

N° 382

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 juin 2008

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires culturelles (1) et de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (2) par le groupe de travail (3) sur la **réforme de l'allocation des moyens par l'État aux universités,***

Par

MM. Philippe ADNOT, Jean-Léonce DUPONT, Christian GAUDIN, Serge LAGAUCHE, Gérard LONGUET et Philippe RICHERT,

Sénateurs.

(1) *Cette commission est composée de :* M. Jacques Valade, *président* ; MM. Ambroise Dupont, Jacques Legendre, Serge Lagauche, Jean-Léonce Dupont, Ivan Renar, Michel Thiollière, *vice-présidents* ; MM. Alain Dufaut, Philippe Nachbar, Pierre Martin, David Assouline, Jean-Marc Todeschini, *secrétaires* ; M. Jean Besson, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Yannick Bodin, Pierre Bordier, Louis de Broissia, Elie Brun, Jean-Claude Carle, Jean-Pierre Chauveau, Gérard Collomb, Yves Dauge, Christian Demuynck, Mme Béatrice Descamps, M. Denis Detcheverry, Mme Catherine Dumas, MM. Louis Duvernois, Jean-Paul Émin, Mme Françoise Férat, M. Bernard Fournier, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, M. Jean-François Humbert, Mme Christiane Hummel, MM. Soibahadine Ibrahim Ramadani, Alain Journet, Philippe Labeyrie, Pierre Laffitte, Alain Le Vern, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Jean-Luc Mélenchon, Mme Colette Mélot, M. Jean-Luc Miraux, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Bernard Murat, Mme Monique Papon, MM. Jean-François Picheral, Jack Ralite, Philippe Richert, Jacques Siffre, René-Pierre Signé, Robert Tropéano, André Vallet, Jean-François Voguet.

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

(3) *Ce groupe de travail est composé de :* MM. Philippe Adnot, Jean-Léonce Dupont, *rapporteurs*, MM. Christian Gaudin, Serge Lagauche, Gérard Longuet et Philippe Richert, *membres*.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS ET POSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL	9
TITRE I - UN SYSTÈME ACTUEL OBSOLÈTE ET INÉQUITABLE	11
I. LE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS PAR L'ÉTAT	11
II. SAN REMO : UN SYSTÈME À BOUT DE SOUFFLE	11
A. LES PRINCIPES	11
B. LES LIMITES	12
C. UN SYSTÈME NON UTILISÉ EN PRATIQUE.....	13
III. LES ENJEUX D'UNE RÉFORME DONT LE PRINCIPE RECUEILLE UN LARGE CONSENSUS	14
A. UNE RÉFORME QUI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE PARTICULIER DE RÉFORME DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DES MODES DE FONCTIONNEMENT DE L'ÉTAT	14
B. UNE RÉFORME NON CONTESTÉE	14
TITRE II - METTRE EN PLACE UN SYSTÈME ÉQUITABLE ET VERTUEUX : VERS UN <u>S</u>YSTÈME DE RÉPARTITION DES <u>M</u>OYENS À LA <u>P</u>ERFORMANCE ET À L'<u>A</u>CTIVITÉ (SYMPA)	15
I. ÉQUILIBRER LA PRISE EN COMPTE DE L'ACTIVITÉ ET CELLE DE LA PERFORMANCE EN MATIÈRE DE FORMATION ET DE RECHERCHE	16
A. L'EFFICIENCE OU LA PERFORMANCE : DES NOTIONS PARTAGÉES PAR DE NOMBREUX SYSTÈMES ÉTRANGERS.....	16
B. INSCRIRE LA PRISE EN COMPTE À LA FOIS DE L'ACTIVITÉ ET DE LA PERFORMANCE DANS UN PROCESSUS D'ÉVOLUTION	17
1. <i>La première étape : définir un équilibre entre activité et performance</i>	17
2. <i>Vers une prise en compte croissante de l'efficacité compte tenu des progrès réalisés par les universités</i>	18
C. RENFORCER DANS LES MEILLEURS DÉLAIS LA FIABILITÉ DES CRITÈRES.....	18
D. PRENDRE EN COMPTE L'ÉVALUATION QUALITATIVE DANS UN « VOLET CONTRACTUEL NÉGOCIÉ ».....	19
II. FINANCER LA FORMATION	20
A. LES OBJECTIFS.....	20
B. L'ALLOCATION DES MOYENS.....	21

1. <i>L'allocation des moyens sur la base de l'activité</i>	21
a) Le contenu de « l'enveloppe » doit varier selon le nombre d'étudiants présents aux examens.....	21
b) Les limites du critère du « forfait étudiant »	22
c) Veiller au maintien d'une offre nationale de formations rares.....	23
d) Quelle prise en compte de l'immobilier ?	23
2. <i>L'allocation des moyens sur la base de la performance</i>	24
a) Le risque d'effet pervers du taux de diplômés.....	24
b) Intégrer une notion novatrice de « valeur ajoutée »	25
c) Croiser dès que possible le critère du taux d'insertion professionnelle avec les autres critères	25
d) Améliorer l'auto-évaluation des établissements et des enseignants.....	26
III. FINANCER LA RECHERCHE	27
A. LES OBJECTIFS.....	27
B. L'ALLOCATION DES MOYENS.....	27
1. <i>L'allocation des moyens sur la base de l'activité</i>	27
2. <i>L'allocation des moyens sur la base de la performance</i>	29
a) Prendre pleinement en compte l'excellence et la valorisation de la recherche.....	29
b) Tenir compte de la capacité à lever des fonds autres que budgétaires	29
IV. L'AMÉLIORATION DE LA GESTION DES UNIVERSITÉS : UN DÉFI À RELEVER	30
A. LES OBJECTIFS.....	30
B. L'ALLOCATION DES MOYENS.....	30
1. <i>Le taux d'occupation des locaux</i>	30
2. <i>Le renforcement du niveau et des compétences en matière de gestion administrative</i>	31
3. <i>Une évaluation qualitative</i>	31
TITRE III - INSCRIRE DURABLEMENT LA RÉFORME	33
I. LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » BÉNÉFICIE, A PRIORI, D'ARBITRAGES BUDGÉTAIRES FAVORABLES	33
A. UN SYSTÈME UNIVERSITAIRE STRUCTURELLEMENT SOUS-FINANCÉ MAIS DONT LA REVALORISATION EST AUJOURD'HUI UNE PRIORITÉ POLITIQUE.....	33
B. LA PRIORITÉ POLITIQUE DONNÉE À LA REVALORISATION DU SYSTÈME UNIVERSITAIRE FRANÇAIS DOIT TROUVER UNE TRADUCTION ÉQUILIBRÉE	35
II. LA PRÉSENTE RÉFORME NÉCESSITE UN EFFORT FINANCIER AFIN D'INITIALISER UN NOUVEAU MODE DE FONCTIONNEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	36
A. LA PROBLÉMATIQUE DU RÉÉQUILIBRAGE.....	36
1. <i>Le discours sur le rééquilibrage nécessite d'être clarifié</i>	36
2. <i>Parvenir à un rééquilibrage tout en maintenant un système incitatif et vertueux pour tous</i>	37

B. SCENARIÏ DE RÉÉQUILIBRAGE.....	37
1. Estimation du coût du rééquilibrage	37
2. Financement et organisation du rééquilibrage.....	38
a) Procéder avec la plus grande transparence	38
b) Permettre rapidement la réactivité du système et la prise en compte de la performance.....	39
(1) Une appréciation des critères différenciée dans le temps	39
(2) Organisation du rééquilibrage	39
c) Garantir le maximum de lisibilité aux établissements	42
3. Quelle valeur ajoutée du projet de budget pluriannuel ?.....	42
III. LA QUESTION DES EMPLOIS.....	43
A. LES EMPLOIS AU SEIN DES UNIVERSITÉS : ENJEUX QUANTITATIFS ET QUALITATIFS.....	44
1. Enjeux quantitatifs : les comparaisons internationales soulignent la faiblesse des taux d'encadrement français.	44
a) Un sous-encadrement global	44
b) Qui se double d'importantes disparités sur le territoire national	44
2. Enjeux qualitatifs : le passage à l'autonomie et l'exercice de nouvelles responsabilités nécessitent une qualification accrue des personnels des universités	45
B. LES INTERROGATIONS LIÉES À L'ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS DE LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » DANS LE CONTEXTE DE LA RGPP.....	45
1. Un nombre global d'étudiants relativement stable	46
2. Un nombre important de départs à la retraite d'enseignants-chercheurs et de BIATOSS.....	46
C. PRIVILÉGIER UNE POLITIQUE D'EMPLOIS QUALITATIVE.....	47
EXAMEN EN COMMISSION.....	49
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL.....	53

« Pour ce qui est de l'avenir, il ne s'agit pas de le prévoir mais de le rendre possible. »
Saint-Exupéry

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La qualité de notre enseignement supérieur et de notre recherche universitaire constitue un sujet de préoccupation fondamentale pour les commissions des affaires culturelles et des finances du Sénat :

- en rassemblant plus de 75,6 % des étudiants, le système universitaire a vocation à influencer de manière décisive notre positionnement au sein de l'économie de la connaissance ;

- toutefois, en dépit de cette fonction essentielle, l'enseignement supérieur a longtemps été considéré comme le « parent pauvre » de l'Education nationale, alors même que ses missions se sont multipliées et complexifiées du fait de sa démocratisation.

C'est pourquoi **vos deux commissions se sont déjà pleinement investies, ces dernières années**, dans les évolutions législatives ou budgétaires qui ont été engagées afin de **revaloriser, aussi bien qualitativement que quantitativement, notre système universitaire** : loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche, loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités¹, discussion du projet de loi de finances pour 2008.

La présente réflexion s'inscrit dans la continuité de ces travaux, avec toutefois une **originalité : la composition d'un groupe de travail commun aux deux commissions afin de contribuer, en amont, à la réflexion du ministère sur un sujet a priori technique**, à savoir la **révision du mode de calcul des dotations budgétaires attribuées par l'Etat aux universités, système dit « San Remo² »**.

Toutefois, **ce travail ne se résume pas à une simple réflexion méthodologique ; il a vocation à modifier de manière durable les modes de fonctionnement des établissements universitaires.**

Les modalités d'attribution des moyens ne sont pas neutres : elles influencent les comportements des acteurs et doivent, à ce titre, être définies au regard des objectifs que l'on souhaite atteindre. Cet aspect est d'autant plus important aujourd'hui que la réflexion s'inscrit dans le cadre d'une

¹ Rapport n° 372 (2006-2007) présenté par M. Jean-Léonce Dupont au nom de la commission des affaires culturelles ; avis n° 373 (2006-2007) présenté par M. Philippe Adnot au nom de la commission des finances.

² Système analytique de répartition des moyens.

augmentation des moyens de l'enseignement supérieur de l'ordre de 50 % entre 2007 et 2012.

Le travail parlementaire trouve ainsi toute sa justification puisqu'il doit notamment s'assurer de l'efficience de la dépense publique, que ce soit lors des discussions des différents projets de loi de finances ou dans le cadre de ses missions de contrôle ou d'évaluation.

Au regard des enjeux soulevés par la rénovation du système d'allocation des moyens de l'Etat aux universités, les travaux du groupe de travail se sont appuyés sur une **double ambition** :

- restaurer une plus grande **équité** entre les universités,
- tout en incitant ces dernières à davantage d'**efficience** dans l'utilisation des moyens.

