. Jacques Legendre, *président* ; MM. Ambroise Dupont, Michel Thiollière, Serge Lagache, David Assouline, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Ivan Renar, Mme Colette Mélot, M. Jean-Pierre Placade, *vice-présidents* ; M. Pierre Martin, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Christian Demuynck, Yannick Bodin, Mme Béatrice Descamps, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Jean-Pierre Bel, Claude Bérít-Débat, Mme Maryvonne Blondin, M. Pierre Bordier, Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Bruguière, M. Jean-Claude Carle, Mme Françoise Cartron, MM. Jean-Pierre Chauveau, Gérard Collomb, Yves Dauge, Claude Domeizel, Alain Dufaut, Mme Catherine Dumas, MM. Jean-Léonce Dupont, Louis Duvernois, Jean-Claude Etienne, Mme Françoise Férat, MM. Jean-Luc Fichet, Bernard Fournier, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Jean-François Humbert, Soibahadine Ibrahim Ramadani, Mlle Sophie Joissains, M. Philippe Labeyrie, Mmes Françoise Laborde, Françoise Laurent-Perrigot, M. Jean-Pierre Leleux, Mme Claudine Lepage, MM. Alain Le Vern, Jean-Jacques Lozach, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Michel Mercier, Philippe Nachbar, Mme Monique Papon, MM. Daniel Percheron, Jack Ralite, Philippe Richert, René-Pierre Signé, Jean-François Voguet.

SOMMAIRE

Pages

| | |
|--|----|
| INTRODUCTION | 5 |
| LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS | 7 |
| I. UNE DOUBLE RÉFORME AMBITIEUSE, MARQUÉE CEPENDANT PAR DES POLÉMIQUES OCCULTANT DES PROGRESSIONS BUDGÉTAIRES SANS PRÉCÉDENT | 9 |
| A. LA RÉFORME BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DES UNIVERSITÉS S’APPUIE SUR DEUX VOLETS | 9 |
| 1. <i>Un premier passage aux compétences et responsabilités élargies au 1^{er} janvier 2009</i> | 9 |
| a) L’autonomie budgétaire et financière accordée par la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités..... | 9 |
| (1) Le principe du budget global | 9 |
| (2) Le décret n° 2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies..... | 10 |
| b) Un passage progressif aux compétences et aux responsabilités élargies..... | 11 |
| 2. <i>Le nouveau modèle d’allocation des moyens SYMPA</i> | 13 |
| a) Un rappel des objectifs : permettre aux établissements de remplir au mieux leurs différentes missions et les y inciter | 13 |
| b) L’organisation du modèle | 14 |
| B. UN PARADOXE : UNE RÉFORME CONTESTÉE MALGRÉ UNE CROISSANCE INÉDITE DES CRÉDITS | 16 |
| 1. <i>Le périmètre des emplois et des crédits pris en compte en 2009</i> | 16 |
| a) Répartir les crédits et les emplois votés en loi de finances initiale | 16 |
| b) Les règles d’initialisation du modèle | 19 |
| 2. <i>Une croissance des crédits exceptionnelle et bénéficiant à l’ensemble des universités</i> | 19 |
| 3. <i>La politique conduite en matière d’emplois et de masse salariale : des objectifs louables, ternis par des suppressions de postes</i> | 25 |
| a) Les nécessaires reventilations et repyramidages..... | 25 |
| b) La maladresse des suppressions de postes, même si l’effort était limité..... | 26 |
| II. PREMIER BILAN DU PASSAGE AUX COMPÉTENCES ÉLARGIES DE 18 UNIVERSITÉS ET DE L’APPLICATION DE SYMPA | 28 |
| A. AUTONOMIE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DES UNIVERSITÉS : UN PASSAGE GLOBALEMENT SATISFAISANT | 28 |
| 1. <i>Les personnels ont été payés dès janvier 2009, sur la base d’une enveloppe de crédits correctement établie</i> | 28 |
| 2. <i>La gestion de la masse salariale reste très prudente de la part des universités et des recteurs</i> | 28 |

| | |
|---|----|
| B. ALLOCATION DES MOYENS BUDGÉTAIRES : DES AMÉLIORATIONS À APPORTER ET UN VOLET « PERFORMANCE » À CONCRÉTISER | 29 |
| 1. <i>La définition des enveloppes nationales : réviser la répartition entre la licence et le master</i> | 29 |
| 2. <i>La définition des parts « activité » et « performance »</i> | 29 |
| a) <i>Activité : mieux appréhender le nombre d'étudiants et leur coût</i> | 29 |
| (1) <i>Améliorer la comptabilisation des étudiants</i> | 29 |
| (2) <i>Mieux prendre en compte le coût des étudiants au regard de leur formation ou de leur environnement</i> | 29 |
| (a) <i>La question des universités de petite taille et pluridisciplinaires</i> | 30 |
| (b) <i>La question des formations technologiques, dispensées notamment par les IUT et les écoles d'ingénieurs</i> | 30 |
| b) <i>Performance : l'effectivité des critères de performance doit être une priorité</i> | 31 |
| (1) <i>Une lenteur excessive dans la mise en place des critères de performance</i> | 31 |
| (2) <i>Le débat sur l'efficacité</i> | 31 |
| (3) <i>La question de la prise en compte de la valorisation de la recherche lorsque cette fonction est mutualisée</i> | 32 |
| | |
| III. L'IMPACT DE CES RÉFORMES SUR LE FONCTIONNEMENT STRUCTUREL DES UNIVERSITÉS : CES DERNIÈRES SONT-ELLES SUR LE CHEMIN DE LA VERTU ? | 33 |
| | |
| A. RENOUELER LE DIALOGUE INTERNE AUX UNIVERSITÉS | 33 |
| 1. <i>Si le dialogue entre l'État et les universités paraît évoluer, le dialogue à l'intérieur des universités semble encore peu prendre en compte les évolutions profondes induites par la réforme</i> | 33 |
| a) <i>Le renouvellement du dialogue entre l'État et les universités est marqué par des avancées tangibles : vers du « sur-mesure »</i> | 33 |
| b) <i>Le dialogue interne de l'université avec ses composantes paraît peu évoluer</i> | 34 |
| 2. <i>Ces difficultés ne doivent pas empêcher d'inscrire les nouvelles procédures dans la durée</i> | 35 |
| a) <i>Garantir la crédibilité de SYMPA</i> | 35 |
| b) <i>Poursuivre la professionnalisation de l'encadrement administratif</i> | 35 |
| | |
| B. DONNER LA PRIORITÉ À LA TRANSPARENCE DU SYSTÈME | 36 |
| 1. <i>La transparence : un « chantier ouvert »</i> | 36 |
| a) <i>Une problématique traitée dans le cadre du passage aux compétences et responsabilités élargies</i> | 36 |
| (1) <i>Organiser des systèmes d'information et préciser les missions du service informatique</i> | 36 |
| (2) <i>Sécuriser, développer et optimiser le système d'information</i> | 37 |
| (3) <i>Développer les processus et les outils de pilotage</i> | 37 |
| b) <i>Des marges de progrès substantielles</i> | 38 |
| 2. <i>Le passage à l'autonomie et le respect des obligations comptables</i> | 38 |
| | |
| CONCLUSION : LA RECHERCHE ET L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DES INVESTISSEMENTS POUR L'AVENIR | 41 |
| | |
| EXAMEN EN COMMISSION | 43 |
| | |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES | 47 |

INTRODUCTION

Mesdames,

Messieurs,

Le passage des universités à l'autonomie constitue l'une des réformes « structurelles les plus importantes », pour reprendre les termes du secrétaire général de l'OCDE¹, engagées par la France ces dernières années. L'enjeu est vital pour l'avenir de notre pays.

En définitive, les deux réformes qui font l'objet du présent rapport ont pour objectif d'optimiser l'utilisation des fonds publics croissants que la Nation consacre, très légitimement, à son système d'enseignement supérieur et de recherche. Il s'agit :

- d'une part, de l'accession des universités à un statut d'autonomie, qui s'accompagne d'une modification durable de leurs modes de fonctionnement et de gestion,

- et, d'autre part, de la mise en œuvre d'un nouveau modèle d'allocation des moyens budgétaires aux universités.

Les dispositifs mis en place doivent inciter à la responsabilisation des acteurs. Ils devraient s'avérer plus vertueux, efficaces, transparents et équitables.

Nous nous trouvons cependant « au milieu du gué ». C'est pourquoi le Sénat, au travers de ses rapporteurs² compétents en matière d'enseignement supérieur, a souhaité poursuivre les réflexions engagées³ les années précédentes sur ces deux sujets majeurs pour l'avenir de notre pays.

Ses rapporteurs ont conscience des efforts que les mutations engagées supposent de la part des établissements et de leurs personnels, et les changements de culture qui conditionnent leur plein succès.

Pragmatiques, les propositions qu'ils formulent dans le présent rapport sont inspirées par la recherche de l'équilibre et de l'efficacité collective, afin que le Sénat contribue à l'important travail de réflexion qu'ont engagé l'ensemble des acteurs pour améliorer la mise en œuvre concrète de

¹ Conférence de presse de M. Angel Gurría, secrétaire général de l'OCDE, 4 juin 2009.

² M. Philippe Adnot, rapporteur spécial de la commission des finances, et M. Jean-Léonce Dupont, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

³ Voir notamment le rapport n° 382 (2007-2008) « Le financement des universités : Pour un système de répartition des moyens à l'activité et à la performance (SYMPA) ».

ces réformes. A cet égard, vos rapporteurs saluent l'implication de tous ceux qui participent à la concertation poursuivie par le ministère et/ou aux groupes de travail créés, notamment au sein de la CPU ou au CNESER.

Bien entendu, les mouvements qu'ont connus de nombreuses universités n'ont pas été sans les inquiéter. Il faut avoir conscience que l'image internationale de notre système d'enseignement supérieur en a beaucoup pâti. Il est intéressant cependant de constater que les universités qui sont passées au statut d'autonomie ne sont pas celles qui ont connu les plus grandes difficultés au cours de cette année universitaire.

Il leur semble qu'une réflexion et des mesures devraient être rapidement engagées pour que le service public de l'enseignement supérieur, c'est-à-dire le service rendu aux étudiants et à notre pays, soit assuré dans toute la continuité qu'il requiert. Sans être au cœur de la présente étude, cette question n'est pas dénuée de lien avec elle.

En effet, la diminution des effectifs étudiants, qui a pour origine l'évolution démographique mais aussi les choix personnels des jeunes dont un nombre croissant souhaite s'orienter vers des filières sélectives, pose question.

De même, s'agissant de l'accès des universités à l'autonomie, il est évident que la question de l'efficacité de la gouvernance des établissements est essentielle, puisqu'elle doit leur permettre d'exercer leurs nouvelles compétences et responsabilités.

Or, à cet égard, vos rapporteurs constatent, avec regret, que les craintes qu'ils avaient maintes fois exprimées quant à certains risques d'effets pervers de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités étaient avérées. Ils avaient souhaité que les personnalités qualifiées, membres du conseil d'administration, participent à l'élection du président de l'université¹ ; ils avaient, par ailleurs, anticipé les risques de blocage liés à la prime majoritaire donnée à la liste arrivée en tête pour l'élection des représentants des enseignants-chercheurs au conseil d'administration. S'ils n'ont pas pu faire valoir leur point de vue, à l'époque, auprès du Gouvernement et de leurs collègues députés, au moins ont-ils obtenu gain de cause sur la nécessité pour les listes d'assurer la représentation des quatre grands secteurs de formation de l'université, à savoir les disciplines juridiques, économiques et de gestion, les lettres et sciences humaines et sociales, les sciences et technologies, et les disciplines de santé. Tout le monde s'en félicite aujourd'hui...

Sur ces différents points, vos rapporteurs n'iront pas au-delà de ces réflexions liminaires.

¹ Voir le rapport n° 372 (2006-2007) présenté par M. Jean-Léonce Dupont au nom de la commission des affaires culturelles et l'avis n° 373 (2006-2007) présenté par M. Philippe Adnot au nom de la commission des finances.

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS

1. Si le passage à l'autonomie budgétaire et financière des universités nécessite une attention accrue de la part des rectorats, il convient **d'harmoniser les pratiques des services déconcentrés** afin de respecter au mieux l'autonomie de gestion souhaitée.

2. S'agissant des modalités du nouveau modèle d'allocation des moyens (SYMPA), les rapporteurs partagent les propositions actuelles conduisant, dans le cadre du volet « activité » du modèle, à **mieux comptabiliser les étudiants au regard de leur environnement ou du coût de leur formation.**

3. Concernant les IUT, il convient de **trouver une solution intelligente entre, d'une part, ce qui ne peut plus être un fléchage et, d'autre part, un traitement inadéquat** qui consisterait à « déshabiller Paul pour habiller Jacques ». Il ne faudrait pas que les formations professionnalisantes performantes, et dont les diplômés bénéficient d'un bon taux d'insertion professionnelle, fassent les frais d'un éventuel manque de rationalisation des moyens employés dans d'autres filières.

4. **La pertinence** du volet « performance » de la formation **doit être renforcée par l'accélération** de la construction et de la mise en place des critères relatifs à **l'insertion professionnelle des étudiants**. Ceci implique une **méthodologie commune** à l'ensemble des universités, et de manière optimale, à l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur, afin de **comparer objectivement** les données produites.