Les propositions formulées dans le présent rapport relèvent d'une **démarche pragmatique**, dont l'objectif final est de **permettre à chaque université de développer sa propre excellence, par une politique d'établissement adaptée à son environnement, à ses atouts et à ses ambitions.**

Cette politique, ne l'oublions pas, doit être conçue au bénéfice de l'étudiant et de la Nation. Les membres du groupe de travail ont conduit leurs travaux avec ce souci de remettre l'étudiant au cœur d'un système d'enseignement supérieur dédié à sa réussite.

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS ET POSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

1. Vos rapporteurs **soutiennent** la mise en place d'un système de **répartition couvrant à la fois les activités de formation et de recherche des établissements** d'une part, et s'appuyant en partie sur **des critères de performance, d'autre part**.

2. Ils soulignent que la **présente réflexion concerne la répartition nationale** des financements attribués par l'Etat aux universités, destinataires d'une dotation globale dans le cadre de leur autonomie. **La répartition de cette dotation au sein des établissements nécessite de s'appuyer sur un dialogue de gestion interne approfondi**, afin que cette répartition, prenne en compte les profils des composantes de l'établissement.

3. Ils estiment que **la prise en compte de l'activité et de la performance peut être différenciée selon qu'il s'agisse de formation ou de recherche :**

- **10 % des crédits de formation peuvent être alloués au titre de la performance**, ce qui représenterait une novation majeure ;
- **pour ce qui concerne la recherche**, déjà financée à hauteur de 20 % sur la base d'objectifs contractualisés, **cette part pourrait être de 30 % dès 2009 et, à terme, atteindre 50 %**. **Au total, la part des crédits alloués à la performance pourrait donc être comprise entre 13,5 % et 20 % dès 2009**.

4. Le choix des critères doit témoigner de la double ambition du nouveau dispositif, à savoir **l'équité entre les établissements et l'efficacité du système universitaire**. La **principale difficulté** réside, selon vos rapporteurs, dans la **mise en place de critères fiables et disponibles**.

5. S'agissant du financement de la **formation** et la mise en place d'un forfait « étudiant », vos rapporteurs :

- **soutiennent le travail de simplification engagé sur le dispositif San Remo ;**
- **dénoncent le manque de connaissance actuelle des coûts réels** et des résultats de l'activité des établissements, ce qui rend difficile l'appréciation de la pertinence de certains critères ;
- sont favorables à la prise en compte du **nombre d'étudiants présents aux examens**, afin d'encourager une politique active de réduction du taux d'abandon d'études, notamment en première année de licence ;
- soulignent que **l'évaluation** des résultats de la formation dispensée par les établissements **est, contrairement à la recherche, lacunaire, ce qui implique un travail conséquent de conceptualisation, d'harmonisation et de collecte d'informations ;**
- se prononcent, au titre de la performance, en faveur d'un **critère d'insertion professionnelle (quantitative et qualitative), dont l'appréciation se fonderait prioritairement sur les évolutions**. Ce critère devrait être **effectif en 2012 et sa méthodologie correspondre à un cahier des charges commun à l'ensemble des universités ;**
- souhaitent que ce critère d'insertion soit **croisé avec des indicateurs permettant de prendre en compte l'origine socio-économique ou la formation scolaire des étudiants, afin de mieux évaluer la valeur ajoutée apportée par l'université ;**

- demandent au ministère de veiller à la **cohérence globale de l'offre de formation** et de s'assurer notamment du **maintien sur le territoire d'une offre suffisante dans toutes les disciplines, y compris les disciplines rares.**

6. S'agissant du financement de la **recherche**, vos rapporteurs soulignent la nécessité de :

- mieux appréhender l'activité des enseignants-chercheurs, ce qui implique de se **détacher du prisme des publications en accordant une plus grande attention aux activités de valorisation de la recherche, qui ne se résument pas au dépôt de brevet ;**
- prendre pleinement en compte, dans la cotation des laboratoires, **la capacité de ces derniers à lever des fonds extérieurs, notamment compétitifs**, compte tenu de l'importance croissante de cette voie de financement aussi bien au niveau national que communautaire.

7. Même si les missions finales de l'université concernent la recherche et la formation, **vos rapporteurs estiment indispensable, à l'heure du passage à l'autonomie et compte tenu de la situation dénoncée au cours des auditions, que des critères de gestion administrative, financière, des ressources humaines et immobilière soient formulés et pris en compte dans l'attribution des financements au titre de l'enveloppe contractuelle négociée.**

8. La réforme s'inscrit dans un cadre budgétaire particulier : augmentation des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur », conduite de la révision générale des politiques publiques, présentation d'un budget pluriannuel. **Afin de pouvoir concilier à la fois les objectifs d'équité et d'efficacité du système universitaire, le nouveau modèle d'allocation des moyens doit nécessairement s'appuyer sur des marges de manœuvre financières supplémentaires,**

9. L'exercice de rééquilibrage (nécessairement étalé dans le temps) **entre les universités doit être conduit de manière transparente, selon des principes clairs permettant aussi bien sa réalisation que la mise en place d'une dynamique qualitative. Les premières estimations évaluent le coût du rééquilibrage entre 270 et 500 millions d'euros, hors coûts associés.**

10. S'agissant du rééquilibrage en termes d'emplois, qui potentiellement concerne entre 3.000 et 4.000 emplois, il convient d'avoir une approche pragmatique afin de développer une politique qualitative d'emplois (repyramidage, politique indemnitaire, recrutements de cadres administratifs de haut niveau, attractivité à l'égard des chercheurs...).

TITRE I - UN SYSTÈME ACTUEL OBSOLÈTE ET INÉQUITABLE

I. LE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS PAR L'ÉTAT

Les moyens en crédits du budget de l'enseignement supérieur sont principalement répartis entre les établissements sur le double fondement :

- d'une **dotation** (emplois et moyens de fonctionnement) **reposant sur des critères d'évaluation quantitatifs** (San Remo), dénommée « dotation globale de fonctionnement » ;

- d'une **dotation contractuelle** (20 % des crédits environ) négociée tous les quatre ans, les établissements étant répartis entre quatre vagues (dites A, B, C, D) ;

S'ajoutent ensuite des **enveloppes spécifiques** correspondant à des actions particulières : bibliothèques, sécurité des établissements, contrat de plan Etat région, plan Licence, plan Campus...

Outre ces moyens délégués aux établissements, **l'Etat assure directement les charges des personnels titulaires des établissements universitaires.**

II. SAN REMO : UN SYSTÈME À BOUT DE SOUFFLE

Introduit en 1994, le système San Remo (Système aanalytique de Répartition des Moyens) était initialement basé sur une logique d'analyse des coûts et des taux d'encadrement moyens constatés par filière de formation.

A. LES PRINCIPES

Cette logique a été abandonnée dès 1997 au profit d'une méthode permettant de calculer, pour chaque établissement, les besoins théoriques en emplois et en crédits de fonctionnement.

La technique de calcul de la dotation théorique de fonctionnement par le modèle San Remo se fonde sur **trois critères : les effectifs étudiants, l'encadrement en emplois administratifs et techniques, les surfaces consacrées à l'enseignement. Ces critères servent à calculer quatre types de financement, dont la somme, une fois le montant total des droits d'inscription retranché, constitue la dotation globale de fonctionnement (DGF).**

Principes : San Remo mesure, pour chaque établissement, les besoins théoriques en emplois et en crédits de fonctionnement

1) Emplois

➤ **Le besoin en heures d'enseignement** : il découle de l'application d'un coût horaire par étudiant (H/E) différent selon les classes de formation et d'un coût distinct selon les secteurs disciplinaires. La charge théorique ainsi calculée est comparée au potentiel enseignant dont dispose l'établissement, ce qui permet de déduire les besoins pédagogiques restant à couvrir en emplois et/ou en heures complémentaires. La mise en œuvre du LMD a toutefois rendu obsolète ce système.

➤ **Le besoin en emplois IATOS** (Ingénieurs, Administratifs, Techniciens, Ouvriers et personnels de Service) : il est calculé à partir d'une analyse fonctionnelle des tâches effectuées par ces personnels, 9 fonctions ayant été identifiées. Pour chaque fonction, un ratio reflétant le mieux le niveau d'activité a été arrêté ; ce ratio permet de déterminer une charge théorique qui, comparée au potentiel disponible (comme pour les enseignants) permet de mesurer le besoin en IATOS d'un établissement.

2) Fonctionnement

➤ **Le besoin en crédits de fonctionnement** : la dotation globale de fonctionnement (DGF). La DGF théorique est calculée par addition de plusieurs éléments : charges d'enseignement, compensation enseignante et IATOS, coût de fonctionnement pédagogique et matériel, coût de logistique immobilière. Les droits d'inscription perçus sont déduits de ce total.

B. LES LIMITES

Conçu comme un outil d'aide à la répartition des emplois (enseignants et IATOS) et des crédits de fonctionnement, le dispositif San Remo est aujourd'hui **remis en cause : complexe, peu lisible, inéquitable, inadapté à la mise en œuvre du LMD, éloigné de toute logique de performance et des objectifs fixés par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités.**

- La mise en place des charges de référence (H/E), censée définir une « dotation cible », n'a pas stabilisé pour autant le système.

Par exemple, confrontées à un certain nombre d'attentes de la communauté universitaire, plusieurs H/E ont été réévaluées en 1998 ainsi que les coûts théoriques de fonctionnement des formations médicales et odontologiques en 1999. Ces revalorisations ont donc favorisé les universités dispensant ces formations, provoquant des insatisfactions chez les autres, notamment littéraires. A titre d'exemple, la revalorisation des charges pour la médecine s'est traduite par une augmentation des dotations théoriques de fonctionnement des universités concernées d'environ 4,57 millions d'euros et par contrecoup, une distribution de moyens en leur faveur relativement plus importante que pour les autres catégories d'universités.

En outre, ce calcul du nombre d'heures par étudiant en fonction des classes de formation et des secteurs disciplinaires ne répond pas à la nouvelle organisation LMD.

- Le système générant des effets de taille et, surtout de seuil, inhérents à sa conception, il paraît injuste.

En résumé, lorsqu'une université se rapproche du modèle et de ses charges de référence, l'appréciation de son encadrement est convenable ; en revanche, lorsqu'elle s'en éloigne, l'encadrement est mal évalué et la répartition des moyens qui en découle est plus ou moins injuste. En outre, des effets de cliquet peuvent figer les inégalités entre établissements.

Les charges de référence avaient été élaborées *a minima* c'est-à-dire sur la base des maquettes pédagogiques (volume horaire global, ventilation cours magistraux, travaux dirigés, travaux pratiques et tailles de groupe) ; il s'avère dans les faits que beaucoup d'établissements mènent des politiques pédagogiques qui justifient notamment des enseignements en petits groupes. Dans ces cas, les critères San Remo définissent moins bien la charge réelle d'enseignement supportée par l'établissement.

- Le système est peu transparent : la volonté de correction a conduit à multiplier des variables annexes pouvant entrer en ligne de compte dans la répartition des moyens (orientations en matière de recherche notamment).

- Le système est inadapté à la mise en œuvre du LMD et est éloigné des logiques de performance et d'évaluation.

- Enfin, il est incomplet puisqu'il ne concerne ni les crédits de recherche, ni la masse salariale.