5. Le **débat sur l'efficience** des universités en matière de recherche, lancé notamment par la CPU, **est légitime et témoigne d'une réalité** : compte tenu des différences d'encadrement qui existent entre les universités, ces dernières n'ont pas les mêmes capacités de recherche. Les rapporteurs souhaitent **des solutions** qui :

- d'une part, **ne conduisent pas à complexifier le système par la création de dispositifs d'allocation annexes au présent modèle ;**
- d'autre part, **permettent de traiter au fond les causes des différences d'efficience**, à savoir les écarts de taux d'encadrement.

6. Le modèle d'allocation des moyens répartit les crédits définis notamment dans le cadre de 10 enveloppes nationales, dont 4 concernent l'enseignement. **Le premier exercice a retenu des crédits identiques entre le niveau (L) et (M), ce qui est contestable**, compte tenu du coût *a priori* plus élevé du niveau (L). Il convient de procéder à un rééquilibrage. Il est en outre **nécessaire d'accroître la transparence du processus, notamment dans le cadre des documents budgétaires** : il serait donc opportun que la présentation du projet de loi de finances 2010 détaille ces enveloppes nationales.

7. Les impacts structurels de la double réforme budgétaire et financière ne sont pas acquis. Si le dialogue entre les universités et leur tutelle est marquée par des avancées tangibles, **la rénovation du dialogue entre les universités et leurs composantes reste un champ à approfondir**. Selon vos rapporteurs, les logiques de SYMPA devraient être *a minima* déclinées au sein des établissements afin que le dialogue de gestion puisse réellement exister.

8. Il convient à ce titre de **garantir autant que possible la crédibilité de SYMPA** par la variation effective des dotations si on veut impulser des changements internes par la responsabilisation : comment construire un dialogue de gestion en interne si l'université, au niveau national, ne peut pas se prévaloir pleinement de sa performance ou de son activité ?

9. **Le renforcement de l'encadrement administratif des universités doit également rester une priorité.** Sur ce point, vos rapporteurs se félicitent de l'attractivité nouvelle observée cette année sur certains postes, témoignant ainsi d'un message positif de la LRU sur l'image du système universitaire.

10. La transparence de la gestion du système universitaire reste un point noir compte tenu de l'inadaptation des systèmes d'information. Les rapporteurs invitent **le ministère à faire preuve de vigilance** dans le cadre des futurs passages à l'autonomie, et réitèrent le souhait de voir **la transparence financière et la qualité des comptes évaluées dans le cadre du contrat quadriennal.**

I. UNE DOUBLE RÉFORME AMBITIEUSE, MARQUÉE CEPENDANT PAR DES POLÉMIQUES OCCULTANT DES PROGRESSIONS BUDGÉTAIRES SANS PRÉCÉDENT

A. LA RÉFORME BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DES UNIVERSITÉS S'APPUIE SUR DEUX VOLETS

1. Un premier passage aux compétences et responsabilités élargies au 1^{er} janvier 2009

a) L'autonomie budgétaire et financière accordée par la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités

(1) Le principe du budget global

Les nouvelles responsabilités des universités en matière budgétaire sont fixées par l'article 18 de la loi n° 2007-1799 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, dite loi LRU. Cet article précise que les universités peuvent, à leur demande, être dotées d'un budget global, le montant de la dotation de l'Etat étant défini dans le cadre du contrat quadriennal et sous réserve des crédits inscrits en lois de finances.

Le contrat identifie trois volets : les dépenses de personnel dont la gestion est encadrée, les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement.

Les nouvelles compétences budgétaires et financières se caractérisent ainsi par :

- le transfert de la masse salariale ;
- la détermination d'une subvention globale sans fléchage, qui laisse les établissements libres de leurs choix stratégiques ;
- une présentation matricielle du budget qui croise nature de dépenses et des destinations et qui consolide budget principal, budget des services des activités industrielles et commerciales (SAIC), état prévisionnel des recettes et des dépenses des fondations, apports des partenaires ;
- une organisation budgétaire choisie par l'université ;
- de nouvelles souplesses de gestion, notamment en matière de reports, lesquels seront facilités, particulièrement pour les dépenses de recherche pluriannuelle et en matière de prélèvement sur le fond de roulement.

- (2) Le décret n° 2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies

Le décret du 27 juin 2008 précise les **règles prudentielles** qui s'appliquent aux universités accédant aux responsabilités et compétences élargies.

L'**équilibre du budget** s'apprécie au regard de l'équilibre des trois budgets qui composent le budget de l'établissement (budget principal, budget des services d'activités industrielles et commerciales et fondations).

L'évolution de la **structure des dépenses**, c'est-à-dire l'intégration de la masse salariale et des dépenses d'immobilier¹, implique d'analyser l'équilibre du budget principal au niveau le plus pertinent : le compte de résultat prévisionnel (pour le fonctionnement) et le tableau de financement (pour les investissements). Cette nouvelle règle supposera que les établissements passent des dotations aux amortissements. Cela permettra le financement du renouvellement des actifs de l'université et la mise en place d'une dynamique vertueuse, qui permettra de dégager de la capacité d'autofinancement.

Les universités doivent s'assurer de la « soutenabilité » de leur **politique de ressources humaines**. Les dépenses de personnel ne doivent pas ainsi excéder la somme de la dotation de l'Etat dédiée à la masse salariale et des ressources propres d'exploitation. Le conseil d'administration de chaque université se prononce sur le plafond global de l'établissement, ce dernier intégrant le plafond d'emplois autorisé par l'Etat en application de l'article L. 712-9 du code de l'éducation (ce « sous-plafond » comprend les emplois de fonctionnaires et les emplois de contractuels financés en tout ou partie par l'Etat).

Le contrôle budgétaire relève de la responsabilité exclusive du recteur, lequel sollicite l'analyse du trésorier payeur général (TPG) afin d'éclairer son avis. Il n'y a donc pas de contrôle financier *a posteriori* du ministère des finances, qui serait redondant avec le rôle du recteur. Cependant, celui-ci s'allie les compétences des services du Trésor public.

Un **dispositif d'accompagnement au changement** a été mis en œuvre en 2008. Les recteurs et les TPG ont été réunis ensemble par leurs ministres respectifs le 3 décembre 2008 afin d'initier leur collaboration. Un protocole cadre TPG-recteurs a été signé par le ministre du budget et la ministre de l'enseignement supérieur en décembre 2008 pour définir les conditions de l'appui accordé par les TPG aux recteurs. Des accords de coopération, qui s'inscrivent dans le prolongement de ce protocole, ont depuis été conclus.

Les rectorats ont renforcé ces derniers mois les services en charge de la tutelle des universités.

¹ Pour les universités qui bénéficieront de la dévolution de leur patrimoine.

Pour sa part, l'administration centrale - Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) et Direction des affaires financières (DAF) – a mis en place des outils et des formations à leur intention et anime le réseau des correspondants en charge du contrôle budgétaire. L'application « POLCA SUP » permettra de suivre les consommations de masse salariale et d'emplois ; l'application « COFISUP » mettra à disposition les données des comptes financiers et des budgets de l'ensemble des établissements ainsi que des indicateurs d'analyse financière.

Les recteurs ont suivi une formation au contrôle budgétaire en juillet 2008. Les secrétaires généraux d'académie et les secrétaires généraux des établissements passés aux compétences élargies ont été réunis conjointement sur le même thème en décembre 2008. Les correspondants fonctionnels des rectorats chargés du contrôle budgétaire ont été réunis pour une formation et un échange de bonnes pratiques le 3 avril 2009.

b) Un passage progressif aux compétences et aux responsabilités élargies

L'ensemble des universités est appelé à accéder aux compétences et responsabilités élargies (RCE) ; toutefois, le passage au nouveau statut s'opère de manière progressive.

Ainsi, en **2009, 18 universités** (compte tenu de la fusion des trois universités de Strasbourg) ont accédé aux RCE :

- Aix-Marseille-II (Méditerranée) ;
- Cergy-Pontoise ;
- Clermont-Ferrand-I (Auvergne) ;
- Corte ;
- Limoges ;
- Lyon-I Claude-Bernard ;
- Marne-la-Vallée
- Montpellier-I ;
- Mulhouse Haute-Alsace ;
- Nancy-I Henri-Poincaré
- Paris-Descartes (Paris-V) ;
- UPMC (Paris-VI) ;
- Paris-Diderot (Paris-VII) ;
- La Rochelle
- Saint-Étienne Jean-Monnet ;
- Strasbourg-I - Strasbourg-II - Strasbourg-III ;

- Toulouse-I Sciences sociales ;
- UTT (université technologique de Troyes).

Les audits de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) font partie d'un ensemble de mesures destinées à accompagner les universités dans leur préparation à l'exercice des nouvelles compétences. Selon les termes de Mme Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, ils sont destinés à « *éclairer les futurs conseils d'administration et les présidents sur les forces et les faiblesses de leur université, à partir d'un diagnostic complet dans quatre domaines: gestion des ressources humaines, gestion financière et comptable, gestion patrimoniale et systèmes d'information. Ils indiqueront les progrès à accomplir pour réussir leur passage aux compétences élargies.* »

En **2010, 33 universités** devraient être autorisées à bénéficier des responsabilités et compétences élargies.

Rappelons que le ministère avait annoncé, le 2 juin dernier, une première liste de 21 universités devant passer à l'autonomie au 1er janvier 2010, dont six avaient été auditées lors de la première vague par l'Inspection générale en 2007-2008 ; à l'époque, l'IGAENR avait considéré qu'elles n'étaient pas prêtes, notamment sur le plan de la capacité de gestion. Cette liste vient donc d'être complétée et elle s'établit comme suit :

- Aix-Marseille-I Provence (auditée 2007-2008) ;
- Angers (auditée 2007-2008) ;
- Avignon et Pays du Vaucluse ;
- Dijon Bourgogne ;
- Grenoble-I Joseph-Fourier ;
- Bretagne-Sud ;
- Nantes (auditée 2007-2008) ;
- Paris-Nord (auditée 2007-2008) ;
- Pau et Pays de l'Adour ;
- Poitiers ;
- Rennes-I ;
- Rennes-II Haute-Bretagne.
- Aix-Marseille-III Paul-Cézanne (auditée 2007-2008) ;
- Besançon (Franche-Comté) ;
- Bordeaux-I Sciences et technologies ;
- Bordeaux-II Victor-Segalen ;
- Université de Bretagne Occidentale ;

- Clermont-Ferrand-II (auditée 2007-2008) ;
- Lille-II Droit et santé ;
- Littoral Côte-d'Opale ;
- Lyon-III Jean-Moulin ;
- Metz Paul-Verlaine ;
- Montpellier-II Sciences et techniques du Languedoc ;
- Nice Sophia-Antipolis (auditée 2007-2008) ;
- Paris-II Panthéon-Assas ;
- Paris-XI Paris-Sud (auditée 2007-2008) ;
- Paris-XII Val de Marne (auditée 2007-2008) ;
- Toulouse-III Paul-Sabatier ;
- Tours François-Rabelais ;
- Valenciennes et Hainaut-Cambrésis (auditée 2007-2008) ;
- UVSQ (université Versailles Saint-Quentin) ;
- UTBM (université technologique de Belfort-Montbéliard) ;
- UTC (université technologique de Compiègne).

Ainsi en 2010, 51 universités, soit **60 % des établissements**, auront accédé aux RCE.

Vos rapporteurs souhaitent que les universités qui acquerront ainsi l'autonomie aient fait l'objet d'un **audit favorable de l'IGAENR ou d'une actualisation des études engagées l'an dernier**. A ce titre, ils notent que les universités auditées en 2007-2008 et non autorisées à passer aux RCE en 2009, ont bénéficié d'un plan d'action détaillé rédigé par l'inspection générale. La mise en œuvre de ce plan est surveillée par une cellule au sein de la DGSIP. **Il convient en effet d'être vigilant sur ce point car encore faut-il que les établissements soient prêts à assumer cette autonomie...**

2. Le nouveau modèle d'allocation des moyens SYMPA

a) Un rappel des objectifs : permettre aux établissements de remplir au mieux leurs différentes missions et les y inciter

L'objectif premier du modèle SYMPA est d'encourager les universités à remplir au mieux leurs missions, dans leurs différentes facettes.

Rappelons que celles-ci ont été enrichies par la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, dite loi LRU, à l'**article L. 123-3 du code de l'éducation**.

Les missions du service public de **l'enseignement supérieur** pour ce qui concerne la formation sont la formation initiale et continue, l'orientation et l'insertion professionnelle, la participation à la construction de l'Espace européen de l'enseignement supérieur, la coopération internationale.

Les missions du service public de l'enseignement supérieur pour ce qui concerne la **recherche** sont la recherche scientifique et technologique, la diffusion et la valorisation de ses résultats, la diffusion de la culture et l'information scientifique et technique, la participation à la construction de l'Espace européen de la recherche, la coopération internationale.

Ainsi que vos rapporteurs l'avaient exprimé en juin 2008 dans leur rapport précité : « *Les objectifs constituent donc des cibles connues de tous. La pertinence et le caractère incitatif des critères de répartition des crédits budgétaires doivent encourager les universités à les atteindre dans les délais les meilleurs.* »

Par ailleurs, le modèle doit assurer le respect de certains principes et nécessités. Il doit contribuer à :

- **traiter équitablement** chaque établissement ;
- **garantir la transparence** : les données ainsi que les principes et les modalités de calcul sont écrits, vérifiables, reproductibles ;
- **éclairer les décisions** : les simulations (pluriannuelles) préalables aux choix sont possibles ; chaque établissement peut se situer parmi les autres au regard de son activité et de sa performance ; chaque partie (Etat, établissement) possède ainsi la même information comme base de négociation ;
- **et gérer les évolutions** : le modèle est évolutif tout en conservant l'historique.

b) L'organisation du modèle

Le modèle a vocation à répartir entre les universités les moyens fixés par la loi de finances, en fonction de leur activité et de leur performance.