C. UN SYSTÈME NON UTILISÉ EN PRATIQUE

Ces limites, identifiées et reconnues, **ont conduit à ne pas utiliser San Remo ces dernières années, ou marginalement, dans la répartition des moyens.**

Le ministère indique ainsi, dans ses réponses au questionnaire de la commission des finances pour le projet de loi de finances pour 2008, que « *la répartition des crédits de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur des exercices 2006 et 2007 ne s'est pas faite sur le fondement de San Remo* ».

De même « *l'attribution d'emplois des années 2005 et 2006 a sensiblement minimisé la signification des ratios produits par le système de répartition des moyens San Remo et la répartition des emplois ouverts en loi de finances pour 2006 et 2007 entre les établissements ne s'est pas appuyée sur ces données* ».

III. LES ENJEUX D'UNE RÉFORME DONT LE PRINCIPE RECUEILLE UN LARGE CONSENSUS

A. UNE RÉFORME QUI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE PARTICULIER DE RÉFORME DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DES MODES DE FONCTIONNEMENT DE L'ÉTAT

Cette situation impose une réforme de l'attribution des moyens des établissements d'enseignement supérieur. Trois éléments contextuels doivent être pris en compte :

- l'article 18 de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités, dite loi LRU, votée le 10 août 2007 prévoit d'inscrire dans la dotation contractuelle l'ensemble des moyens que l'Etat consacre au financement des universités, répartis entre trois grandes masses : masse salariale, crédits de fonctionnement, crédits d'investissement ;

- le nouveau cadre budgétaire (LOLF), fondé sur les concepts de performance et d'évaluation ;

- la situation des finances publiques de notre pays, la conduite de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

B. UNE RÉFORME NON CONTESTÉE

Les auditions conduites par votre groupe de travail ont montré l'existence d'un large consensus sur la nécessité de faire évoluer le système d'allocation des moyens aux universités.

Les modalités de cette évolution font, en revanche, l'objet d'approches différenciées. Les réflexions et travaux du Sénat tentent d'en rendre compte, l'objectif partagé par tous étant de permettre aux universités de remplir au mieux leurs missions. Le nouveau dispositif qui vous est proposé doit les y encourager.

TITRE II - METTRE EN PLACE UN SYSTÈME ÉQUITABLE ET VERTUEUX : VERS UN SYSTÈME DE RÉPARTITION DES MOYENS À LA PERFORMANCE ET À L'ACTIVITÉ (SYMPA)

Compte tenu de la réalité ainsi décrite, il apparaît indispensable de mettre en œuvre un nouveau système d'allocation des moyens budgétaires de l'Etat aux universités à la fois clair, lisible et transparent, ayant pour double ambition de :

- restaurer une plus grande **équité** entre les universités,
- tout en incitant ces dernières à davantage **d'efficience** dans l'utilisation de leurs moyens.

A cet effet, **vos rapporteurs préconisent l'application de critères - ou plutôt de faisceaux de critères - à la fois quantitatifs et qualitatifs permettant de mieux évaluer la capacité des établissements à accomplir leurs différentes missions ainsi que leurs progrès en la matière.**

Les réflexions présentées ci-dessous ont été conduites à partir des travaux engagés par la direction générale de l'enseignement supérieur (DGES) du ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur ainsi que des recommandations des inspections générales.

L'économie générale du dispositif en cours d'élaboration s'appuie sur les principes suivants :

- **un système applicable à l'ensemble des établissements** quelle que soit leur date de passage à l'autonomie ;

- **un périmètre élargi** afin de mieux prendre en compte les financements de l'Etat (intégration de la masse salariale) et de mieux appréhender l'ensemble des missions de service public des universités (intégration de l'activité recherche au côté de la formation) ;

- une répartition des moyens **à partir des crédits et des plafonds d'emplois votés en loi de finances initiale** ;

- **une vocation incitative nouvelle**, grâce à la mise en place d'un financement compétitif lié aux performances aussi bien qualitatives que quantitatives des établissements ; ce financement est complémentaire d'un financement de base majoritaire, calculé à partir d'un forfait étudiant. Précisons que la terminologie utilisée dans le présent rapport est respectivement : « part performance » et « part activité ».

I. ÉQUILIBRER LA PRISE EN COMPTE DE L'ACTIVITÉ ET CELLE DE LA PERFORMANCE EN MATIÈRE DE FORMATION ET DE RECHERCHE

Être performant ou efficient, c'est être efficace en faisant une bonne utilisation des ressources (humaines, informationnelles, matérielles, financières, etc.).

Il est, en effet, normal que la Nation et les usagers du service public de l'enseignement supérieur demandent à celui-ci d'employer au mieux ses ressources en vue d'atteindre les objectifs que lui fixe la loi.

Ceci d'autant plus que, conformément aux engagements du Président de la République, que traduit la loi LRU, le budget des universités destiné à notre système d'enseignement supérieur augmentera de 50 % d'ici 2012, à raison d'un milliard d'euros supplémentaire chaque année.

A. L'EFFICIENCE OU LA PERFORMANCE : DES NOTIONS PARTAGÉES PAR DE NOMBREUX SYSTÈMES ÉTRANGERS

Nombre de systèmes européens se caractérisent par une importante prise en compte de la performance dans le calcul des dotations que l'Etat alloue aux établissements d'enseignement supérieur.

Trois modèles semblent se dégager à cet égard :

- le Danemark se caractérise par un financement intégral de la formation par une dotation à la performance, cette dernière étant fonction du nombre d'étudiants diplômés ;

- en Finlande, en Allemagne, et aux Pays-Bas, 20 à 50 % des crédits sont fonction de la performance ; la part restante, allouée à l'activité, étant généralement fondée sur le nombre d'étudiants, avec des dotations unitaires par étudiant.

Dans certains modèles (celui de la Finlande par exemple), le financement concerne à la fois formation et recherche et s'appuie sur des indicateurs publics : impact de la recherche sur la société, publications, nombre de diplômes et de thèses, etc. ;

- dans d'autres pays, tels que la Belgique francophone et le Royaume-Uni, l'allocation des crédits budgétaires dépend exclusivement de l'activité (avec des dotations unitaires par étudiant au Royaume-Uni).

Pour notre pays, il convient de trouver l'équilibre entre ces types d'approches.

B. INSCRIRE LA PRISE EN COMPTE À LA FOIS DE L'ACTIVITÉ ET DE LA PERFORMANCE DANS UN PROCESSUS D'ÉVOLUTION

1. La première étape : définir un équilibre entre activité et performance

Se fondant sur les réflexions des inspections générales, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a engagé des travaux dans ce sens.

Une distinction semble devoir être faite entre la formation, qui actuellement ne fait pas l'objet d'un financement qualitatif, et la recherche, dont le financement s'inscrit d'ores et déjà dans un processus de performance.

S'agissant de la **formation**, la Conférence des présidents d'universités elle-même suggère que 90 % du financement soient alloués en fonction de l'activité et 10 % selon la performance. Il convient de souligner que **la mise en place d'une part performance au titre de la formation constitue une véritable nouveauté** que vos rapporteurs soutiennent, dans la mesure où elle inscrit réellement notre système d'enseignement supérieur dans une démarche qualitative affirmée.

Rappelons que les universités assument une mission de service public, assortie de l'obligation d'accueillir et de former des étudiants qu'elles ne peuvent pas sélectionner. **L'essentiel du financement de la formation doit, par conséquent, prendre en compte l'activité réelle des établissements.** Celle-ci dépend essentiellement du nombre d'étudiants et du contenu de leur formation.

Néanmoins, on ne saurait se contenter d'une « logique de guichet » sans se préoccuper de la qualité et des résultats de la formation des jeunes concernés.

S'agissant de la **recherche**, la **répartition** entre l'activité et la performance **peut être plus ambitieuse dès l'initialisation** du système, dans la mesure où une part non négligeable des crédits est d'ores et déjà allouée dans le cadre du contrat quadriennal en référence à des objectifs et à une évaluation *a posteriori* de l'atteinte de ces objectifs. Au regard de la situation existante, il **convient de retenir *a minima* une répartition des crédits à l'activité à hauteur de 80 % et à la performance, à hauteur de 20 %.**

En s'appuyant sur ces ratios (90/10 pour la formation et 80/20 pour la recherche), et compte tenu du poids relatif de la formation et de la recherche, ce seraient environ **13,5 % des crédits qui seraient, dès 2009, alloués selon la performance**, contre seulement 3 % en moyenne aujourd'hui.

2. Vers une prise en compte croissante de l'efficience compte tenu des progrès réalisés par les universités

Pour vos rapporteurs, **cet équilibre devra évoluer au cours du temps afin de renforcer le caractère incitatif du dispositif d'allocation des moyens, l'objectif étant que les universités remplissent au mieux leurs missions.**

On peut ainsi imaginer que la part globale à la performance soit portée à 15 ou 20 % dans 4 ans, et davantage au-delà. Il convient d'éviter les effets pervers du système San Remo liés au caractère en définitive très peu incitatif des critères, non compensé par un poids suffisant des dotations contractuelles.

Nombre des personnes auditionnées par votre groupe de travail soutiennent la nécessité et la faisabilité d'une telle évolution.

Cette évolution est d'autant plus envisageable que la répartition 80/20 concernant la recherche n'induit pas un changement sensible par rapport à la situation actuelle. On pourrait ainsi étudier la possibilité de passer progressivement à une part performance recherche de 30 % dès 2009 (hypothèse où l'on mettrait également sous la part performance 10 % de la masse salariale sur le modèle de la formation), et, à terme, de 50 %.

Au total, la part des crédits alloués à la performance pourrait donc être comprise entre 13,5 % et 20 % dès 2009.

C. RENFORCER DANS LES MEILLEURS DÉLAIS LA FIABILITÉ DES CRITÈRES

La mise en place du nouveau système est conditionnée par la disponibilité et la fiabilité des informations. Or, les systèmes d'information des universités et leur comptabilité **ne rendent que partiellement compte de l'activité de ces établissements**, ainsi qu'en ont témoigné toutes les personnes auditionnées par votre groupe de travail.

La fiabilité des données constitue notamment un sujet majeur pour les critères de performance en matière de formation, secteur dont l'évaluation est fondamentalement différente de l'évaluation en matière de recherche dans la mesure où elle n'en est qu'à ses débuts. **Il convient d'être particulièrement attentif sur cette question et de veiller à la mise en place d'indicateurs et de processus d'évaluation pertinents.**

Selon votre groupe de travail, l'impulsion de cette démarche relève du ministère, qui est tout à fait légitime à jouer ce rôle : ceci ne contredit pas l'autonomie des universités, dans la mesure où il appartient au ministère de s'assurer *a posteriori* que l'autonomie des établissements conduise ces derniers à agir conformément aux objectifs fixés. L'autonomie s'accompagne

d'une plus grande responsabilisation et celle-ci passe par un « *reporting* » plus fin de la part des établissements.

Tous les **critères** ne seront pas immédiatement et parfaitement applicables. Néanmoins, **vos rapporteurs préconisent qu'ils soient tous fixés d'emblée. Il importe, en effet, d'afficher les objectifs dès le lancement de la réforme si l'on veut garantir son caractère incitatif.** Il faut cibler le haut de l'échelle si l'on veut en gravir les marches ! **En revanche, leur pondération devra varier au cours du temps**, en fonction de la capacité à les renseigner.

La réussite de cette dynamique dépendra à la fois, de l'exigence du calendrier de montée en charge des faisceaux de critères, et des moyens qu'auront, et que se donneront, les universités pour tendre vers leurs objectifs.