Les crédits disponibles sont répartis en **deux enveloppes principales, enseignement et recherche, qui se décomposent chacune en deux sous-enveloppes activité et performance. La part activité représente au total 80 % des moyens répartis, masse salariale comprise, et la part performance 20 %**, comme l'illustre le schéma ci-après.

Présentation simplifiée du modèle sur la base du montant des crédits répartis en 2009

| | Enseignement | Recherche | Pilotage/gestion Vie étudiante | Total |
|--------------------|---|--|---|--------------------------------|
| Activité | 60 % | 20 % | - | 80 % 1176 M€ |
| | - nombre d'étudiants présents aux examens | - nombre d'enseignants « chercheurs publiants » | | |
| Performance | 5 % | 15 % | - | 20 % 294 M€ |
| | Part « calculée » sur la base de critères nationaux (80 % de la part performance) | | | |
| | 4 % | 12 % | - | 16 % 235,2 M€ |
| | - valeur ajoutée Réussite Licence ; - nombre de diplômés en master | - cotation unités recherche | | |
| | Part « négociée » dans le contrat quadriennal (20 % de la part performance) | | | 4 % 58,8 M€ |
| | - passage L1/L2 - réussite en L3 - part des mentions M à faible effectifs - <i>taux d'insertion (1)</i> | - ressources issues de la valorisation - <i>insertion des docteurs (1)</i> | - autoévaluation - pilotage immobilier - recrutement externes - ouverture des bibliothèques | |
| | + Engagements spécifiques | | | |
| Total (2) | 65 % 955,5 M€ | 35 % 514,5 M€ | | 100 % 1470 M€ |

(1) Critères futurs.

(2) Ce total (1470 millions d'euros) comprend uniquement les crédits répartis par le modèle et non les crédits liés à l'initialisation du modèle (compensation pour emplois manquants, financement de l'excédent d'initialisation) ou à des chantiers spécifiques (plan « Licence » et chantier « carrières »).

Source : Rapporteurs, à partir des réponses du MESR à leur questionnaire.

Les moyens disponibles dans l'**enveloppe activité/enseignement** sont distribués au prorata du nombre d'étudiants présents aux examens¹ de licences et de masters², pondérés selon leur discipline³ et en tenant compte du nombre de boursiers.

Les moyens disponibles dans l'**enveloppe activité/recherche** sont répartis au prorata du nombre d'enseignants-chercheurs « publiants », au sens

¹ En 2009, compte tenu de difficultés techniques d'harmonisation du nombre d'étudiants présents aux examens, ceux-ci ont été évalués par l'application uniforme d'un taux de 92,6 % au nombre d'étudiant inscrits.

² Les licences et les masters font l'objet chacun d'une sous-enveloppe au sein de la part activité de l'enseignement ; **la part relative des licences et des masters est la même.**

³ Les **pondérations** utilisées sont de 2,4 pour les licences, les masters et les étudiants en IUFM dits secondaires (scientifiques), de 2,8 pour les DUT secondaires et les formations internes d'ingénieurs, de 1,5 pour les DUT tertiaires (non scientifiques) et de 1,0 pour toutes les autres formations tertiaires et la 1^{ère} année de santé.

de l'agence d'évaluation de l'enseignement supérieur et de la recherche (AERES), pondérés selon les domaines de recherche.

Les moyens disponibles dans **l'enveloppe performance/enseignement** sont répartis en fonction de la valeur ajoutée des établissements en matière de réussite en licence et du nombre de diplômés de master. Les moyens disponibles dans **l'enveloppe performance/recherche** sont répartis en fonction de la notation des unités de recherche effectuée par l'AERES et pondérés selon les domaines de recherche¹.

B. UN PARADOXE : UNE RÉFORME CONTESTÉE MALGRÉ UNE CROISSANCE INÉDITE DES CRÉDITS

1. Le périmètre des emplois et des crédits pris en compte en 2009

a) Répartir les crédits et les emplois votés en loi de finances initiale

Les moyens répartis sont ceux fixés par la loi de finances.

Précisons que les **emplois** répartis par le modèle comprennent les emplois de **titulaires** enseignants-chercheurs, enseignants et personnels administratifs et techniques (BIATOSS) délégués aux établissements par la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) et financés directement par l'Etat sur le titre 2 de son budget (rémunérations et charges sociales).

Le nombre d'emplois de titulaires retenu pour les calculs, en 2009, est celui constaté en 2008.

Les **crédits** répartis par le modèle comprennent l'équivalent de la totalité des moyens précédemment dédiés à la dotation globale de fonctionnement (DGF) et au contrat quadriennal. Contrairement au modèle SAN REMO qui l'a précédé, **le nouveau modèle d'allocation des moyens prend en compte les moyens dédiés à la recherche universitaire et considère l'université avec toutes ses composantes, IUT et IUFM compris.**

Ils incluent également les crédits correspondants à la **prime d'encadrement doctoral et de recherche** (PEDR) payée jusqu'à présent directement par l'Etat sur son budget. Ils englobent aussi les **crédits d'allocations de recherche précédemment contractualisés**. En effet, dans le cadre du nouveau contrat doctoral qui se substituera aux allocations de recherche et monitorats actuels, il est envisagé de transférer les crédits d'allocations de recherche sur le titre 3 du budget de l'Etat à partir du 1^{er} septembre 2009. A compter de cette date, ces crédits seront versés aux établissements dans le cadre de la dotation définie par le modèle.

¹ Précisons que les enveloppes consacrées à la **recherche** sont scindées en 3 sous-enveloppes : sciences exactes, sciences du vivant, sciences humaines et sociales.

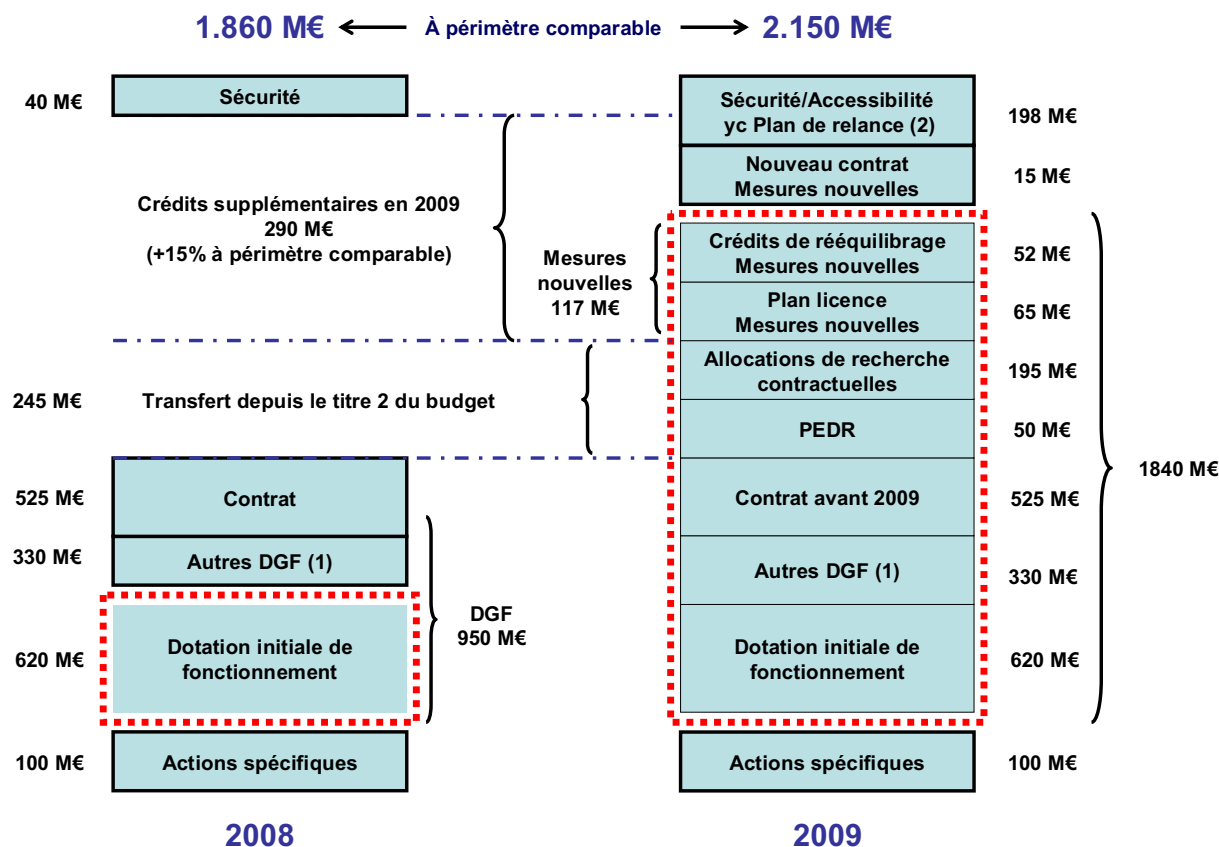
Ils comprennent enfin les **moyens supplémentaires** accordés par la loi de finances qui financent le plan « licence » et une partie du plan « carrières » (prime de responsabilité pédagogique), ainsi que des crédits supplémentaires accompagnant la mise en place du nouveau modèle d'allocation des moyens.

Dans la mesure où toutes les universités n'ont pas encore accédé aux responsabilités et compétences élargies, **le modèle gère pour l'instant séparément des emplois et des crédits**. L'établissement se voit donc attribuer des emplois et des crédits. Pour l'instant, la masse salariale dite de titre 2, qui correspond à la rémunération du personnel titulaire (enseignants-chercheurs, enseignants, BIATOSS), n'est donc pas traitée par le modèle.

La masse salariale des établissements qui sont passés aux compétences élargies le 1^{er} janvier 2009 a été fixée à l'issue d'une concertation conduite par la direction des affaires financières (DAF) et par la DGESIP avec chacune des universités concernées. Ce traitement non critérisé de la masse salariale dite de titre 2 permet de mieux corrélérer son évolution avec celle des emplois.

En plus de la masse salariale dite de titre 2, **certaines autres crédits ne sont pas répartis par le modèle d'allocation des moyens car ils répondent à des logiques spécifiques** : crédits de mise en sécurité et d'accessibilité ; allocations de recherche non contractualisées (allocations sur thématiques prioritaires, de coopération internationale, pour l'accueil de normaliens ou de polytechniciens) ; part du plan licence réservé aux IUT ; actions spécifiques diverses. Ces crédits continuent donc d'être notifiés spécifiquement et s'ajoutent bien aux crédits répartis par le modèle.

**Périmètre des crédits pris en compte
par le nouveau modèle d'allocation des moyens ou en lien avec lui**



En 2008, crédits attribués par le modèle SAN REMO ; en 2009, crédits attribués par le nouveau modèle d'allocation des moyens

(1) Compensation boursière, rémunérations ATER, maîtres de langue, moniteurs, DGF bibliothèques, DGF IUFM
 (2) Y compris également les crédits réservés pour accompagner les opérations de dévolution du patrimoine (30 M €)

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs.

Le modèle version 2008 distribue en 2009 1.860 millions d'euros.

1.470 millions d'euros correspondent à la somme des enveloppes enseignement et recherche réparties selon les critères d'activité et de performance du modèle ; cette partie est communément dénommée « dotation calculée » du modèle.

A cette somme s'ajoutent quatre enveloppes :

- 1) une enveloppe Plan licence/indemnitaire carrière répartie selon des critères spécifiques (étudiants de L1 en retard au bac et qualité projet accompagnement) pour une valeur de 90 millions d'euros ;
- 2) une enveloppe pour la compensation des emplois manquants de 90 millions d'euros (soit 4.500 emplois manquants à 20.000 euros) ;

3) une enveloppe pour financer l'excédent d'initialisation d'environ 200 millions d'euros ;

4) une enveloppe pour financer la compensation pour emplois supprimés de 10 millions d'euros ;

b) Les règles d'initialisation du modèle

Ces modalités de répartition des moyens fixés par la loi de finances aboutissent à **positionner, à l'initialisation du système, chaque établissement par rapport à sa dotation de référence 2008.**

Il existe deux cas de figure :

- lorsque le modèle attribue à un établissement une **dotacion supérieure** à sa dotation de référence, l'établissement est alors **considéré comme « au-dessous » du modèle.** Il devrait, en effet, bénéficier d'une dotation calculée au regard de son activité et de sa performance supérieure à celle qui lui était attribuée en 2008. Il bénéficie alors d'une très forte augmentation de ses moyens, permettant le rattrapage de situations historiques. Les augmentations de crédits d'une année sur l'autre ont été plafonnées à 25 % ;

- à l'inverse, lorsque le modèle attribue à un établissement une **dotacion inférieure** à sa dotation de référence, l'établissement est alors considéré comme « **au-dessus** » du modèle. Il voit alors ses moyens **progresser, mais de manière moins importante que les établissements « au-dessous » du modèle.**

Précisons que pour les établissements disposant d'un excédent d'initialisation, les augmentations de crédits calculées par le modèle viendront en déduction de l'excédent d'initialisation jusqu'à sa disparition, sauf pour la partie de ces augmentations qui résultera d'une **amélioration du poids relatif de l'établissement dans la performance de l'ensemble des établissements.** Cette dernière s'ajoutera alors à la dotation. Comme indiqué ci-dessus, près de 200 millions d'euros ont été versés, en 2009, au titre de l'excédent d'initialisation du modèle.

2. Une croissance des crédits exceptionnelle et bénéficiant à l'ensemble des universités

Les établissements qui se situaient « au-dessous » du modèle ont bénéficié ainsi en priorité de la majorité des moyens disponibles en 2009 afin que leurs dotations rattrapent le niveau qui doit être le leur ; ceux qui se situaient « au-dessus » du modèle ont vu, quant à eux, leurs dotations augmenter des moyens dédiés aux plans « licence » et « carrières », par le mécanisme de l'excédent d'initialisation.

Ainsi, en 2009, alors que la progression moyenne de toutes les universités se situe à 7 % :

- les universités « au-dessous » du modèle voient leurs dotations augmenter en moyenne de 14 % ;

- les dotations des universités « au-dessus » du modèle évoluent en moyenne de 4 %, ce qui constitue néanmoins une progression inédite de leurs moyens.

Comme le détaillent les tableaux ci-dessous, **les 32 universités** (sur 82) **les mieux dotées** (en excédent d'initialisation et en excédent d'emplois) **en 2009** sont :

- 5 des 15 établissements en sciences et/ou santé ;
- 9 des 21 universités pluridisciplinaires avec santé ;
- 11 des 26 universités pluridisciplinaires hors santé ;
- 5 des 13 établissements en lettres et sciences humaines ;
- et 2 des 7 établissements de droit, économie et gestion.

Evolution de la dotation 2009 des universités (hors crédits destinés à accompagner les opérations de dévolution du patrimoine)

| Etablissement | Progression des crédits de fonctionnement hors mise en sécurité | | | | | | | Total sécurité et accessibilité 2009 (LFI+ relance + schéma directeur) | Augmentation totale des moyens 2009 | Total dotation 2009 avec mise en sécurité (LFI+relance+schéma directeur) | % augmentation 2009 / 2008 | % augmentation 2008 / 2007 |
|--------------------|---|--|--|-------------------------------------|-------------------------------------|--|--|--|-------------------------------------|--|----------------------------|----------------------------|
| | Pour mémoire Moyens nouveaux 2006 (yc IUT et IUFM) | Pour mémoire Moyens nouveaux 2007 (yc IUT et IUFM) | Pour mémoire Moyens nouveaux 2008 (yc IUT et IUFM) | Dotation 2008 hors mise en sécurité | Dotation 2009 hors mise en sécurité | Moyens nouveaux 2009 hors mise en sécurité | Progression des moyens de fonctionnement 2009 / 2008 | | Augmentation totale des moyens 2009 | | | |
| AIX-MARSEILLE II | 128 294 € | 55 000 € | 216 898 € | 30 545 131 € | 32 081 527 € | 1 536 396 € | 5,0% | 3 781 101 € | 5 317 497 € | 35 862 628 € | | 4,9% |
| BORDEAUX I | 435 128 € | 83 577 € | 220 543 € | 23 819 065 € | 24 156 738 € | 337 673 € | 1,4% | 3 273 113 € | 3 610 786 € | 27 429 851 € | | 1,2% |
| BORDEAUX II | 0 € | 40 000 € | 128 599 € | 16 193 164 € | 20 241 455 € | 4 048 291 € | 25,0% | 1 346 500 € | 5 394 791 € | 21 587 955 € | | 0,9% |
| GRENOBLE I | 0 € | 100 000 € | 259 976 € | 40 859 394 € | 41 951 346 € | 1 091 952 € | 2,7% | 4 442 402 € | 5 534 354 € | 46 393 748 € | | 4,1% |
| LILLE I | 0 € | -38 246 € | 308 381 € | 34 993 692 € | 35 986 197 € | 992 504 € | 2,8% | 3 538 746 € | 4 531 250 € | 39 524 942 € | | 4,5% |
| LYON I | 114 498 € | 250 117 € | 349 616 € | 46 942 315 € | 53 891 611 € | 6 949 296 € | 14,8% | 2 552 070 € | 9 501 366 € | 56 443 681 € | | 3,5% |
| MONTPELLIER II | 24 279 € | 40 000 € | 252 719 € | 34 468 175 € | 34 641 370 € | 173 195 € | 0,5% | 4 183 281 € | 4 356 476 € | 38 824 651 € | | 4,7% |
| NANCY I | -182 565 € | -40 129 € | 164 805 € | 31 301 989 € | 32 571 082 € | 1 269 093 € | 4,1% | 6 822 281 € | 8 091 374 € | 39 393 362 € | | 0,6% |
| PARIS V | 0 € | 120 000 € | 354 306 € | 29 242 819 € | 34 045 208 € | 4 802 388 € | 16,4% | 12 710 156 € | 17 512 545 € | 46 755 364 € | | 1,5% |
| PARIS VI | 0 € | 0 € | 290 790 € | 58 867 012 € | 61 488 983 € | 2 621 971 € | 4,5% | 7 246 500 € | 9 868 471 € | 68 735 483 € | | 7,6% |
| PARIS VII | 6 550 € | 0 € | 295 615 € | 30 037 823 € | 37 547 279 € | 7 509 456 € | 25,0% | 906 434 € | 8 415 889 € | 38 453 712 € | | 5,6% |
| PARIS XI | 65 524 € | 57 360 € | 352 129 € | 55 084 755 € | 56 426 077 € | 1 341 322 € | 2,4% | 4 642 547 € | 5 983 868 € | 61 068 623 € | | 4,0% |
| RENNES I | 35 672 € | 105 673 € | 366 582 € | 33 404 801 € | 35 315 868 € | 1 911 068 € | 5,7% | 3 370 492 € | 5 281 559 € | 38 686 360 € | | 4,1% |
| TOULOUSE III | 390 000 € | 244 043 € | 463 404 € | 49 257 635 € | 50 165 904 € | 908 269 € | 1,8% | 4 578 515 € | 5 486 784 € | 54 744 419 € | | 3,0% |
| AMIENS | 180 521 € | 100 000 € | 503 022 € | 22 078 420 € | 23 237 418 € | 1 158 998 € | 5,2% | 1 725 058 € | 2 884 056 € | 24 962 476 € | | 5,3% |
| ANGERS | 350 000 € | 170 000 € | 275 980 € | 16 529 646 € | 20 662 057 € | 4 132 411 € | 25,0% | 1 221 734 € | 5 354 146 € | 21 883 791 € | | 5,1% |
| ANTILLES-GUYANE | 150 677 € | 45 632 € | 436 830 € | 11 799 772 € | 12 955 681 € | 1 155 909 € | 9,8% | 305 168 € | 1 461 077 € | 13 260 849 € | | 6,8% |
| BESANCON | 250 000 € | 5 343 € | 417 832 € | 25 436 628 € | 26 542 033 € | 1 105 405 € | 4,3% | 3 519 070 € | 4 624 475 € | 30 061 103 € | | 8,6% |
| BREST | 193 098 € | 7 776 € | 358 238 € | 21 409 300 € | 22 400 733 € | 991 433 € | 4,6% | 2 855 957 € | 3 847 390 € | 25 256 690 € | | 7,0% |
| CAEN | -207 000 € | 80 837 € | 561 920 € | 28 462 004 € | 29 891 160 € | 1 429 156 € | 5,0% | 2 605 148 € | 4 034 303 € | 32 496 308 € | | 6,3% |
| CLERMONT-FERRAND I | 200 788 € | 333 037 € | 176 113 € | 12 905 247 € | 14 563 953 € | 1 658 706 € | 12,9% | 2 263 691 € | 3 922 397 € | 16 827 644 € | | 10,1% |
| DIJON | 21 447 € | 229 365 € | 486 646 € | 29 687 146 € | 31 710 049 € | 2 022 903 € | 6,8% | 2 737 136 € | 4 760 039 € | 34 447 186 € | | 6,6% |
| LILLE II | 400 000 € | 80 000 € | 290 142 € | 20 118 007 € | 25 147 508 € | 5 029 502 € | 25,0% | 1 294 934 € | 6 324 435 € | 26 442 442 € | | 2,9% |
| LIMOGES | 0 € | 270 858 € | 259 102 € | 18 660 223 € | 19 525 509 € | 865 286 € | 4,6% | 2 005 336 € | 2 870 622 € | 21 530 844 € | | 7,6% |

| | | | | | | | | | | | | |
|---------------------------------------|-----------|-----------|-----------|--------------|--------------|-------------|-------|-------------|-------------|--------------|--|------|
| MONTPELLIER I | 0 € | 200 000 € | 234 861 € | 17 705 433 € | 22 131 792 € | 4 426 358 € | 25,0% | 2 116 500 € | 6 542 858 € | 24 248 292 € | | 9,5% |
| NANTES | 538 835 € | 69 462 € | 640 422 € | 39 382 222 € | 40 723 025 € | 1 340 803 € | 3,4% | 3 599 925 € | 4 940 728 € | 44 322 951 € | | 3,8% |
| NICE | 229 565 € | 79 955 € | 516 412 € | 32 329 103 € | 33 507 126 € | 1 178 023 € | 3,6% | 2 804 957 € | 3 982 980 € | 36 312 083 € | | 3,8% |
| PARIS XII | 0 € | 169 154 € | 495 572 € | 31 212 747 € | 32 454 572 € | 1 241 825 € | 4,0% | 2 509 691 € | 3 751 516 € | 34 964 263 € | | 1,7% |
| PARIS XIII | 3 577 € | 321 322 € | 511 649 € | 23 068 991 € | 23 960 375 € | 891 384 € | 3,9% | 1 959 625 € | 2 851 009 € | 25 919 999 € | | 2,5% |
| POITIERS | 19 531 € | 358 579 € | 425 578 € | 29 353 306 € | 30 762 695 € | 1 409 388 € | 4,8% | 2 014 492 € | 3 423 880 € | 32 777 186 € | | 4,6% |
| REIMS | 65 834 € | 81 558 € | 516 248 € | 21 684 078 € | 22 974 145 € | 1 290 067 € | 5,9% | 2 199 992 € | 3 490 059 € | 25 174 137 € | | 7,1% |
| ROUEN | 184 095 € | 45 889 € | 540 045 € | 27 554 175 € | 29 036 004 € | 1 481 830 € | 5,4% | 2 044 914 € | 3 526 743 € | 31 080 918 € | | 4,6% |
| SAINT-ETIENNE | 298 710 € | 185 000 € | 311 838 € | 14 561 741 € | 15 372 475 € | 810 735 € | 5,6% | 1 547 757 € | 2 358 492 € | 16 920 233 € | | 4,3% |
| TOURS | 0 € | 82 533 € | 431 544 € | 22 362 296 € | 25 630 357 € | 3 268 061 € | 14,6% | 1 759 324 € | 5 027 385 € | 27 389 681 € | | 5,0% |
| VERSAILLES- SAINT-QUENTIN | 0 € | 147 384 € | 307 336 € | 16 990 804 € | 18 879 057 € | 1 888 253 € | 11,1% | 732 613 € | 2 620 866 € | 19 611 670 € | | 8,2% |
| AIX-MARSEILLE I | 4 980 € | 86 671 € | 478 600 € | 31 042 953 € | 32 565 487 € | 1 522 534 € | 4,9% | 2 332 379 € | 3 854 912 € | 34 897 866 € | | 7,6% |
| AIX-MARSEILLE III | 0 € | 218 181 € | 384 161 € | 24 291 795 € | 25 080 187 € | 788 392 € | 3,2% | 2 961 890 € | 3 750 282 € | 28 042 077 € | | 7,0% |
| CUFR JEAN- FRANCOIS CHAMPOLLION | 200 000 € | 20 000 € | 92 993 € | 3 417 963 € | 3 608 516 € | 190 553 € | 5,6% | 173 000 € | 363 553 € | 3 781 516 € | | 2,8% |
| ARTOIS | 216 473 € | 65 497 € | 307 152 € | 18 293 699 € | 18 907 435 € | 613 736 € | 3,4% | 1 553 757 € | 2 167 493 € | 20 461 192 € | | 1,8% |
| AVIGNON | 482 500 € | 76 363 € | 204 433 € | 8 886 526 € | 9 289 587 € | 403 061 € | 4,5% | 837 156 € | 1 240 217 € | 10 126 743 € | | 2,5% |
| BRETAGNE SUD | 251 699 € | 152 028 € | 183 516 € | 11 028 647 € | 11 280 738 € | 252 091 € | 2,3% | 1 298 535 € | 1 550 626 € | 12 579 273 € | | 6,3% |
| CERGY-PONTOISE | 267 858 € | 406 051 € | 348 294 € | 21 474 451 € | 22 260 571 € | 786 120 € | 3,7% | 2 258 535 € | 3 044 655 € | 24 519 106 € | | 6,3% |
| CHAMBERY | 18 525 € | 50 000 € | 254 630 € | 14 707 801 € | 15 007 341 € | 299 540 € | 2,0% | 1 539 836 € | 1 839 376 € | 16 547 176 € | | 1,9% |
| CLERMONT- FERRAND II | 0 € | -20 379 € | 299 916 € | 23 413 491 € | 24 217 774 € | 804 283 € | 3,4% | 2 170 668 € | 2 974 951 € | 26 388 442 € | | 9,1% |
| EVRY-VAL D'ESSONNE | 83 365 € | 20 000 € | 288 474 € | 14 984 375 € | 15 367 174 € | 382 799 € | 2,6% | 1 355 679 € | 1 738 478 € | 16 722 854 € | | 4,9% |
| LA REUNION | -7 784 € | 59 504 € | 357 085 € | 12 884 427 € | 13 883 910 € | 999 482 € | 7,8% | 1 029 445 € | 2 028 928 € | 14 913 355 € | | 3,0% |
| LA ROCHELLE | 0 € | 219 128 € | 148 290 € | 10 075 144 € | 10 328 241 € | 253 097 € | 2,5% | 1 485 379 € | 1 738 476 € | 11 813 619 € | | 6,4% |
| LE HAVRE | 0 € | 0 € | 181 348 € | 10 875 119 € | 11 245 208 € | 370 089 € | 3,4% | 1 979 890 € | 2 349 980 € | 13 225 098 € | | 8,3% |
| LE MANS | 96 208 € | 105 636 € | 201 374 € | 10 913 978 € | 11 476 075 € | 562 096 € | 5,2% | 742 390 € | 1 304 486 € | 12 218 465 € | | 3,6% |
| LITTORAL | 540 000 € | 31 684 € | 257 846 € | 14 325 831 € | 14 848 971 € | 523 140 € | 3,7% | 1 177 601 € | 1 700 741 € | 16 026 573 € | | 1,9% |
| MARNE-LA- VALLEE | 49 960 € | 100 000 € | 232 722 € | 15 694 694 € | 16 012 889 € | 318 195 € | 2,0% | 2 462 457 € | 2 780 652 € | 18 475 345 € | | 1,7% |
| METZ | 89 966 € | 210 954 € | 402 004 € | 17 356 201 € | 18 287 995 € | 931 795 € | 5,4% | 1 593 902 € | 2 525 697 € | 19 881 897 € | | 3,5% |
| MULHOUSE | 0 € | 50 000 € | 189 337 € | 14 134 415 € | 14 515 878 € | 381 463 € | 2,7% | 1 356 047 € | 1 737 510 € | 15 871 925 € | | 1,5% |
| NÎMES | 40 000 € | 50 000 € | 147 328 € | 3 716 823 € | 4 044 859 € | 328 036 € | 8,8% | 62 000 € | 390 036 € | 4 106 859 € | | 4,2% |
| NOUVELLE- CALEDONIE | 300 000 € | 70 000 € | 99 366 € | 3 221 188 € | 3 444 703 € | 223 515 € | 6,9% | 111 000 € | 334 515 € | 3 555 703 € | | 7,0% |
| ORLEANS | -97 227 € | 65 624 € | 351 262 € | 23 400 880 € | 24 189 768 € | 788 888 € | 3,4% | 2 798 136 € | 3 587 025 € | 26 987 905 € | | 4,1% |
| PAU | 0 € | 75 960 € | 271 856 € | 13 167 501 € | 13 763 576 € | 596 075 € | 4,5% | 1 311 035 € | 1 907 110 € | 15 074 611 € | | 2,4% |
| PERPIGNAN | 97 429 € | 50 000 € | 186 637 € | 9 558 661 € | 9 943 111 € | 384 450 € | 4,0% | 1 007 023 € | 1 391 473 € | 10 950 134 € | | 6,8% |