D. PRENDRE EN COMPTE L'ÉVALUATION QUALITATIVE DANS UN « VOLET CONTRACTUEL NÉGOCIÉ »

Il apparaît **souhaitable qu'une part limitée des crédits puisse faire l'objet d'une négociation entre le ministère et l'établissement.** En effet, si l'objectivation des critères de répartition est une priorité fondamentale, il peut être justifié de laisser une marge de manœuvre **d'appréciation qualitative**, afin de prendre en compte des éléments essentiels et non quantifiables tels que :

- la qualité du **projet** d'établissement,
- d'éventuelles **spécificités, liées par exemple à l'aménagement du territoire.** A ce titre, vos rapporteurs ont d'une part, pris en compte la situation des universités nouvelles, et d'autre part, se sont interrogés sur l'impact des dynamiques actuelles de la carte universitaire (formation du pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), regroupement, participation à des pôles de compétitivité). Ils ont estimé qu'une attention devra nécessairement être portée aux établissements **qui ne peuvent pas objectivement participer à une dynamique collective** ; à l'inverse, ils souhaitent également que le système soit incitatif pour ceux qui s'inscrivent dans une telle perspective ;
- la qualité de la **gestion** de l'université (voir ci-dessous, les critères proposés à cet égard) ;
- l'attention qualitative portée au **volet « vie étudiante ».**

Vos rapporteurs estiment que cette part contractuelle négociée pourrait être de 1 à 2 % du montant global des crédits et devrait venir s'imputer sur la part performance.

La condition d'un tel dispositif repose sur sa transparence : afin d'être légitime, l'**attribution de cette « enveloppe qualitative » doit être motivée par le ministère, éventuellement en fonction d'une grille**

d'appréciation, et connue de l'ensemble des autres établissements. Une telle souplesse doit servir à encourager les universités et non être le cadre d'éventuelles tractations politiques.

II. FINANCER LA FORMATION

A. LES OBJECTIFS

Compte tenu des modifications introduites par la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités 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 **projets annuels de performances (PAP)** annexés au projet de loi de finances viennent préciser ces objectifs. Rappelons que le dernier PAP a fixé ainsi des indicateurs de performance tendant à rendre compte des objectifs suivants :

- répondre aux besoins de qualification supérieure : il s'agit, en effet, de s'assurer de l'insertion professionnelle des jeunes diplômés, dont le nombre doit s'accroître ;
- améliorer la réussite à tous les niveaux de formation. Soulignons qu'une attention particulière doit être portée à la diminution du taux d'échec en première année ;
- maîtriser l'offre de formation ;
- faire de l'enseignement supérieur un outil performant de formation tout au long de la vie ;
- accroître l'attractivité internationale de l'offre française de formation et son intégration dans le système européen et mondial ;
- optimiser l'accès aux ressources documentaires.

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.

Précisons **qu'une adéquation avec certains indicateurs de performance de la LOLF** peut s'avérer parfois souhaitable et permettrait d'éviter de multiplier les remontées d'informations.

B. L'ALLOCATION DES MOYENS

1. L'allocation des moyens sur la base de l'activité

a) Le contenu de « l'enveloppe » doit varier selon le nombre d'étudiants présents aux examens

• Quel mode de calcul pour la dotation ?

Précisons que le nouveau système devra reposer sur les moyens réellement à la disposition du ministère et non plus, comme par le passé, sur une distinction entre dotation théorique et dotation réelle qui ne tenait pas compte des contraintes du budget de l'Etat.

La dotation unitaire par étudiant doit intégrer à la fois 90 % de la masse salariale des personnels enseignants et administratifs concourant à la mission de formation, le coût des bibliothèques et de la documentation, les besoins en matière immobilière (la maintenance notamment) etc.

Le ministère travaille sur un modèle répartissant la masse salariale de la façon suivante :

- s'agissant des enseignants-chercheurs, répartition égale entre formation et recherche ;

- pour les personnels BIATOSS (Bibliothèques, Ingénieur, Administratif, Technicien, Ouvrier de service et de santé), 70 % seraient affectés à la formation et 30 % à la recherche. La dernière enquête d'activité montre une différence entre les secteurs qu'il conviendrait de prendre en compte.

• Limiter à 4 le nombre de « familles de formation »

Contrairement au système San Remo qui retenait 43 types de formation, le souci de simplification impose de ne plus retenir qu'un nombre limité de filières de formation.

Le ministère envisagerait de limiter celles-ci à 2 pour l'avenir : les sciences, d'une part, et les lettres et sciences humaines et sociales (SHS) d'autre part. Vos rapporteurs craignent que ceci ne permette pas de prendre suffisamment en compte la diversité des situations. **Ils suggèrent, sous réserve d'une analyse fine de la réalité des coûts, qu'il soit fait référence aux 4 grands secteurs de formation** traditionnellement retenus, et auxquels la loi LRU a donné valeur législative, 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. Pour ces dernières, notamment en raison de la spécificité du statut des PU-PH, il pourrait être souhaitable de retenir un

mode de calcul adapté de la masse salariale concernée, par exemple à partir de la 2^{ème} année.

Pour ces deux derniers secteurs, les coûts de formation sont plus importants que pour les autres. Sur le fondement des déclarations des établissements, le ministère évalue **qu'un étudiant dans l'une des filières scientifiques coûte en moyenne 2,2 fois plus cher.**

- **Faut-il adapter le mode de calcul au niveau d'études ?**

Par ailleurs, la question se pose de savoir dans quelle mesure il convient de recourir à des modes de calcul différents, selon le niveau d'études.

D'après les renseignements fournis aux membres de votre groupe de travail, les différences de coût entre des étudiants respectivement en licence et en master ne seraient que de 10 %. Ceci inciterait à ne pas les différencier, pour des raisons de simplicité.

- **Appliquer un nouveau critère : le nombre d'étudiants présents aux examens.**

Fondé sur le nombre d'étudiants ayant fait l'objet d'une inscription administrative, le système San Remo incitait les universités à maximiser le nombre d'étudiants inscrits. Il était manifestement pervers puisque le fort taux d'abandon en 1^{re} année – quelle qu'en soit la raison – leur permettait de ne pas supporter totalement le coût desdits étudiants tout en bénéficiant de la dotation correspondante...

C'est pourquoi, vos rapporteurs – de même que tous les acteurs entendus – souhaitent l'application d'un **critère quantitatif vertueux** prenant en compte l'activité réelle des établissements et les intéressant financièrement à la réussite de leurs étudiants au travers de leur poursuite d'études. Il s'agit de **calculer la dotation en pondérant avec le nombre d'étudiants présents aux examens.**

En cas de variations conjoncturelles du nombre d'étudiants, l'évolution des dotations pourrait être lissée, par le biais par exemple d'une moyenne sur les 3 dernières années, afin d'éviter des à-coups trop brutaux sur les budgets des établissements concernés.

b) Les limites du critère du « forfait étudiant »

- **Comment traiter la situation des IUT ou des écoles internes d'ingénieurs ?**

La connaissance actuelle des coûts réels et des résultats de l'activité des établissements est lacunaire, ce qui rend difficile l'appréciation de la pertinence de certains critères. Ainsi la connaissance du coût par étudiant en fonction de sa filière de formation nécessite d'être approfondie, notamment en ce qui concerne des filières professionnalisantes.

C'est pourquoi, certains interlocuteurs – notamment les représentants des IUT ou des écoles d'ingénieurs internes aux universités – ont suggéré que

soit plutôt pris en compte le nombre d'heures de formation des étudiants. En effet, une récente étude de la DEP montre que le coût annuel d'un étudiant en IUT s'élève à 8.980 euros, contre 7.840 euros pour un étudiant en licence. En revanche, le coût d'une heure de formation en IUT serait 2 fois moins élevé (278 euros, contre 615 euros pour l'université). Ceci s'explique largement par le fait que le cursus en IUT suppose un nombre d'heures d'enseignement très supérieur au cursus universitaire.

En fonctionnant sur la base de moyennes nationales, le calcul d'un forfait étudiant tend à masquer cette réalité.

S'il apparaît difficile de continuer, comme par le passé, à flécher les crédits des composantes internes des universités tels que les IUT ou les écoles d'ingénieurs, **vos rapporteurs insistent en revanche sur l'impérieuse nécessité pour les établissements de développer rapidement une méthodologie garantissant un dialogue interne en vue d'assurer un pilotage cohérent et équitable des moyens budgétaires.** En outre, **les IUT et écoles d'ingénieurs devraient pouvoir gérer une enveloppe financière globale allouée par leur université afin de mettre en œuvre leur projet.**

c) Veiller au maintien d'une offre nationale de formations rares

A l'heure actuelle, l'offre de formation dans certaines disciplines apparaît pléthorique, compte tenu des débouchés professionnels auxquels elles peuvent conduire.

Le nouveau système devrait inciter à une meilleure adéquation entre formations et besoins réels de la société et de l'économie.

A l'inverse, il ne faudrait pas que la stricte application des critères entraîne, à terme, la disparition pure et simple de formations rares. N'oublions pas que l'enseignement supérieur doit contribuer à l'élévation du niveau de connaissance dans tous les domaines.

C'est pourquoi vos rapporteurs insistent pour que le ministère veille à la cohérence globale de l'offre de formation et s'assure notamment du maintien sur le territoire d'une offre suffisante dans toutes les disciplines.

d) Quelle prise en compte de l'immobilier ?

L'immobilier universitaire est devenu un enjeu majeur de négociation : dévolution éventuelle aux universités qui en font la demande dans le cadre de la loi du 10 août 2007, nouveaux moyens financiers (cf. l'opération Campus).

La difficulté réside dans la nécessité de prendre en compte les besoins très importants qui existent en la matière (notamment en termes de travaux de sécurité, de maintenance...) tout en évitant d'octroyer une prime aux gestions défectueuses. A ce titre, le critère des mètres carrés,

actuellement utilisé dans le cadre de San Remo, ne peut perdurer compte tenu de ses effets inflationnistes.

Si à bien des égards, l'immobilier universitaire requiert un traitement particulier compte tenu de l'hétérogénéité des situations et de la nécessité de mettre en place des méthodes professionnelles de gestion, **la dotation globale de fonctionnement des établissements devrait néanmoins couvrir la maintenance des locaux et les crédits dits de logistique.**

En effet, la répartition des crédits de maintenance en fonction du nombre d'étudiants accueillis par l'université peut être considérée comme satisfaisante dans la mesure où on peut logiquement envisager une **forte corrélation entre la taille des locaux et l'importance du public.**

En revanche, **il semblerait à ce jour peu opportun d'intégrer au sein d'un forfait étudiant les autres crédits relevant de la politique immobilière dans la mesure où leur ventilation doit avant toute chose s'appuyer sur la réalité des situations et s'inscrire dans le cadre d'une négociation particulière** : travaux de sécurité, investissements, et à terme dotation aux amortissements.

Néanmoins, vos rapporteurs estiment que même si le présent modèle n'intègre pas la totalité des crédits immobiliers, **il convient d'inciter les universités à une gestion vertueuse de leurs locaux.** Dans cette perspective, ils souhaitent que cet aspect puisse être apprécié dans l'attribution des moyens à la performance.

2. L'allocation des moyens sur la base de la performance

L'appréciation de la qualité de la formation dispensée par les universités s'avère plus difficile que pour celle de la recherche, car pour cette dernière l'évaluation est acceptée culturellement et organisée institutionnellement.