| | | | | | | | | | | | | |
|----------------------------------|--------------------|--------------------|---------------------|------------------------|------------------------|----------------------|-------------|----------------------|----------------------|------------------------|--------------|-------------|
| POLYNESIE FRANCAISE | 130 000 € | 130 000 € | 108 641 € | 3 147 897 € | 3 457 305 € | 309 408 € | 9,8% | 40 000 € | 349 408 € | 3 497 305 € | | 5,1% |
| TOULON | 0 € | 225 944 € | 262 037 € | 11 266 951 € | 11 666 791 € | 399 840 € | 3,5% | 1 142 601 € | 1 542 441 € | 12 809 392 € | | 6,6% |
| VALENCIENNES | 674 756 € | 153 810 € | 245 296 € | 15 774 424 € | 16 433 291 € | 658 867 € | 4,2% | 1 508 035 € | 2 166 902 € | 17 941 326 € | | 1,7% |
| BORDEAUX III | 100 000 € | 49 122 € | 408 009 € | 11 817 894 € | 12 802 134 € | 984 240 € | 8,3% | 1 175 223 € | 2 159 463 € | 13 977 356 € | | 4,0% |
| GRENOBLE III | 0 € | 0 € | 125 093 € | 5 460 851 € | 5 905 838 € | 444 987 € | 8,1% | 127 000 € | 571 987 € | 6 032 838 € | | 4,0% |
| LILLE III | 350 000 € | 93 065 € | 577 592 € | 16 352 719 € | 17 421 884 € | 1 069 165 € | 6,5% | 1 095 934 € | 2 165 099 € | 18 517 818 € | | 7,3% |
| LYON II | 82 500 € | 90 000 € | 537 850 € | 19 510 437 € | 24 350 583 € | 4 840 146 € | 24,8% | 1 538 801 € | 6 378 947 € | 25 889 384 € | | 9,4% |
| MONTPELLIER III | 0 € | 60 000 € | 366 867 € | 13 022 262 € | 14 090 244 € | 1 067 982 € | 8,2% | 693 000 € | 1 760 982 € | 14 783 244 € | | 10,9% |
| NANCY II | 0 € | 31 220 € | 454 072 € | 14 276 419 € | 15 083 769 € | 807 350 € | 5,7% | 1 632 312 € | 2 439 662 € | 16 716 081 € | | 3,7% |
| PARIS III | 0 € | 200 000 € | 285 573 € | 17 615 440 € | 18 762 266 € | 1 146 825 € | 6,5% | 821 500 € | 1 968 325 € | 19 583 766 € | | 1,9% |
| PARIS IV | 0 € | 0 € | 371 038 € | 22 881 645 € | 23 671 717 € | 790 072 € | 3,5% | 1 550 500 € | 2 340 572 € | 25 222 217 € | | 2,0% |
| PARIS VIII | 0 € | 67 838 € | 498 792 € | 15 784 130 € | 17 093 902 € | 1 309 771 € | 8,3% | 538 090 € | 1 847 861 € | 17 631 991 € | | 3,7% |
| PARIS X | 54 008 € | 120 000 € | 731 384 € | 26 332 447 € | 28 311 764 € | 1 979 317 € | 7,5% | 2 165 445 € | 4 144 762 € | 30 477 209 € | | 4,8% |
| RENNES II | 155 000 € | 150 000 € | 453 944 € | 14 547 338 € | 15 661 719 € | 1 114 381 € | 7,7% | 2 601 000 € | 3 715 381 € | 18 262 719 € | | 9,0% |
| TOULOUSE II | 301 370 € | 313 821 € | 560 260 € | 24 254 100 € | 25 873 879 € | 1 619 778 € | 6,7% | 3 230 957 € | 4 850 735 € | 29 104 835 € | | 10,9% |
| BORDEAUX IV | 46 823 € | 55 352 € | 301 554 € | 14 700 953 € | 15 464 347 € | 763 394 € | 5,2% | 934 590 € | 1 697 984 € | 16 398 937 € | | 3,4% |
| GRENOBLE II | 50 528 € | 113 114 € | 383 226 € | 14 680 691 € | 15 350 418 € | 669 727 € | 4,6% | 1 675 601 € | 2 345 329 € | 17 026 020 € | | 3,0% |
| LYON III | 407 296 € | 157 187 € | 395 359 € | 15 276 371 € | 18 595 139 € | 3 318 768 € | 21,7% | 1 523 434 € | 4 842 202 € | 20 118 573 € | | 4,8% |
| PARIS I | 130 000 € | 145 000 € | 632 863 € | 29 416 388 € | 31 152 746 € | 1 736 358 € | 5,9% | 2 160 500 € | 3 896 858 € | 33 313 246 € | | 3,0% |
| PARIS II | 0 € | 0 € | 255 041 € | 12 518 275 € | 13 124 207 € | 605 932 € | 4,8% | 2 151 500 € | 2 757 432 € | 15 275 707 € | | 2,8% |
| STRASBOURG | 3 774 € | 364 389 € | 596 514 € | 57 702 559 € | 60 405 525 € | 2 702 966 € | 4,7% | 6 535 336 € | 9 238 301 € | 66 940 860 € | | 2,7% |
| TOULOUSE I | 0 € | -92 128 € | 265 529 € | 14 152 442 € | 15 545 327 € | 1 392 886 € | 9,8% | 1 598 156 € | 2 991 042 € | 17 143 483 € | | 6,6% |
| Total général Universités | 9 017 067 € | 8 671 719 € | 27 406 851 € | 1 719 668 256 € | 1 836 373 158 € | 116 704 902 € | 6,8% | 177 287 410 € | 293 959 312 € | 2 013 627 568 € | 14,4% | 4,7% |

Source : Réponse du MESR au questionnaire des rapporteurs

| | | | | | | | | | | Augmentation totale des moyens 2009 | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|---------------|---------------|--------------|------|--------------|---------------|-------------------------------------|--|----------------------------|----------------------------|
| | | | | | | | | | | Augmentation totale des moyens 2009 | Total dotation 2009 avec mise en sécurité (LFI+relance+schéma directeur) | % augmentation 2009 / 2008 | % augmentation 2008 / 2007 |
| <i>scientifiques et/ou santé</i> | 1 017 382 € | 1 232 396 € | 4 233 868 € | 552 403 606 € | 589 148 582 € | 36 744 976 € | 6,7% | 69 929 472 € | 106 674 447 € | 659 078 053 € | 16,8% | 3,8% | |
| <i>pluridisciplinaires avec santé</i> | 2 879 677 € | 3 063 685 € | 8 697 330 € | 483 291 290 € | 522 067 725 € | 38 776 436 € | 8,0% | 43 823 020 € | 82 599 456 € | 565 890 745 € | 13,7% | 5,5% | |
| <i>pluridisciplinaires sans santé</i> | 3 438 709 € | 2 672 657 € | 6 484 598 € | 361 055 834 € | 375 127 379 € | 14 071 545 € | 3,9% | 36 288 377 € | 50 359 922 € | 411 415 756 € | 11,3% | 4,7% | |
| <i>lettres/sciences humaines</i> | 1 042 878 € | 1 215 066 € | 5 618 943 € | 211 514 576 € | 229 862 843 € | 18 348 267 € | 8,7% | 17 169 761 € | 35 518 028 € | 247 032 604 € | 13,9% | 6,0% | |
| <i>droit/sciences économiques</i> | 638 422 € | 487 915 € | 2 372 112 € | 111 402 951 € | 120 166 629 € | 8 763 678 € | 7,9% | 10 043 781 € | 18 807 458 € | 130 210 409 € | 15,9% | 3,6% | |
| <i>RCE</i> | 887 868 € | 2 421 325 € | 4 434 630 € | 424 003 436 € | 462 287 848 € | 38 284 412 € | 9,0% | 57 647 734 € | 95 932 146 € | 519 935 582 € | 19,4% | 4,6% | |
| <i>part RCE dans le total</i> | 9,8% | 27,9% | 16,2% | 24,7% | 25,2% | 32,8% | | 32,5% | 32,6% | 25,8% | | | |
| <i>Shanghai</i> | 1 251 927 € | 1 399 022 € | 5 228 880 € | 615 775 662 € | 655 221 194 € | 39 445 532 € | 6,4% | 75 066 807 € | 114 512 340 € | 730 288 002 € | 16,0% | 4,0% | |
| <i>part Shanghai dans le total</i> | 13,9% | 16,1% | 19,1% | 35,8% | 35,7% | 33,8% | | 42,3% | 39,0% | 36,3% | | | |
| <i>Club des "17"</i> | 2 764 443 € | 1 560 553 € | 3 463 131 € | 185 479 974 € | 192 125 737 € | 6 645 762 € | 3,6% | 19 416 664 € | 26 062 427 € | 211 542 401 € | 12,2% | 3,9% | |
| <i>part club des "17" dans le total</i> | 30,7% | 18,0% | 12,6% | 10,8% | 10,5% | 5,7% | | 11,0% | 8,9% | 10,5% | | | |

Source : Réponse du MESR au questionnaire des rapporteurs

3. La politique conduite en matière d'emplois et de masse salariale : des objectifs louables, ternis par des suppressions de postes

a) Les nécessaires reventilations et repyramidages

Outre un rééquilibrage des moyens financiers, la réforme de l'allocation des moyens vise aussi un rééquilibrage en emplois entre établissements. Cet objectif qui s'est traduit concrètement par des redéploiements d'emplois entre universités a été encouragé et accompagné financièrement.

La réforme favorise surtout un rééquilibrage des emplois entre les universités.

En 2009, 150 emplois de personnels titulaires ont été **redéployés** des universités les mieux dotées en emplois vers les universités les moins bien dotées, relativement à leur activité et à leur performance.

Ces 150 redéploiements ont été calculés par le modèle d'allocation des moyens en tenant compte de l'écart constaté pour chaque établissement entre le nombre d'emplois que lui attribue le modèle en fonction de son activité et de sa performance et son stock d'emplois de référence, qui est celui de 2008.

Deux cas sont alors possibles :

- soit l'établissement a un stock d'emplois supérieur à celui que le modèle détermine et il rend des emplois dans la limite du non renouvellement d'un départ à la retraite sur deux ;

- soit l'établissement a un stock d'emplois inférieur à celui que lui attribue le modèle et il reçoit des emplois.