Le groupe de travail a pu constater au cours de ses auditions que **la mise en place de critères de performance s'agissant de la formation était globalement bien perçue dans son principe, mais soulevait d'importantes inquiétudes quant à son application effective.**

a) Le risque d'effet pervers du taux de diplômés

Au premier abord, le taux de diplômés paraît constituer un critère permettant d'évaluer de manière pertinente l'efficacité d'une formation. Cependant, il comporte des risques de dérive et d'effets pervers non négligeables : course aux diplômes, perte de crédibilité...

Ceci incline vos rapporteurs à recommander qu'il n'intervienne que pour une faible part dans le faisceau de critères.

b) Intégrer une notion novatrice de « valeur ajoutée »

En revanche, il serait intéressant qu'il soit tenu compte de la valeur ajoutée par l'université.

En effet, pour des raisons essentiellement géographiques, les universités accueillent un nombre inégal d'étudiants issus de milieux défavorisés. Or, pour ces derniers, la réussite dans les études est un défi souvent encore plus difficile. C'est pourquoi, **l'évolution du taux de diplômés parmi les étudiants boursiers présents aux examens permettrait d'évaluer en quelque sorte la valeur ajoutée des établissements d'accueil.**

Ainsi, pour ce qui concerne la licence, on pourrait s'appuyer sur le taux de réussite au diplôme corrigé de l'environnement socio-économique, soit le rapport entre le taux de réussite escompté et le taux de réussite constaté au regard des publics accueillis. Cette pondération permettrait de tenir compte de l'origine socioprofessionnelle des étudiants.

L'évolution de la part des diplômés dans les temps impartis peut également être révélatrice de cette valeur ajoutée si elle résulte de la mise en place de dispositifs d'orientation et de tutorat efficaces.

c) Croiser dès que possible le critère du taux d'insertion professionnelle avec les autres critères

Ainsi qu'il a été dit, **l'insertion professionnelle des jeunes est désormais clairement affichée comme l'une des missions essentielles du système d'enseignement supérieur.** Votre groupe de travail a pu constater, avec beaucoup de satisfaction, le consensus qui se dégage sur ce point et, par conséquent, sur la nécessité de prendre en compte les résultats en la matière. Même si cette donnée dépend aussi de l'évolution économique et du marché du travail, il est évident que la manière dont les jeunes sont formés à leurs futurs emplois et la réactivité des établissements face à l'évolution des besoins de la société et de l'économie sont un facteur essentiel de cette intégration.

Pour vos rapporteurs, les critères à prendre en compte dans ce domaine doivent être d'ordre à la fois quantitatif et qualitatif. Ils proposent donc l'application des critères suivants :

- le taux d'insertion professionnelle ou de poursuite d'études des titulaires d'une licence ;

- le taux d'insertion professionnelle des titulaires de master ou de doctorat. Vos rapporteurs insistent pour qu'il soit tenu compte de la qualité de cette insertion professionnelle, laquelle peut être appréciée par le niveau de salaire, le statut ou non de cadre...

Ce critère d'insertion professionnelle s'avère pertinent au regard des objectifs. Toutefois ils ont conscience que celui-ci pose de nombreux problèmes méthodologiques. Afin de pouvoir en disposer le plus rapidement possible et ce de manière fiable, il semble opportun :

- d'inscrire d'ores et déjà la date de transition vers ce critère : par exemple **en 2010 pour des simulations et 2012 pour une mise en œuvre effective** ;

- de confier au ministère ou à un organisme indépendant l'élaboration d'un cahier des charges commun à l'ensemble des universités (appel d'offre), **afin que chaque université évalue l'insertion professionnelle selon les mêmes critères et méthodes. Cette homogénéité est nécessaire à la crédibilité de l'indicateur.** L'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AÉRES) serait en charge du contrôle du respect du cahier des charges ;

- **d'inciter les universités à mettre en place les moyens de renseigner ces critères. De l'implication active des équipes éducatives et de leur souci de sensibiliser leurs étudiants à la nécessité de répondre aux enquêtes dépendra la fiabilité du critère.**

De telles enquêtes sont conditionnées à la possibilité pour les universités de maintenir les adresses électroniques attribuées à leurs diplômés et de développer suffisamment de services liés à ces adresses pour inciter ceux-ci à continuer à les utiliser. Car si leurs adresses électroniques personnelles peuvent être également employées, le suivi en cas de changement peut s'avérer lourd.

Il convient de préciser naturellement que, dans la mesure où seraient collectées des données à caractère personnel auprès des étudiants (identité, e mail, adresse...), cette enquête de cohorte devrait être **soumise à l'application de la loi Informatique et libertés du 6 janvier 1978**, modifiée en 2004. **Un dossier de formalités préalables devrait donc être adressé à la CNIL.** En outre, ainsi que les services de cette dernière l'ont précisé à votre groupe de travail, les droits des étudiants devraient être pris en compte : information, volontariat, respect du droit d'accès et de rectification, confidentialité des informations et anonymat des résultats.

Il sera préférable d'obtenir un accord préalable des étudiants dans la mesure où ils seraient amenés à participer sur une longue période et de manière active à ce suivi.

Rappelons que, de façon générale, toute collecte et traitement de données à caractère personnel, y compris à des fins statistiques, auprès des étudiants, est soumise aux dispositions de la loi du 6 janvier 1978.

S'il s'agit d'une enquête de cohorte nationale, elle pourrait être prise en charge par un organisme ou par un prestataire de services *ad hoc*. Les universités, après accord des étudiants, communiqueraient les coordonnées de ceux-ci à l'organisme pour gérer l'enquête.

d) Améliorer l'auto-évaluation des établissements et des enseignants

L'attention portée au critère relatif au taux d'insertion souligne de manière plus globale la nécessité d'encourager le renforcement de l'auto-

évaluation de l'établissement qui, autonome, devra conduire une politique d'établissement éclairée. **La certification des processus d'auto-évaluation (type ISO 9000) peut constituer un bon indicateur.**

III. FINANCER LA RECHERCHE

A. LES OBJECTIFS

En application de l'article L. 123-3 du **code de l'éducation**, 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.

Le **PAP** pour 2007 a fixé ainsi les objectifs afférents :

- produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international ;
- développer le dynamisme et la réactivité de la recherche universitaire ;
- contribuer à l'amélioration de la compétitivité de l'économie nationale par le transfert et la valorisation des résultats de la recherche ;
- concourir au développement de l'attractivité internationale de la recherche française ;
- consolider l'Europe de la recherche ;

B. L'ALLOCATION DES MOYENS

1. L'allocation des moyens sur la base de l'activité

Il s'agit de répartir les crédits scientifiques, aujourd'hui alloués dans les dotations contractuelles, et une partie de la masse salariale.

La masse salariale serait répartie en fonction du nombre de **chercheurs « publiants environnés »** pour reprendre une expression développée par les inspections générales.

Seraient intégrées dans l'évaluation du coût de celui-ci la rémunération des BIATOSS nécessaire à son activité ainsi qu'une proportion d'enseignants-chercheurs non « publiants », mais dont l'activité est indispensable aux travaux de l'unité de recherche.

Si vos rapporteurs approuvent l'idée de prendre en compte l'environnement du chercheur pour déterminer le coût de son activité, ils jugent insuffisante la notion de chercheur « publiant » telle qu'actuellement développée par l'AERES.

En effet, cette notion - déjà utilisée dans le cadre des négociations des actuels contrats quadriennaux - correspond à un chercheur ou à un enseignant-chercheur qui, dans le cadre d'un tel contrat, satisfait à un nombre minimal de publications de rang A. Est considérée comme une production scientifique de rang A :

- une publication dans une revue internationale avec comité de lecture ;

- un chapitre d'ouvrage ou un ouvrage de recherche reconnu internationalement (ou de portée nationale en SHS) ;

- pour le secteur STIC ou SHS, un article long dans un congrès international à comité de sélection considéré comme sélectif par la communauté ;

- pour le secteur SHS, la constitution de bases de données accessibles ou de corpus de référence, les éditions critiques ;

- un brevet déposé à l'international.

Au total, la valorisation de la recherche est appréhendée sous le seul angle du dépôt de brevet, ayant de surcroît une portée internationale.

Vos rapporteurs estiment cette notion réductrice puisque d'une part, la valorisation ne se résume pas au seul dépôt de brevet, et d'autre part le critère même de dépôt à l'international est insatisfaisant compte tenu des contraintes budgétaires qui pèsent sur la décision ou non de procéder à une extension à l'international.

Vos rapporteurs souhaitent que l'AERES fasse évoluer ces critères. Ceci paraît d'autant plus légitime que de nombreux rapports, notamment du Sénat¹, ont souligné la nécessité de favoriser la reconnaissance des activités de valorisation afin d'améliorer le transfert technologique en France, pays qui souffre de faiblesses certaines en la matière.

En outre, des critères d'excellence, qui peuvent être (pour les sciences dites « dures ») les médailles Fields et prix Nobel issus de l'université ont certainement vocation à être pris en compte.

¹ « La valorisation de la recherche dans les universités : une ambition nécessaire », rapport d'information n° 341 (2005-2006), M. Philippe Adnot.

2. L'allocation des moyens sur la base de la performance

Les autres crédits représentent environ 20 % des crédits « recherche » du programme 150 (formations supérieures et recherche universitaire). Ils regroupent les crédits scientifiques, les allocations de recherche, les post-doctorants étrangers, les primes d'encadrement des doctorants ainsi que les crédits des écoles doctorales.

Ces crédits seraient alloués en fonction de la performance des unités de recherche des établissements.

La performance de la recherche serait notamment évaluée via la cotation des laboratoires effectuée par l'AERES, avec une échelle allant de A+ à D, le premier bénéficiant d'un coefficient 2 et le dernier d'un coefficient 0, le niveau B ayant un facteur 1. Cette cotation est donc discriminante.

Si cette démarche paraît logique compte tenu de son ancienneté, **vos rapporteurs soulignent la nécessité de prendre en compte, lors de cette cotation, deux éléments fondamentaux** dans le contexte actuel :

- d'une part, la valorisation de la recherche afin de renforcer l'intérêt des enseignants chercheurs pour ces activités qui conditionnent en partie la capacité de notre pays à innover ;

- d'autre part, la propension des équipes à lever des financements extérieurs, notamment compétitifs, compte tenu de l'importance de ces derniers, que ce soit au niveau national ou au niveau européen.

a) Prendre pleinement en compte l'excellence et la valorisation de la recherche

Comme cela a déjà été dit précédemment, la prise en compte de la valorisation de la recherche doit être améliorée.

Elle doit également être garantie dans la cotation des laboratoires qui est appelée à fonder la répartition à la performance.

b) Tenir compte de la capacité à lever des fonds autres que budgétaires

Le financement de la recherche a profondément évolué ces dernières années notamment avec la mise en place d'un financement compétitif national *via* la création de l'Agence nationale de la recherche (ANR).

De même au niveau communautaire, les financements de ce type se sont multipliés, la mise en œuvre du 7^e PCRD organisant un saut aussi bien quantitatif que qualitatif dans le financement de projets de recherche.

Il convient, à ce titre, de s'assurer que les équipes de recherche présentes au sein des universités participent pleinement à cette dynamique.

IV. L'AMÉLIORATION DE LA GESTION DES UNIVERSITÉS : UN DÉFI À RELEVER

A. LES OBJECTIFS

Le projet annuel de performances (PAP) pour 2007 fixe pour objectif d'optimiser la gestion des établissements de l'enseignement et l'évolution du patrimoine immobilier.

Or, les interlocuteurs auditionnés par le groupe de travail ont unanimement dénoncé les **faiblesses des universités en matière d'encadrement administratif et de gestion**. Ils relayent ainsi les préoccupations de vos rapporteurs, d'ailleurs exprimées à l'occasion de l'examen de la loi LRU.

En effet, la réussite du passage à l'autonomie et celle de la présente réforme dépendront largement de la volonté des établissements d'en faire une priorité stratégique et de leur capacité à la mettre en œuvre.

Ceci concerne à la fois :

- la gestion comptable et financière (avec notamment la mise en œuvre d'une comptabilité analytique et d'une gestion efficace de la trésorerie) ;

- la gestion des ressources humaines ;

- celle des moyens mobiliers ;

- et du parc immobilier (avec une connaissance fine de l'état des locaux, de leur utilisation, des besoins...).

B. L'ALLOCATION DES MOYENS

Par conséquent, **vos rapporteurs jugent essentiel que le nouveau système intègre des critères permettant d'évaluer les progrès réalisés par les universités dans ce domaine, sachant qu'il leur faudra recruter les personnels compétents nécessaires pour combler dès que possible leurs lacunes dans ces différents domaines.**

1. Le taux d'occupation des locaux

En retenant pour la dotation globale de fonctionnement un critère lié au nombre de mètres carrés, le système San Remo n'incitait absolument pas les universités à adapter la surface de leurs locaux à leurs besoins, lesquels dépendent largement de l'évolution du nombre d'étudiants. Au-delà de la DGF, les modes de financement complémentaires de l'immobilier ne brillaient pas par leur transparence...

En outre, les surfaces par étudiant varient fortement, y compris au sein de chaque catégorie d'universités, donc *a priori* sans réelle, ou totale, justification.

Dans ce domaine également une plus grande équité s'impose donc.

C'est pourquoi la prise en compte d'un critère lié au taux d'occupation des locaux et à son évolution apparaît pertinente. Elle aurait plusieurs vertus :

- ce critère suppose une bonne connaissance du patrimoine immobilier ;

- il **incite à une meilleure utilisation des locaux**, que ce soit au travers d'une **adaptation de l'organisation des formations** (emplois du temps, mutualisation...) ou du **développement de la formation tout au long de la vie**, mission qui mériterait d'être mieux prise en compte par les universités ;

- il peut encourager les établissements à réduire leurs surfaces éventuellement inutiles, ou à les « reconvertir » (par exemple au bénéfice de la recherche) ;

- à l'inverse, il permet d'identifier les éventuels besoins de construction de nouvelles surfaces.

2. Le renforcement du niveau et des compétences en matière de gestion administrative

Par ailleurs, l'amélioration du niveau de l'encadrement administratif très qualifié devrait être prise en compte afin de marquer clairement la priorité d'une rapide et importante amélioration de la gestion administrative, humaine, financière et immobilière des universités, ainsi que de leurs systèmes d'information.

Cet objectif peut être atteint grâce au recrutement de cadres A de la fonction publique ou de contractuels de haut niveau ou encore en recourant à une externalisation partielle des « fonctions supports », afin de profiter du concours de compétences extérieures.

On pourrait envisager de fixer un **objectif-cible** en la matière.

3. Une évaluation qualitative

D'autres aspects relatifs à la gestion administrative des universités relèvent d'une appréciation qualitative.

Il conviendra donc d'évaluer la situation de chaque université et les éventuels progrès réalisés notamment à l'occasion du renouvellement du contrat quadriennal. Cette évaluation – sans doute à réaliser par le ministère de

l'enseignement supérieur et de la recherche avec l'appui des inspections générales – pourrait faire l'objet d'une sorte de **cotation (du type A+, A, B, C, D)**, à l'instar de celle appliquée par l'AERES dans le domaine de la recherche.

Elle pourrait prendre en compte tout un **faisceau d'indicateurs**, au titre desquels par exemple :

- la **certification des comptes** et le nombre de réserves éventuellement émises à cette occasion ;

- le **taux de consommation des crédits d'investissement** ; celui-ci renseigne sur les qualités de pilotage de la direction de l'établissement ;

- le **taux de ressources propres et le taux de progression** de ces dernières. Il permet de détecter l'éventuelle présence d'une comptabilité analytique (nécessaire aux calculs en coûts complets qu'exige la Commission européenne pour l'accès aux crédits européens de recherche). Il est aussi un signe de confiance de la part des partenaires (les entreprises notamment) ;

- la **capacité à redéployer des emplois en fonction de l'évolution des besoins** de l'université.

TITRE III - INSCRIRE DURABLEMENT LA RÉFORME

La réforme de l'allocation des moyens par l'Etat présente deux enjeux : d'une part, **une réflexion méthodologique sur le choix des critères** (cf. *supra*), d'autre part, **une appréciation du contexte de la réforme**, qui, en l'espèce, se révèle être particulier puisque :

- la réforme s'inscrit dans le **cadre d'une revalorisation importante des moyens de l'enseignement supérieur**, dont la ventilation reste toutefois à déterminer ;

- cette réforme est également **contemporaine de la révision générale des politiques publiques (RGPP)**, dont certaines orientations, notamment en matière de rationalisation d'emplois, peuvent, dans le cadre de la présente réflexion, prêter à critiques ;

- elle coïncide enfin avec la **mise en place d'une programmation budgétaire pluriannuelle**.

Afin de pouvoir **concilier à la fois les objectifs d'équité et d'efficacité du système universitaire**, le nouveau modèle d'allocation des moyens doit nécessairement, selon les membres du groupe de travail, **s'appuyer sur des marges de manœuvre financières supplémentaires**.

En effet, à l'**initialisation du système**, l'équité recommande un rééquilibrage entre les différentes universités ; **pour autant « doit-on déshabiller Paul pour habiller Pierre » ?... sachant que la richesse de Paul est, en l'espèce, très relative. Il ne s'agit en aucun cas d'aboutir à un alignement vers le bas des établissements universitaires.**

En outre, **comment garantir la crédibilité d'un discours sur l'efficacité ou la performance si les progrès, les améliorations, ne peuvent pas être récompensés ?**

I. LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » BÉNÉFICIE, A PRIORI, D'ARBITRAGES BUDGÉTAIRES FAVORABLES

A. UN SYSTÈME UNIVERSITAIRE STRUCTURELLEMENT SOUS-FINANCÉ MAIS DONT LA REVALORISATION EST AUJOURD'HUI UNE PRIORITÉ POLITIQUE

La loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités a été l'occasion de vérifier le **consensus politique s'agissant du sous-financement de notre système universitaire**.

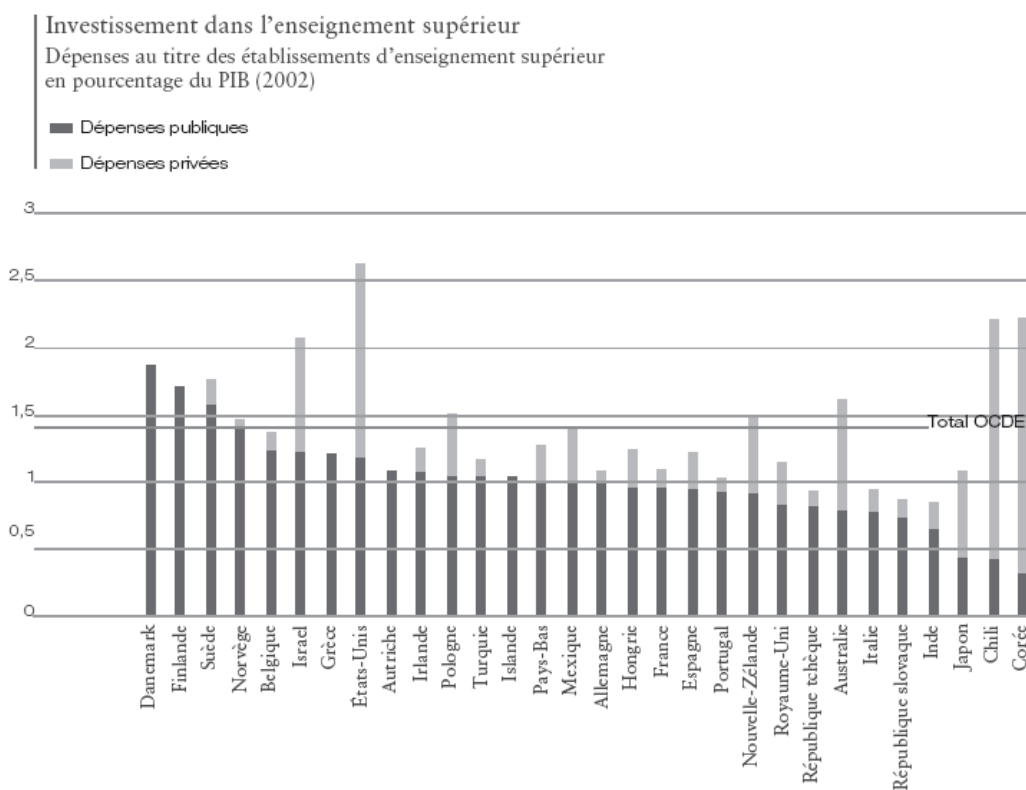
Mme Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, s'est ainsi exprimée : « *Si, actuellement, l'Etat français dépense*

chaque année 7.000 euros pour un étudiant quand il investit 10.000 euros pour un lycéen et 13.000 euros pour un étudiant de classes préparatoires, c'est aussi parce que nous avons laissé l'université, jugée irréformable, devenir petit à petit le parent pauvre de notre système d'enseignement supérieur... l'Etat doit consentir un effort budgétaire sans précédent, car c'est aussi cela qui symbolise son engagement auprès des universités¹».

Le rapport de référence publié à l'occasion de la réunion des ministres de l'éducation de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) les 27 et 28 juin 2006 à Athènes relève ainsi que « la France (...) [consacre] aux établissements d'enseignement supérieur une part de [son] PIB qui est légèrement inférieure à la moyenne, mais [figure] au nombre des pays de l'OCDE où l'enseignement primaire, secondaire et post-secondaire non tertiaire bénéficie de la plus grande part du PIB ».

Les dépenses privées ne compensant pas ce déficit de dépenses publiques, notre pays se situe donc dans la seconde partie du peloton pour ce qui concerne le financement de l'enseignement supérieur.

Le graphique ci-dessous, tiré du même rapport de l'OCDE, illustre cet état de fait.



¹ Sénat, séance du 11 juillet 2007, discussion générale du projet de loi relatif aux libertés et responsabilités des universités.

B. LA PRIORITÉ POLITIQUE DONNÉE À LA REVALORISATION DU SYSTÈME UNIVERSITAIRE FRANÇAIS DOIT TROUVER UNE TRADUCTION ÉQUILIBRÉE

Le Président de la République s'est engagé à augmenter, d'ici 2012, de 5 milliards d'euros les crédits de l'enseignement supérieur et de 4 milliards les crédits de la recherche. Ces engagements ont notamment été consignés dans un document signé par la Conférence des présidents d'universités en novembre 2007.

Vos rapporteurs ont déjà eu l'occasion de se féliciter de ces engagements dont la loi de finances pour 2008 s'est, en partie, fait l'écho.

Ils s'en sont d'autant plus réjouis que la revalorisation de ces moyens s'accompagne de réflexions de fond sur l'organisation et le fonctionnement de notre enseignement supérieur, comme en attestent la loi du 10 août 2007 et le présent travail.