A terme, et à modèle inchangé, 4.700 emplois environ devraient être redéployés pour rééquilibrer totalement les dotations entre les universités, **soit 3,9 %** du total des emplois.

Ces redéploiements se traduisent **concrètement** pour les universités les mieux dotées par des restitutions de postes qui s'ajoutaient aux non renouvellements de départs à la retraite et, pour les universités les moins bien dotées, par des créations de postes, qui compensaient tout ou partie des non renouvellements de départs à la retraite, voire qui leurs étaient supérieures.

Après contraction de tous les mouvements négatifs et positifs, et avant ajustements éventuels, les universités perdant des emplois restituaient 286 emplois au total, alors que les universités qui gagnaient des emplois en recevaient 86 au total.

Les restitutions de postes demandées sont compensées financièrement et la structure des emplois des établissements est améliorée.

Les restitutions demandées aux établissements tiennent compte du nombre total de postes libérés par les départs en retraite. Pour un établissement donné, les restitutions sont plafonnées à la moitié des départs en retraite, voire au tiers de ceux-ci dans le cas où la structure d'emplois est très défavorable par rapport à la moyenne nationale, c'est-à-dire lorsque la proportion de professeurs est inférieure à 33 % du total des enseignants-chercheurs et/ou lorsque la proportion d'emplois de catégories A est inférieure à 31 % du total des BIATOSS. C'est d'ailleurs une des raisons qui a conduit à limiter à 150 le nombre de redéploiements à effectuer entre les universités en 2009.

Par ailleurs, tous les établissements devant restituer des emplois sont accompagnés financièrement, quelle que soit la nature de ces restitutions.

Enfin, depuis plusieurs années déjà, mais de façon plus marquée en 2009, **des repyramidages d'emplois sont financés par l'Etat**. Ils permettent notamment de renforcer la proportion de cadres administratifs et le potentiel d'enseignement et de recherche des établissements universitaires. **En 2009, 109 postes d'enseignants-chercheurs ont finalement été créés** par le jeu des créations, restitutions et repyramidages d'emplois, **et 498 emplois administratifs de catégorie A**.

b) La maladresse des suppressions de postes, même si l'effort était limité

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a dû contribuer à l'effort de maîtrise de l'emploi public, bien que dans une mesure moindre que les autres ministères.

A ce titre, les universités ont supporté, en 2009, **200 non renouvellements de départs à la retraite de personnels titulaires** sur les 225 exigés en 2009 de l'enseignement supérieur par la loi de finances initiale.

Ces 200 non renouvellements de postes ont été **répartis de façon forfaitaire, à raison de deux ou trois postes par université** en fonction de leur dotation en emplois de titulaires.

Le Premier ministre a annoncé que, **pour 2010 et 2011**, les non renouvellements d'emplois seront **gelés**.

Rappelons que deux cas de figure étaient initialement prévus:

- les universités considérées comme sur-dotées en emplois devaient voir chaque suppression d'emploi compensée par une dotation de 45.000 euros, venant abonder une fois pour toutes leur masse salariale en 2009 ;

- les universités considérées comme sous-dotées en emplois devaient voir chaque suppression d'emploi compensée par une dotation de 20.000

euros, venant abonder **chaque année** leur masse salariale ; en outre, cette suppression serait venue s'ajouter au nombre d'emplois manquants.

Cependant, outre l'annonce du gel des suppressions de postes d'ici 2011, **le Premier ministre a indiqué que toutes les suppressions, quelque soit l'université concernée, seraient compensées à hauteur de 45.000 euros par an.**

En réalité, la priorité donnée à la réforme, bien qu'assortie de moyens supplémentaires très importants en faveur de notre système d'enseignement supérieur et de recherche, **a été ternie par ces quelques mesures contradictoires.** La suppression annoncée de 900 emplois dans le système d'enseignement supérieur et de recherche en fait partie. Même si les postes d'enseignants-chercheurs n'étaient pas visés, le signal n'était ni positif, ni cohérent. En effet, **quand le Président de la République affiche aussi clairement le caractère prioritaire de l'enseignement supérieur et de la recherche, puisqu'il s'agit d'un enjeu considérable pour la Nation, il ne paraît pas raisonnable à vos rapporteurs d'appliquer à ces secteurs les règles – même atténuées – de la Révision générale des politiques publiques (RGPP).**

C'est pourquoi, **vos rapporteurs se réjouissent que le Gouvernement soit revenu sur cette suppression** de postes au sein des universités, ceci d'autant plus qu'ils avaient soulevé ce risque de contradiction dans leur précédent rapport. Ceci ne signifie pas cependant que **chacun des établissements n'ait pas à conduire une réelle réflexion sur la mise en adéquation de ses moyens à l'évolution de ses besoins, afin d'utiliser au mieux les deniers publics...**

Les établissements doivent notamment, y compris en reventilant leurs moyens, renforcer les moyens humains consacrés au tutorat, à l'orientation et à l'insertion professionnelle ainsi qu'à la gestion (financière, des ressources humaines, des systèmes d'information, du patrimoine immobilier...).

II. PREMIER BILAN DU PASSAGE AUX COMPÉTENCES ÉLARGIES DE 18 UNIVERSITÉS ET DE L'APPLICATION DE SYMPA

A. AUTONOMIE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DES UNIVERSITÉS : UN PASSAGE GLOBALEMENT SATISFAISANT

1. Les personnels ont été payés dès janvier 2009, sur la base d'une enveloppe de crédits correctement établie

Comme l'ont indiqué les personnes auditionnées par vos rapporteurs, les personnels ont été payés dès janvier 2009 sur la base d'une enveloppe de masse salariale correctement négociée. Il resterait toutefois un point à éclaircir concernant l'évaluation du coût des allocataires de recherche.

Ce premier passage à l'autonomie budgétaire et financière a ainsi conduit à transférer 34.175 ETPT aux universités, la masse salariale associée étant de 1.890,03 milliards d'euros dont 485,42 milliards au titre des pensions¹.

2. La gestion de la masse salariale reste très prudente de la part des universités et des recteurs

Les premiers mois d'exercice de l'autonomie sont marqués par la prudence :

- **prudence de fait** des universités qui d'une part, doivent exercer un nouveau métier, et d'autre part, ne disposent pas nécessairement des outils qui leur permettraient d'apprécier de manière pluriannuelle les décisions qu'elles prennent, notamment s'agissant des conséquences des repyramidages qu'elles peuvent engager ;

- **prudence excessive** des rectorats qui sembleraient confondre dans certains cas contrôle budgétaire et contrôle de gestion. Ainsi, certains rectorats effectueraient des suivis mensuels, alors que les enveloppes de masse salariale sont distribuées trimestriellement. De même, la possibilité de placer la masse salariale ne fait pas l'objet d'un consensus. Si cette prudence se comprend, vos rapporteurs souhaitent que le ministère veiller à l'uniformité des pratiques des services déconcentrés, afin que l'autonomie de gestion soit respectée au mieux sur l'ensemble du territoire.

Il convient de noter qu'au 1^{er} juillet 2009 selon les informations communiquées par le MESR, les dépenses de masse salariale des universités dites « autonomes » ne connaissent aucun dérapage majeur.

¹ Chiffres issus du projet annuel de performances pour 2009, annexe « Recherche et enseignement supérieur ».

B. ALLOCATION DES MOYENS BUDGÉTAIRES : DES AMÉLIORATIONS À APPORTER ET UN VOLET « PERFORMANCE » À CONCRÉTISER

Les imperfections constatées dans l'application du modèle en 2009 ont conduit les acteurs à réfléchir aux infléchissements qu'il conviendrait d'apporter, sans que l'équilibre du modèle ne soit remis en cause.

S'il est satisfaisant de constater l'adhésion globale à la réforme engagée l'an dernier, il convient cependant de lui apporter des ajustements substantiels pour l'avenir, afin que le modèle soit à la fois plus juste et mieux accepté par l'ensemble des établissements.

Pour vos rapporteurs, ces ajustements devront respecter l'objectif de transparence évoqué précédemment.

1. La définition des enveloppes nationales : réviser la répartition entre la licence et le master

Vos rapporteurs conviennent de la nécessité de mieux équilibrer les enveloppes allouées respectivement aux licences et aux masters.

En effet, en 2009, les deux enveloppes étaient équivalentes à l'euro près et à l'emploi près. Elles avaient donc été réparties à 50/50, alors que la réalité - liée aux effectifs d'étudiants correspondants - devrait sans doute conduire à fixer le ratio aux alentours de 60/40, pour ce qui concerne les crédits (hors emplois).

Précisons que la surpondération des emplois en masters explique pour partie l'impact du modèle sur les petites universités pluridisciplinaires, dont l'offre de formation comprend davantage de licences que d'autres établissements, plus dotés en masters.

2. La définition des parts « activité » et « performance »

a) Activité : mieux appréhender le nombre d'étudiants et leur coût

(1) Améliorer la comptabilisation des étudiants

Pour ce qui concerne l'activité, la comptabilisation des étudiants sera améliorée. Il s'agit notamment de mieux prendre en compte les doctorants, les étudiants en médecine, ainsi que les étudiants des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM).

(2) Mieux prendre en compte le coût des étudiants au regard de leur formation ou de leur environnement

Par ailleurs, il conviendra de mieux apprécier le coût des étudiants au regard de leur formation ou de leur environnement : il s'agit notamment des

universités de petite taille pluridisciplinaires et des formations technologiques, notamment des IUT.

(a) La question des universités de petite taille et pluridisciplinaires

La **politique de site** qu'a choisie la France en créant un nombre important d'établissements sur l'ensemble territoire est défendue par les uns - au nom de la démocratisation de l'enseignement supérieur et de l'aménagement du territoire – et critiquée par les autres, en raison de son coût, du manque de visibilité et d'attractivité d'un certain nombre d'établissements et de l'inégale qualité de l'enseignement et de la recherche selon les universités.

Le présent rapport n'a pas vocation à traiter de cette question. Il prendra seulement en compte le constat, établi précédemment, selon lequel le nouveau modèle d'allocation des moyens a introduit un **biais défavorable aux universités de petite taille et pluridisciplinaires**. Ces dernières étant le plus souvent celles qui ont été créées au titre de cette politique de site, et celle-ci n'étant pas remise en cause, il conviendrait de **mieux assurer la prise en charge de leurs coûts fixes**. Ceci pourrait passer par une **surpondération de leurs 10.000 premiers étudiants**.

(b) La question des formations technologiques, dispensées notamment par les IUT et les écoles d'ingénieurs

Il paraît logique que les formations technologiques, dont la charge pédagogique est supérieure aux autres formations et fait l'objet d'un cadrage national, **soient mieux prises en compte pour l'application du système SYMPA**.

A cet égard, rappelons que les instituts universitaires de technologie (IUT) ont estimé avoir pâti de l'application du modèle en 2009 : alors qu'ils disposaient de 150 millions d'euros avec l'ancien système San Remo, ils disposeraient de 68 millions d'euros avec le nouveau modèle SYMPA. Vos rapporteurs se réjouissent qu'un consensus semble se dessiner sur la nécessité de revaloriser la pondération des étudiants d'IUT, aux alentours de 4 pour les IUT secondaires (scientifiques) et de 3 pour les IUT tertiaires, contre respectivement 2,8 et 1,5 à l'heure actuelle (contre 1, rappelons le, pour un étudiant en licence non scientifique). Avec un coefficient de 4, les crédits correspondants s'élèveraient à environ 130 millions d'euros.

Les mêmes pondérations devront être retenues pour les étudiants des écoles d'ingénieurs internes aux universités.

Par ailleurs, la mise en œuvre de l'autonomie suscite des **inquiétudes** au sein des établissements concernés **quant à la répartition des moyens entre les différentes composantes des universités**. Les écoles internes d'ingénieurs et surtout les IUT ont subi, en 2009, une diminution de leurs moyens. Ils ont reçu des **assurances** de la part du Gouvernement qu'il n'en

serait pas de même pour l'avenir, **au moins pour les années 2009 et 2010** et vos rapporteurs s'en réjouissent.

Il convient de **trouver une solution intelligente entre, d'une part, ce qui ne peut plus être un fléchage et, d'autre part, un traitement inadéquat** qui consisterait à « déshabiller Paul pour habiller Jacques ». **C'est essentiel car il ne faudrait pas que les formations professionnalisantes performantes, et dont les diplômés bénéficient d'un bon taux d'insertion professionnelle, fassent les frais d'un éventuel manque de rationalisation des moyens employés dans d'autres filières.** Bon sens et équité doivent prévaloir, en tenant compte à la fois des besoins réels des différents types de formations et de la bonne utilisation des moyens.

b) Performance : l'effectivité des critères de performance doit être une priorité

(1) Une lenteur excessive dans la mise en place des critères de performance

Vos rapporteurs s'inquiètent notamment de la lenteur de la mise en place des critères relatifs à l'insertion professionnelle. Selon les informations transmises, ces informations seront disponibles au plus tôt dans quatre ans, c'est-à-dire en 2013. Ceci signifie que ces données ne seraient intégrées dans l'ensemble des contrats quadriennaux qu'au bout de 7 ans compte tenu des quatre vagues de contractualisation. De même, la première allocation des moyens en fonction de ce critère ne serait possible, pour la première vague d'universités, que dans 8 ans !