Toutefois, **ils estiment que l'augmentation du budget de l'enseignement supérieur doit être équilibrée en fonction de priorités établies.** A ce jour, les priorités identifiées dans le débat public sont les suivantes :

- l'immobilier universitaire, qui fait notamment l'objet d'un traitement particulier avec l'opération Campus ;

- les cinq chantiers définis en 2007 par le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, à savoir : les conditions de vie étudiante, la carrière des personnels, les conditions matérielles de travail, la réussite des étudiants en premier cycle, le statut des jeunes chercheurs et des enseignants chercheurs.

La légitimité de tous ces chantiers spécifiques n'est pas à remettre en cause. Toutefois, **il convient de s'assurer qu'*in fine* l'augmentation des moyens aura été allouée efficacement et de manière équilibrée.**

Vos rapporteurs souhaiteraient ainsi obtenir des garanties en la matière, compte tenu des orientations retenues par exemple en loi de finances pour 2008. **En effet, si la ventilation des crédits supplémentaires en loi de finances pour 2009 devait appuyer la répartition des crédits de la loi de finances pour 2008, elle laisserait peu de marge de manœuvre pour le financement de la réforme du système d'allocation.** S'agissant du programme 150 (« *Formations supérieures et recherche universitaire* »), l'augmentation des crédits a été justifiée à hauteur de 36 % par l'évolution des conditions de financement du Compte d'affectation spéciale (CAS) pensions et à hauteur de 40 % par des problématiques immobilières. **Or, selon vos rapporteurs la présente réforme de l'allocation des moyens est pleinement légitime à émarger aux nouveaux crédits.**

II. LA PRÉSENTE RÉFORME NÉCESSITE UN EFFORT FINANCIER AFIN D'INITIALISER UN NOUVEAU MODE DE FONCTIONNEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Vos rapporteurs estiment **impossible de mettre en place un nouveau système d'allocation des moyens aux universités sans dégager des moyens financiers supplémentaires.**

La présente réflexion ne se résume pas à une simple réflexion méthodologique, **elle a vocation à modifier de manière durable les modes de fonctionnement des universités et les comportements des acteurs concernés.**

Dès lors, si la problématique du rééquilibrage focalise l'attention au titre de l'équité à respecter et à rétablir entre les établissements, notamment lors de l'initialisation du système, elle ne doit ni conduire à un égalitarisme réducteur entre les établissements, ni paralyser la dynamique sous-tendue par la mise en place explicite de critères de performance.

A. LA PROBLÉMATIQUE DU RÉÉQUILIBRAGE

L'hétérogénéité des situations entre les établissements et l'incapacité du système San Remo à faire évoluer certaines d'entre elles sont considérées comme un des problèmes majeurs de notre système de financement. **La thématique du rééquilibrage constitue donc un point essentiel du débat, tout comme la capacité du nouveau système à développer une réactivité suffisante afin d'éviter des écarts de dotation non justifiés par des écarts qualitatifs.**

Compte tenu de la situation de sous-financement rappelée ci-dessus, l'exercice de rééquilibrage dans le cadre de la nouvelle répartition des moyens entre les universités ne saurait être, selon vos rapporteurs, un simple exercice de reventilation des moyens entre les établissements. Cette position se justifie :

- en premier lieu, par le fait qu'il semble, après les débats sur la loi n° 2007-1199 relative aux libertés et responsabilités des universités du 10 août 2007, difficile d'affirmer qu'il existe des universités globalement et objectivement « sur-dotées » en France ;

- en second lieu, par la nécessité d'enclencher une réelle dynamique au titre de la performance.

1. Le discours sur le rééquilibrage nécessite d'être clarifié

Au cours de leurs auditions, vos rapporteurs ont noté la **difficulté de cerner avec précision les références des discours sur le rééquilibrage :**

- une des critiques du système San Remo résidait dans son injustice et son incapacité à réduire les écarts entre les universités : **doit-on alors parler de rééquilibrage par rapport à la situation théorique calculée par San Remo, qui, rappelons-le, n'intégrait ni la recherche ni la masse salariale ?**

- **ou parle-t-on de rééquilibrage entre dotations calculées par le nouveau modèle ? Qui compte tenu de son périmètre plus large pourrait aller à l'encontre de certaines idées reçues ?**

2. Parvenir à un rééquilibrage tout en maintenant un système incitatif et vertueux pour tous

Le rééquilibrage soulève de nombreuses questions :

- **Signifie-t-il la seule revalorisation des universités qui pourraient apparaître déficitaires dans le nouveau modèle ? Implique-t-elle de diminuer les moyens d'universités excédentaires au risque de sanctionner des établissements qui sont compétents ?**

- **Quelle doit être la cible de la revalorisation ?**

- **Comment concilier équité et performance ?**

- **Comment organise-t-on le rééquilibrage** si celui-ci doit être graduel pour tenir compte des contraintes budgétaires, s'adosser à quatre vagues de contractualisation et tenir compte d'un passage différencié au budget global ?

B. SCENARIÏ DE RÉÉQUILIBRAGE

La réponse à l'ensemble de ces questions est globalement tributaire de l'enveloppe financière qui sera mise à disposition de cette thématique dans le cadre des prochaines lois de finances.

1. Estimation du coût du rééquilibrage

A ce jour, les premières estimations des services du ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur s'agissant des besoins en matière de rééquilibrage font état d'une fourchette comprise entre 270 millions d'euros et 500 millions d'euros.

Cet écart s'explique en fonction de la cible de réajustement choisi :

- soit un réajustement des établissements considérés comme déficitaires **par rapport à la moyenne** des dotations établies dans le cadre du nouveau modèle ;

- soit un réajustement des établissements considérés comme déficitaires **par rapport aux établissements dits excédentaires.**

Le choix de la cible devra également tenir compte d'un certain nombre de **coûts associés**, dont les principaux sont :

- **la régularisation par l'Etat des restes à payer concernant la compensation aux établissements des droits d'inscription non acquittés par les étudiants boursiers, soit environ 54 millions d'euros.** Cette régularisation est nécessaire dans le cadre d'une remise à plat des conditions de financement des établissements ;

- **la compensation liée à la différence entre les coûts moyens de masse salariale calculés par le modèle et les charges effectivement supportées par les établissements.** En effet, il semble actuellement très difficile de prendre en compte, dans le cadre d'un calcul national, les coûts réels de chaque établissement en raison des différences de GVT (glissement-veillesse-technicité). Vos rapporteurs souhaiteraient avoir davantage de précisions sur ce différentiel et les moyens de le minimiser à l'avenir afin de crédibiliser les résultats donnés par le nouveau mode d'allocation.

2. Financement et organisation du rééquilibrage

En dépit de l'annonce de moyens nouveaux en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche, **la perspective de procéder à un rééquilibrage total dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2009 ne semble pas réaliste compte tenu des autres priorités affichées par le ministère.**

Cela signifie, par conséquent, un étalement du coût sur trois ou quatre années.

Afin que cette opération de rééquilibrage se réalise dans les meilleures conditions et n'affecte pas la qualité des relations entre l'Etat et les établissements, vos rapporteurs souhaitent attirer l'attention du ministère sur les différents points.

a) Procéder avec la plus grande transparence

Il convient de **procéder avec la plus grande transparence**, en annonçant à l'occasion du PLF 2009 la situation respective de chaque établissement (excédentaire ou déficitaire) au regard des montants calculés par le nouveau dispositif.

Compte tenu de la situation de sous-financement de l'enseignement supérieur et du changement des règles du jeu, **vos rapporteurs sont favorables à ce que l'initialisation du système (soit à l'occasion du PLF 2009) se fasse sans perte pour les établissements d'une part, et que la revalorisation soit engagée, d'autre part.**

b) Permettre rapidement la réactivité du système et la prise en compte de la performance

Il convient ensuite d'être **attentif à ne pas bloquer d'entrée les nouvelles dynamiques portées par le nouveau dispositif** : réactivité des ajustements, prise en compte de la performance. **Ceci implique ainsi que dès l'année prochaine, les dotations des établissements puissent varier, à la hausse ou à la baisse. Toutefois, s'agissant des universités déclarées « déficitaires », il convient d'être attentif aux éventuelles variations (cf. infra).**

(1) Une appréciation des critères différenciée dans le temps

Avant de procéder à un examen des différents cas de figure, il convient de rappeler quels paramètres évoluent annuellement et quels paramètres évoluent de manière quadriennale, c'est-à-dire à l'occasion de la renégociation du contrat quadriennal. **Dans l'état actuel de la réflexion :**

- **deux éléments peuvent varier annuellement : le nombre d'étudiants, les crédits et les emplois disponibles en loi de finances initiale ;**

- les autres critères présentés dans le cadre du présent rapport, ou en cours de réflexion au ministère, **ont vocation à être pris en compte, dans l'attribution des financements, tous les quatre ans, dans la mesure où ils sont évalués lors de la renégociation du contrat quadriennal.**

Cette différenciation n'est pas optimale mais elle se justifie pour **trois raisons :**

- d'une part, s'agissant de la recherche, il ne semble pas opportun de procéder à une évaluation annuelle (de l'activité ou de la performance) compte tenu des temps propres à la recherche ;

- d'autre part, s'agissant de la formation, **l'objectif est prioritairement d'évaluer les progrès réalisés par les établissements**, ce qui nécessite également la prise en compte de plusieurs exercices afin de lisser les résultats ;

- enfin, dans la mesure où **la crédibilité du système reposera en partie sur la qualité de l'évaluation** et que celle-ci relève de l'AERES, il convient de respecter le rythme de travail actuel (c'est-à-dire l'évaluation d'une vague contractuelle sur 4 tous les ans).

Toutefois, il est possible d'imaginer qu'à moyen terme, certains résultats qualitatifs puissent être pris en compte annuellement.

(2) Organisation du rééquilibrage

Les deux tableaux suivants résument le schéma proposé par vos rapporteurs.