S'agissant de la mise en place de ces indicateurs, **vos rapporteurs insistent sur la nécessité de promouvoir des cahiers des charges identiques entre les universités,** mais aussi dans l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur afin de disposer de données comparables et acceptées par tous.

(2) Le débat sur l'efficience

Le volet performance du modèle peut être également débattu au regard de l'efficience de chaque université. En effet, toutes les universités ne peuvent pas consacrer les mêmes moyens à la recherche compte tenu de leurs **différences de ratio d'encadrement,** notamment si les enseignants-chercheurs sont particulièrement pris par leurs fonctions d'enseignement.

La Conférence des présidents d'université (CPU) a confié à un groupe de travail interne le soin de réfléchir à la révision du modèle. Elle a formulé ses propositions le 2 juillet 2009 : elle demande notamment que la mesure de l'efficience soit utilisée comme base de référence pour le calcul d'une dotation spécifique et complémentaire. Cette enveloppe réservée au soutien à l'efficience serait principalement destinée à améliorer le taux d'encadrement des établissements sous-dotés les plus performants, mais sans passer par le mécanisme des redéploiements entre universités. La CPU demande que cette dotation spécifique réservée à l'efficience soit constituée par une partie des

compensations pour emplois manquants et qu'elle soit versée directement dans la masse salariale pour les universités qui ont accédé ou vont accéder aux responsabilités et compétences élargies.

Vos rapporteurs souhaitent que ce débat sur l'efficience puisse déboucher sur des solutions qui :

- d'une part, **ne conduisent pas à complexifier le système par la création de dispositifs d'allocation annexes au présent modèle ;**

- d'autre part, **permettent de traiter au fond les causes des différences d'efficience**, à savoir les écarts de taux d'encadrement entre les universités.

(3) La question de la prise en compte de la valorisation de la recherche lorsque cette fonction est mutualisée

Vos rapporteurs ont été alertés par la difficulté de prendre en compte de manière équitable des activités et moyens mutualisés, par exemple au sein d'un pôle d'enseignement supérieur et de recherche (PRES).

Comment mettre en valeur une fonction mutualisée, telle que la valorisation de la recherche notamment, alors que le contrat quadriennal reste établi au niveau de l'établissement et que ce dernier doit indiquer ses propres indicateurs et ne peut pas se prévaloir de ceux du PRES ?

Il ne faudrait pas que ce problème joue à l'encontre du souhait de voir les universités coopérer dans des domaines essentiels et que l'application du modèle aille, à cet égard, à l'encontre de l'intérêt collectif.

III. L'IMPACT DE CES RÉFORMES SUR LE FONCTIONNEMENT STRUCTUREL DES UNIVERSITÉS : CES DERNIÈRES SONT-ELLES SUR LE CHEMIN DE LA VERTU ?

A. RENOUELER LE DIALOGUE INTERNE AUX UNIVERSITÉS

1. Si le dialogue entre l'État et les universités paraît évoluer, le dialogue à l'intérieur des universités semble encore peu prendre en compte les évolutions profondes induites par la réforme

a) Le renouvellement du dialogue entre l'État et les universités est marqué par des avancées tangibles : vers du « sur-mesure »

La mise en œuvre de la loi relative aux responsabilités et libertés des universités a impliqué une réorganisation de l'administration centrale avec la création d'un **pôle contractualisation**, ce dont se félicitent vos rapporteurs.

Le ministère se veut ainsi :

- **stratège** : deux services sont dorénavant dédiés à l'élaboration des stratégies nationales en matière de recherche et d'innovation d'une part, d'enseignement supérieur et d'insertion professionnelle, d'autre part. Vos rapporteurs notent la rénovation de la relation contractuelle avec les universités, avec l'établissement d'une nouvelle maquette de contrat quadriennal. Organisé autour de cinq thématiques, le « nouveau contrat » comprend également un tableau de bord d'indicateurs refondé et de nature à permettre une évaluation de l'établissement. Il convient notamment de rappeler que ces critères nationaux d'évaluation servent à définir la partie « calculée » de la performance dans le nouveau système d'allocation des moyens ;

- **innovant** : une transversalité enseignement supérieur – recherche est organisée au travers de trois services communs aux deux directions générales traitant des grandes problématiques transversales (grands projets immobiliers, systèmes d'information et études statistiques, approche stratégique intégrée par site). La constitution d'un pôle dédié à la contractualisation et au financement avec les établissements d'enseignement supérieur est une nouveauté et accompagne la mise en œuvre d'un nouveau système d'allocation des moyens et d'un nouveau dialogue contractuel. Il en est de même de la création d'une fonction « accompagnement » pour aider les opérateurs dans la mise en œuvre des réformes ;

- **exemplaire et transparent** : la réorganisation prévoit la mise en commun des systèmes d'information et des études statistiques pour se donner les moyens de piloter et de rendre compte de la performance de l'enseignement supérieur et de la recherche.

b) Le dialogue interne de l'université avec ses composantes paraît peu évoluer

La double réforme engagée appelle une rénovation du processus d'allocation des moyens au sein même des universités.

Au terme de leurs auditions, vos rapporteurs constatent que ces changements n'ont *de facto* pas pu être initiés, notamment en raison de la stabilisation tardive du modèle d'allocation. Plus précisément, les universités n'ont eu connaissance du système et des résultats de l'application du système à leur établissement que fin décembre 2008. Toutefois, au-delà de ces contraintes factuelles, **vos rapporteurs s'interrogent sur l'absence de priorité donnée à la rénovation du dialogue interne en matière de gestion financière et budgétaire.**

La protestation des IUT apparaît à leurs yeux comme l'illustration d'un certain *statu quo* en la matière : en effet, compte tenu des nouveaux principes nationaux d'allocation, d'une part, et des résultats de ces filières, notamment en termes d'insertion professionnelle, d'autre part, les IUT devraient être naturellement préservés par les universités puisqu'ils impactent sans aucun doute positivement les critères de performance de celles-ci.

La prise en compte effective des intérêts de long terme des universités devrait logiquement les inciter à valoriser au mieux chacune de leurs composantes. Un affaiblissement de leurs « fers de lance » leur serait préjudiciable.

Afin de tirer le plus grand bénéfice de la réforme, il semble indispensable à vos rapporteurs que l'allocation des moyens au sein de l'université reprenne *a minima* les mécanismes du nouveau modèle d'allocation, afin de **permettre une plus grande responsabilisation de chacun des acteurs.** Ainsi, au-delà des critères d'activité (c'est-à-dire essentiellement le nombre d'étudiants), **le processus interne d'allocation des moyens devrait pouvoir prendre en compte la performance,** comme le souligne au demeurant le cahier des charges de l'IGF et de l'IGAENR relatif aux audits des universités souhaitant accéder aux RCE.

Toutefois, cet exercice n'est possible que si les systèmes d'information de l'université lui permettent de disposer d'une analyse fine de la performance de ses unités ou composantes, point sur lequel vos rapporteurs émettent des réserves en l'état actuel de ces systèmes (voir ci-après).

Par ailleurs, **ceci sous-entend la mise en œuvre d'une réelle politique d'établissement,** ce qui n'est pas nécessairement aisé notamment au regard de l'importance des représentations nationales de certaines composantes ou de certains corps de personnels. **Ces représentations peuvent freiner la rénovation, pourtant nécessaire, du dialogue interne. C'est pourquoi vos rapporteurs ont évoqué, en introduction au présent rapport, la nécessité d'un changement culturel.**

2. Ces difficultés ne doivent pas empêcher d'inscrire les nouvelles procédures dans la durée

a) Garantir la crédibilité de SYMPA

Il convient d'organiser la variation des moyens en fonction de l'activité et de la performance : cette variation est cruciale pour la crédibilité du système mais délicate à mettre en œuvre.

A cet égard, il convient de rappeler **que seuls deux critères du nouveau système d'allocation sont susceptibles de varier annuellement** : le nombre d'étudiants présents aux examens et le montant des crédits inscrits en loi de finances initiales. Les autres critères dits d'activité pour la recherche (nombre d'enseignants chercheurs publiants) ou de performance ne sont revus que tous les quatre ans dans le cadre des contrats quadriennaux.

Si cette stabilité est bienvenue pour des établissements qui ont d'importantes charges fixes, il n'est pas souhaitable qu'elle conduise à l'immobilisme. Dans cette perspective, une question essentielle se pose : **comment lisser la baisse des effectifs afin d'éviter des décrochages budgétaires trop importants au regard de la rigidité des dépenses ? Serait-il normal de neutraliser totalement les diminutions d'effectifs pouvant résulter d'une dégradation de l'image des établissements ou de choix de formation inadéquats ? Vos rapporteurs ne le pensent pas.**

La variation à la hausse et à la baisse des dotations est indispensable à l'implantation durable d'un système d'allocation responsabilisant : pour être efficace, le système doit être vertueux dans les deux sens :

- il doit trouver sa traduction concrète en reflétant, dans le calcul national, l'activité et la performance réalisées par les établissements ; à ce titre, l'accélération de la mise en œuvre du volet « performance » est essentielle, comme vos rapporteurs l'ont déjà souligné ;

- il doit aussi inciter les universités à transposer les logiques du modèle SYMPA dans leur politique interne d'allocation des moyens. Ceci s'impose d'autant plus que les établissements bénéficient, pour un nombre croissant, des responsabilités et compétences élargies.

b) Poursuivre la professionnalisation de l'encadrement administratif

Vos rapporteurs sont convaincus de l'absolue nécessité de poursuivre le renforcement de l'encadrement administratif des universités qui apparaît comme un corollaire indispensable à la bonne conduite du changement.

A cet égard, la bonne surprise des auditions a été de constater que la **mise en œuvre de l'autonomie avait, d'ores et déjà, renforcé l'attractivité des postes administratifs des universités**, les recrutements sur les postes de secrétaires généraux ou secrétaires généraux adjoints témoignant d'un élargissement de la sphère de recrutement. La revalorisation indemnitaire des

secrétaires généraux actée, décidée début juillet, permet d'appuyer cette tendance.

Vos rapporteurs constatent cependant que les nouvelles souplesses accordées par la LRU restent à ce jour sous-utilisées pour diverses raisons :

- la possibilité de procéder à des recrutements de contractuels ne résout pas la question de la capacité à proposer un niveau de salaire adapté au marché du travail, compte tenu des différences pouvant exister entre le secteur privé et la fonction publique ;

- les possibilités de repyramidage semblent revêtir un certain attrait même si les établissements restent prudents, car n'ayant pas les capacités matérielles d'évaluer l'impact à long terme de leurs décisions en la matière ;

- enfin la possibilité de titulariser des contractuels devrait, à terme, constituer un élément d'amélioration du dialogue social, cette faculté ne pouvant toutefois être exercée que dans le respect du plafond d'emplois imposé à l'établissement.

B. DONNER LA PRIORITÉ À LA TRANSPARENCE DU SYSTÈME

1. La transparence : un « chantier ouvert »

a) Une problématique traitée dans le cadre du passage aux compétences et responsabilités élargies

Les établissements qui ont bénéficié des responsabilités et compétences élargies dès le 1er janvier 2009, ainsi que ceux qui ont été récemment audités par l'IGAENR en vue d'un passage à l'autonomie au 1^{er} janvier 2010, ont suivi les préconisations relatives à la mise en œuvre d'un système d'information harmonisé et cohérent.

Selon les informations communiquées par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, les établissements doivent :

- organiser des systèmes d'information et préciser les missions du service informatique ;
- sécuriser, développer et optimiser les systèmes d'information ;
- développer les processus et les outils de pilotage.

(1) Organiser des systèmes d'information et préciser les missions du service informatique

Les établissements ont créé (comme par exemple à Angers) ou consolidé une direction du système d'information, pour laquelle un directeur a été recruté et doté d'une lettre de mission. A Nancy I, un architecte des systèmes d'information a été recruté. Il convient de noter que le recrutement d'informaticiens peut se révéler difficile.

Le service informatique se voit confier en général la mission de :

- coordonner l'ensemble des informaticiens intervenant dans ses domaines de responsabilités ;
- de mettre en place un schéma directeur informatique formalisé et approuvé couvrant les champs fonctionnels indispensables à l'exercice de l'autonomie : patrimoine et modélisation de la masse salariale (Clermont-Ferrand II décline son schéma directeur en priorités et en calendrier), ainsi qu'un schéma directeur de la sécurité du système d'information ;
- d'installer des comités d'utilisateurs d'applications informatiques, distincts des comités de pilotage (Aix-Marseille III).

Des travaux de mutualisation interuniversitaire sont parfois engagés, par exemple entre les universités d'Aix-Marseille, de Clermont-Ferrand ou à l'université de Tours (qui travaille en commun avec l'université d'Orléans sur le système d'information).

(2) Sécuriser, développer et optimiser le système d'information

Le principal enjeu consiste à clarifier les niveaux et modalités de pilotage du système d'information entre l'université et ses composantes.

Pour cela, il convient de rendre homogènes les logiciels et l'utilisation des applications par les services et composantes concernées en développant leur interopérabilité.

Certains établissements, après avoir défini les réels besoins d'information, ont créé un « entrepôt de données exploitables », commun pour l'université, ou infocentre, en systématisant les procédures d'extraction, de fiabilisation, d'harmonisation et de collation des données, et lui ont donné un rôle central dans le système d'information. Citons, par exemple, l'université de Tours qui est accompagnée par celle de Rennes II en ce qui concerne la mise en place d'un « entrepôt des données ».

Une telle base de données (Aix-Marseille I) permet de mettre en place un système global d'information (SGI) privilégiant la saisie unique de chaque information et reposant sur des outils de synchronisation des bases.

La sécurisation des données est assurée par la formalisation écrite et régulièrement mise à jour des procédures de modélisation et de saisies à travers un référentiel unique, ainsi que par l'instauration d'un dispositif de contrôle et la mise à jour régulière du système d'information (Valenciennes peut être citée en exemple en l'espèce).

(3) Développer les processus et les outils de pilotage

A cet effet, les établissements ont procédé à, ou achevé, la construction des indicateurs stratégiques et sectoriels, notamment de performance, et précisé leur mode d'utilisation au sein de l'établissement. A Angers, par exemple, l'acquisition de « *business object* » devrait faciliter la production d'indicateurs de pilotage pertinents.

Le nombre d'indicateurs a été réduit et une sélection des plus pertinents, au regard des objectifs affichés par l'université, a été proposée afin de constituer un tableau de bord émis mensuellement. Il s'agit de permettre au président et au bureau (qui assurent le pilotage stratégique), au secrétaire général et aux responsables des composantes (en charge du pilotage opérationnel) d'appréhender la situation et d'aider à la décision grâce à un meilleur suivi de l'exécution du budget et de la situation financière de l'établissement.

b) Des marges de progrès substantielles

Si vos rapporteurs prennent note des actions engagées par les établissements, ils soulignent que la situation actuelle est loin d'être satisfaisante.

Outre les problèmes déjà soulevés sur l'élaboration de données relatives à l'insertion professionnelle, les personnes auditionnées ont souligné des insuffisances s'agissant, par exemple, de la mutualisation des fonctions support ou des délégations de gestion de la part des organismes de recherche concernant les unités mixtes de recherche (UMR), qui nécessitent de pouvoir réaliser des analyses en coûts complets. De manière plus générale, les systèmes d'information des établissements témoignent de « *raisonnements en tuyaux d'orgue* » qui ne permettent pas un réel appui à la décision.

La restitution de données homogènes et le partage de ces dernières constituent également un enjeu majeur : l'interopérabilité des systèmes d'information entre l'Etat et les universités, entre celles-ci et l'AERES et entre universités elles-mêmes, n'est pas réalisée.

Sur ces questions, l'agence de mutualisation des universités et des établissements (AMUE) réalise un travail intéressant. **Il serait toutefois utile que les meilleures pratiques soient identifiées et généralisées compte tenu de la pluralité des logiciels utilisés.**

2. Le passage à l'autonomie et le respect des obligations comptables

Vos rapporteurs partagent l'objectif de permettre à l'ensemble des universités d'accéder aux RCE. **Ils souhaitent néanmoins que le calendrier de passage à l'autonomie soit précisément établi en fonction des capacités de gestion des universités.**

Or, au regard des critiques particulièrement fortes de la Cour des comptes à l'occasion de la certification 2008 des comptes de l'Etat, ils s'interrogent sur le fait que les universités ayant accédé aux RCE ou s'appêtant à en bénéficier, remplissent réellement les conditions préalables définies par le cahier des charges de l'IGF et l'IGAENR, à savoir notamment que le budget de l'université doit refléter « *toute l'activité de l'université* ».

La Cour des comptes précise ainsi : « *Les leviers du changement que constituent la certification légale des comptes et l'implication des tutelles - dont les effets positifs sont observés chez une minorité d'opérateurs - devront particulièrement jouer pour les universités dont les comptes sont affectés de lacunes graves et multiples. Si leur situation est hétérogène, aucune ne peut encore être réellement considérée comme s'étant dotée d'une gestion comptable et financière aboutie. Ce constat inclut celles qui jouissent depuis 2009 des responsabilités et compétences élargies, alors même que cette autonomie renforce les enjeux qui s'attachent à la transparence de leur situation financière, assise sur la qualité de leurs comptes.* »

Dans ce contexte, vos rapporteurs rappellent qu'ils avaient proposé, dans leur précédent rapport, que la gestion budgétaire et financière des universités puisse être évaluée. Pour eux, **la certification des comptes doit être un critère à considérer dans l'appréciation de la gestion de l'établissement.**

CONCLUSION : LA RECHERCHE ET L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DES INVESTISSEMENTS POUR L'AVENIR

Avec un effort supplémentaire de 1,8 milliard d'euros en 2009, 2010 et 2011, le budget de l'enseignement supérieur et de la recherche constitue une priorité budgétaire de la Nation. L'augmentation des moyens budgétaires et fiscaux est ainsi de 6,5 % en 2009 et de presque 17 % sur la période 2009-2011.

Au total, les fonds budgétaires qui leur sont consacrés représentent environ **8,4 % des dépenses de l'Etat**.

La dépense par étudiant a d'ailleurs beaucoup progressé, puisqu'elle est passée de 7.210 euros en 2006 à 8.530 euros en 2009 et qu'elle s'élèvera à 9.805 euros en 2011 (soit + 37 % sur la période 2007-2011). Ce rattrapage met en évidence que notre pays avait fait le choix collectif implicite de consacrer il y a quelques années davantage de moyens à ses élèves du cycle secondaire de l'éducation nationale qu'à ses étudiants, ce qui constituait une « spécificité française ».

La barre est aujourd'hui en voie de redressement. Pour autant, ainsi que vos rapporteurs l'ont évoqué dans le présent rapport, **la politique volontariste développée ces dernières années en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche ne doit être freinée ni par certaines mesures ambiguës dont l'Etat a parfois le secret, lorsque des logiques trop strictement budgétaires s'exercent au mépris des choix politiques et du simple bon sens, ni par une gestion insuffisamment stratégique et efficace par les établissements.**

Pour ce qui concerne l'Etat, cet élan pourrait être prolongé, et même renforcé, le cas échéant dans le cadre du grand emprunt d'Etat dont le lancement a été récemment annoncé par le Président de la République. En effet, que ce soit dans ce cadre ou dans un autre, les fonds consacrés à ces deux secteurs prioritaires doivent être considérés comme des **investissements pour l'avenir** de notre pays. Le Premier ministre vient d'ailleurs de se prononcer en ce sens, en évoquant, dans le cadre des dépenses éligibles au financement par le grand emprunt, « *l'université de demain* » et la compétitivité de la France.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mardi 7 juillet** sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président de la commission des finances** et **M. Jean-Pierre Placade, vice-président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication**, les commissions des finances et de la culture ont entendu les conclusions de **MM. Philippe Adnot et Jean-Léonce Dupont, rapporteurs**.

Un large échange de vues a suivi l'exposé des rapporteurs.

M. Jean Arthuis, président, a observé que la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) constitue une réforme majeure et un défi pour les gestionnaires des établissements. La présente communication a mis l'accent sur les marges de progression des universités en termes de pilotage et de gestion comptable et financière.

M. Jean-Pierre Placade, vice-président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, a marqué son attachement à la « culture de l'évaluation des politiques publiques ». Il a observé que les résistances au changement pourraient s'atténuer au fur et à mesure de l'appropriation par les acteurs des adaptations proposées.

M. Ivan Renar a jugé important de définir le modèle d'université recherché à travers les réformes. Il a estimé qu'il est primordial d'inclure, dans le cadre du processus d'allocation des moyens, les caractéristiques sociologiques de la population étudiante accueillie afin de mieux prendre en compte le travail de formation des universités qui ont fait face à une massification de l'enseignement supérieur au cours des dernières décennies.

M. Joël Bourdin a relevé la nécessité d'inclure dans l'évaluation de la performance les résultats des universités en matière d'insertion.

M. Serge Lagauche a fait remarquer qu'une partie des résistances sont nées des attentes déçues de certaines universités qui pensaient bénéficier, dans le cadre du nouveau modèle d'allocations, de nouveaux moyens substantiels compte tenu de leur appréciation de leur situation. Il a estimé qu'il est nécessaire d'instaurer un débat contradictoire entre la tutelle et les universités, afin que ces dernières progressent dans la connaissance d'elles-mêmes et de leur environnement.

M. Jean-Pierre Fourcade a souhaité savoir si les deux rapporteurs avaient étudié précisément l'évolution des budgets des universités, l'augmentation globale affichée au titre du système d'allocation des moyens pouvant, selon certaines remontées de terrain, avoir été minorée par la diminution d'autres enveloppes.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a demandé des précisions sur l'état d'avancement de l'évolution statutaire des enseignants-chercheurs et des réflexions concernant une meilleure appréhension de certaines disciplines, notamment les sciences humaines et sociales, au regard des méthodes

d'évaluation et de reconnaissance. Il a également observé que les modalités annoncées de financement de l'opération « Campus », notamment l'attribution de dotations de capital aux bénéficiaires de l'opération, lui semblent particulièrement dérogatoires aux principes de gestion budgétaire et présentent des risques « d'agencisation » de l'Etat.

Mme Maryvonne Blondin a remarqué que la place des IUT dans les universités suscite des tensions, compte tenu du passage au budget global et à un système d'allocation rénové. Elle a reconnu qu'il était toutefois difficile de trouver un juste équilibre entre le fléchage des crédits des IUT et l'autonomie des universités. Elle a rappelé que, lors de leurs auditions devant la mission sur la politique en faveur des jeunes, M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi, a estimé que les universités ont plus à gagner à prendre les IUT comme modèle de gestion que d'organiser la dilution de ces derniers dans l'université, Mme Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, ayant quant à elle affirmé être attentive à la répartition du budget en faveur des IUT.

M. Edmond Hervé a jugé que le potentiel de ressources des universités est insuffisamment utilisé. Selon lui, la prépondérance qui doit être accordée au service public n'est pas incompatible avec la présence des universités sur le marché des services. S'agissant de l'évaluation de la performance des établissements, il a souligné que tous les critères ne sont pas nécessairement représentatifs de l'efficacité, comme le soulignait un responsable de l'Unesco dans un grand quotidien en remettant en cause la pertinence du classement dit de Shanghai. Deux points lui semblent primordiaux dans l'appréciation de l'efficacité des universités : d'une part, l'accueil et l'orientation des étudiants en première année de licence et, d'autre part, la formation continue, notamment celle dispensée par le centre hospitalier universitaire (CHU) en médecine générale.

M. Yves Dauge a souhaité souligner deux points au regard de la performance des universités : en premier lieu, la nécessité de remédier à l'échec en première année de licence en analysant précisément les causes de cet échec et, en second lieu, la capacité des établissements à développer un rayonnement international, ce qui pose des questions aussi bien sur l'accueil des étudiants étrangers que sur la propension des universités à établir des partenariats à l'étranger. Il a critiqué la méthodologie du classement de Shanghai et fait part de son souhait de voir émerger un classement d'origine européenne.

MM. Jean-Léonce Dupont et Philippe Adnot ont apporté les éléments de réponse suivants :

- les approches permettant de fixer les parts du modèle d'allocation des moyens sont différenciées selon qu'il s'agit d'enseignement (65 % du total, dont 60 % à l'activité et 5 % à la performance) ou de recherche (35 % du total dont 20 % à l'activité et 15 % à la recherche) ;

- une réflexion devra permettre de mieux appréhender les sciences humaines et sociales, en termes de reconnaissance et d'évaluation ;

- il convient, en effet, d'être attentif aux IUT, sachant cependant que l'hypothèse, évoquée par certains, de créer une université autonome les regroupant ne serait certainement pas la bonne voie ;

- les classements, tels que celui de Shanghai, incitent en effet à la plus grande prudence ;

- l'orientation et l'accueil des étudiants sont effectivement essentiels et il faut avoir conscience que l'efficacité de l'orientation constitue la condition sine qua non de l'absence de sélection à l'entrée de l'université ;

- le financement de l'opération « Campus » repose a priori sur l'attribution, en 2012, de dotations de capital non consommables aux universités, qui financeront les loyers des partenariats-public-privés à partir des produits issus du placement de ces dotations constituées à partir du produit de la cession de 3,5 % des titres d'EDF en 2007. Cette équation suscite des interrogations légitimes, la question étant toutefois d'élaborer un dispositif qui responsabilise les universités et les incite à optimiser leurs investissements, ce qui n'est pas nécessairement le cas lorsqu'elles reçoivent des dotations budgétaires.

M. Jean Arthuis, président, a insisté sur l'importance de la culture de l'évaluation, tant il est vrai « qu'on ne peut pas faire mieux quand on ne sait pas ce que l'on fait ».

A l'issue de ce débat, **les deux commissions ont donné acte, à l'unanimité à MM. Jean-Léonce Dupont et Philippe Adnot, rapporteurs, de leur communication, et en ont autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.**

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche :

- Cabinet de la ministre :
 - **Mme Dominique Marchand**, directrice adjointe
 - **Mme Charline Avenel**, conseiller budgétaire ;
- Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) :
 - **M. Patrick Hetzel**, directeur général ;
 - **M. Brice Lannaud**, sous-directeur de l'allocation des moyens et des affaires immobilières

Ministère de l'économie et des finances :

- Bureau de l'enseignement supérieur et de la recherche
 - **M. Rodolphe Gintz**, sous-directeur
 - **M. Stanislas Godefroy**, chef de bureau

Conférence des présidents d'université :

- **M. Lionel Collet**, président

Assemblée des directeurs d'IUT :

- **M. Jean-François Mazoin**, président ;
- **M. Patrick Donnet**, vice-président ;
- **M. Christian Cuesta**, vice-président ;

Association des secrétaires généraux d'établissements publics de l'enseignement supérieur :

- **M. François Paquis**, président.