Hypothèse 1 : Université déclarée déficitaire en 2008 dans le cadre du nouveau modèle

PLF 2009	PLF 2010	PLF 2011	PLF 2012
<p>Moyens 2008 : 1.000</p> <p>Crédit initial : 100 1^{ère} part : 25 Crédit restant : 75 (100-25)</p>	<p>Moyens 2009 : 1.025</p> <p>2^{ème} part : 25 Crédit restant : 50 (75-25)</p>	<p>Moyens 2010 : 1.055 (Cas A) ou 1.050 (Cas B)</p> <p>3^{ème} part : 25 Crédit restant : Cas A : 50-25 = 25 Cas B : 40-25 = 15</p>	<p>Moyens 2011 : 1.095 (Cas A) ou 1.085 (Cas B)</p> <p>4^{ème} part : 25 (Cas A) ou 5 (Cas B) Crédit restant : = 0</p>
<p>Dotation minimale : 1.000 + 25</p>	<p>Dotation minimale 1.025 + 25 = 1050</p> <p>Cas A : hausse de la part activité et/ou de la part performance (+ 10) = <i>Augmentation de la dotation</i></p> <p>Cas B : baisse de la part activité et/ou part de la performance (-10)= <i>Imputation sur le crédit</i></p> <p>Dotation 2010 : Cas A : 1.050 +10 = 1.060 Cas B : 1.050 - 0 = 1.050</p> <p>Nouveau Crédit : Cas A : 50 Cas B : 50-10 = 40</p>	<p>Dotation minimale : A : 1.060 + 25 = 1.085 B : 1.060 + 25 = 1.085</p> <p>Cas A : hausse de la part activité et/ou part performance (+ 10) : <i>Augmentation de la dotation</i></p> <p>Cas B : baisse de la part activité et/ou part performance (-10) : <i>Imputation sur le crédit</i></p> <p>Dotation 2011 : Cas A : 1.085 + 10 = 1.095 Cas B : 1.085 - 0 = 1.085</p> <p>Nouveau crédit : Cas A : 25 Cas B : 15-10 = 5</p>	<p>Dotation minimale : Cas A : 1.085 +25 = 1.110 Cas B : 1.085 + 5 = 1.090</p>

Hypothèse 2 : Université déclarée excédentaire en 2008 dans le cadre du nouveau modèle

PLF 2009	PLF 2010	PLF 2011	PLF 2012
<p>Moyens 2008 : 1.200</p> <p>Marge : 100</p>	<p>Moyens 2009 : 1.200</p> <p>Marge : 100</p>	<p>Moyens 2010 : De 1.190 (Cas C) à 1.205 (Cas B)</p>	
<p>Dotation = Moyens 2008 1.200</p>	<p><u>Cas A</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - hausse de la part activité : +10 <i>Dotation inchangée</i> Total : 1.200 <p><u>Cas B</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - hausse de la part performance : + 5 <i>Augmentation de la dotation</i> Total : 1.205 <p><u>Cas C</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - diminution de la part activité : - 10 <i>Diminution de la dotation</i> Total : 1.190 <p><u>Cas D</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - diminution de la part performance : - 5 <i>Diminution de la dotation</i> Total : 1.195 	<p>Mêmes principes</p>	<p>Mêmes principes</p>

Vos rapporteurs estiment que l'organisation du rééquilibrage devrait se fonder sur les principes suivants :

- **un jeu gagnant en 2009** : les universités considérées comme étant « déficitaires » dans le cadre du nouveau modèle devraient bénéficier d'une première tranche de rattrapage, les universités dites « excédentaires » conservant leurs moyens ;

- **une évolution adaptée des dotations les années suivantes** au regard de la situation initiale par rapport au rééquilibrage, de l'évolution de l'activité et des progrès qualitatifs, sous réserve de l'évaluation de ces critères (cf. *supra*) :

→ S'agissant des établissements dits « déficitaires » :

- les éventuelles augmentations de dotation liées à l'activité ou à des résultats positifs en matière de performance s'ajouteraient à la part annuelle de rattrapage ;

- en revanche, **les éventuelles diminutions de dotation liées à l'activité ou à des résultats négatifs de performance devraient s'imputer sur le « crédit » déterminé à l'initialisation du système, et ne devraient se traduire par une baisse de dotation qu'une fois ce « crédit » épuisé.**

→ S'agissant des établissements dits « excédentaires » :

- les éventuelles augmentations de dotation liées à l'activité ne se traduiraient pas par un surplus compte tenu de leur excédent initial, contrairement aux augmentations liées à la performance ;

- les éventuelles diminutions de dotation liées à l'activité ou à la performance seraient effectivement appliquées.

c) Garantir le maximum de lisibilité aux établissements

Il convient enfin d'apporter un maximum de lisibilité aux établissements sur leurs conditions de financement dans les prochaines années. Une des principales variations annuelles des dotations des établissements résultera dans le cadre du nouveau dispositif, dont l'un des mérites est de s'appuyer sur la contrainte budgétaire, des variations d'une année sur l'autre des crédits et du plafond d'emplois votés en loi de finances initiale.

3. Quelle valeur ajoutée du projet de budget pluriannuel ?

A ce titre, vos rapporteurs s'interrogent sur la valeur ajoutée de la présentation d'un projet pluriannuel sur la période 2009-2011.

L'architecture générale du budget pluriannuel qui devrait être proposé prochainement au Parlement serait notamment fondée sur :

- **une programmation ferme** concernant d'une part, la norme de dépense publique globale sur les années 2009-2010 et 2011, et d'autre part, le

montant des plafonds en autorisations d'engagement et en crédits de paiement par mission en 2009 et 2010. Le plafond des missions fixé pour 2011 pourrait être révisé ;

- **une programmation indicative** concernant la répartition des moyens entre les programmes d'une mission, sauf en ce qui concerne le PLF 2009 pour lequel cette répartition est naturellement ferme.

Appliquée à la mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIRES) et à notre présente réflexion, cette présentation pluriannuelle devrait permettre de vérifier dès cette année la tenue des engagements présidentiels concernant l'augmentation globale des moyens qui relève de la programmation ferme.

Toutefois s'agissant de l'augmentation des crédits du programme 150 (« Formations supérieures et recherche universitaire ») dont dépendent les universités, la programmation est indicative et ne concerne en aucun cas les actions de ce programme. Dès lors, il semble difficile d'avoir des garanties quant à la ventilation des moyens supplémentaires attribués à ce programme qui, rappelons le, représente près de 50 % des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » et couvre quasiment l'ensemble des problématiques universitaires, sauf en ce qui concerne la politique sociale en faveur des étudiants (bourses, restauration, logement, qui sont du ressort du programme 231 « Vie étudiante »).

Vos rapporteurs souhaitent, qu'en raison du positionnement particulier de la MIRES au regard de l'évolution de la norme de dépense publique, le budget pluriannuel fasse l'objet d'une présentation détaillée par le ministère, notamment s'agissant de l'évolution du programme 150 dont relève la présente réflexion.

A priori, la discussion de ce projet pluriannuel (2009-2011) conduit logiquement à proposer un étalement du rééquilibrage des établissements en 3 ans. Toutefois, il convient de noter que cette position peut interférer avec les engagements présidentiels dont l'échéance est 2012.

III. LA QUESTION DES EMPLOIS

A l'instar de la répartition des crédits budgétaires, la répartition des emplois a vocation à s'appuyer sur les moyens disponibles, en l'espèce le plafond d'emplois du ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur.

Compte tenu là aussi de la grande disparité des situations en la matière, mais également des besoins aussi bien quantitatifs que qualitatifs des établissements, **la conciliation des objectifs d'équité et de performance apparaît difficile, notamment parce qu'elle implique un certain rééquilibrage.** Ceci est d'autant plus vrai qu'à ce jour, **les conclusions de la RGPP, en particulier en matière d'emploi public, ne sont pas connues et peuvent soulever de légitimes interrogations.**

A. LES EMPLOIS AU SEIN DES UNIVERSITÉS : ENJEUX QUANTITATIFS ET QUALITATIFS

1. Enjeux quantitatifs : les comparaisons internationales soulignent la faiblesse des taux d'encadrement français.

a) Un sous-encadrement global

Le nombre d'étudiants par enseignant est en moyenne de 15,4 pour les pays de l'OCDE contre 18,1 en France. Au-delà des difficultés de comparaison statistique qui peuvent exister entre pays différents, on peut estimer qu'un écart de 17,5 % révèle une sous-dotation en personnels du dispositif français d'enseignement supérieur au regard de ses effectifs étudiants.

Si la France a un nombre d'étudiants par enseignant défavorable par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE, le retard est encore plus marqué si on prend en compte les personnels administratifs. **En effet, la plupart des pays étrangers ont 2 BIATOSS par enseignant alors que la France a un rapport exactement inverse (2 enseignants pour 1 BIATOSS)**, comme l'indique le Rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale sur la gouvernance des universités de juin 2006.

b) Qui se double d'importantes disparités sur le territoire national

Une des principales critiques du dispositif San Remo était son incapacité à réduire les écarts de dotations en moyens humains.

La Cour des comptes avait ainsi relevé, dans le cadre de son travail en 2005 sur l'efficience et l'efficacité des universités, que le taux d'encadrement P/E (potentiel enseignant / charges d'enseignement) enregistrait des écarts qui ne se réduisaient pas. Ainsi l'écart entre les universités scientifiques les mieux encadrées (ratio de 1,44 pour l'université parisienne la mieux encadrée, de 1,24 pour une autre) et les universités pluridisciplinaires les moins encadrées (une université ressortait à 0,54, deux autres à 0,58) ne diminuait pas dans le temps : tout au contraire, de 1999 à 2005, ce ratio était passé de 0,66 à 0,54 pour l'université la moins encadrée, alors qu'il progressait de 1,25 à 1,44 pour l'université la mieux encadrée.

2. Enjeux qualitatifs : le passage à l'autonomie et l'exercice de nouvelles responsabilités nécessitent une qualification accrue des personnels des universités

Au cours des auditions, les membres du groupe de travail ont pu noter à plusieurs reprises les **interrogations** formulées quant à la capacité des universités à gérer de manière professionnelle le passage à l'autonomie et l'exercice de leurs nouvelles responsabilités.

Le manque de compétences humaines, et plus précisément le manque de qualification des équipes, notamment administratives, sur certains sujets est un sujet de préoccupation dont vos rapporteurs ont déjà eu l'occasion de faire état, que ce soit à l'occasion de la discussion de la loi du 10 août 2007 ou lors des discussions budgétaires.

A ce titre, la politique de repyramidage initiée en 2008 nécessite d'être poursuivie : rappelons qu'a été votée lors de la loi de finances pour 2008 une mesure de transformation, à la rentrée 2008, de 700 emplois administratifs de catégorie C en catégorie A ou B, afin d'accompagner la mise en œuvre de nouvelles compétences par les universités.

B. LES INTERROGATIONS LIÉES À L'ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS DE LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » DANS LE CONTEXTE DE LA RGPP

La révision générale des politiques publiques a vocation à « *maîtriser et à rationaliser les dépenses publiques tout en améliorant la qualité des politiques publiques* ». A ce titre, l'ensemble des dépenses publiques ont fait l'objet d'un examen approfondi par des équipes d'audit notamment issues des corps d'inspection générale. Cet exercice doit permettre selon les termes du Premier ministre « *de ne pas remplacer un départ à la retraite sur deux dans les trois années à venir et d'améliorer l'efficacité de l'Etat et le service rendu aux citoyens et aux usagers* » (Conférence nationale des finances publiques du 28 mai 2008).

Cette position de principe du non remplacement d'un départ sur deux à la retraite soulève les interrogations de vos rapporteurs **dans la mesure où elle apparaît contradictoire avec les priorités politiques affichées en matière de recherche et d'enseignement supérieur**. Ces interrogations sont d'autant plus profondes qu'elles compliquent sensiblement les questions de rééquilibrage des moyens humains entre universités dans le cadre de la présente réflexion.

Le taux d'encadrement des activités de formation et de recherche dépend de deux variables : le nombre d'étudiants et l'effectif des personnels.

1. Un nombre global d'étudiants relativement stable

Selon les informations communiquées par le ministère sur la base des évaluations de la direction de l'évaluation et de la prospective, **le nombre d'étudiants au sein des universités ne devrait pas d'ici 2012 varier de manière sensible**. Les projections à partir des tendances actuelles conduisent à une légère diminution (- 0,7 %) de la population étudiante. Cette baisse pourrait toutefois être compensée par une plus grande attractivité de l'enseignement supérieur (objectif de conduire plus de 50 % d'une classe d'âge à un diplôme de l'enseignement supérieur) et plus précisément de l'enseignement universitaire dont la revalorisation est une priorité gouvernementale. Dans cette perspective, la population étudiante pourrait augmenter de 0,6 %.

La relative stabilité globale de la population étudiante pourrait toutefois couvrir des **évolutions non négligeables entre formations** : ainsi, les projections indiquent notamment une augmentation sensible des étudiants en santé (+ 21,7 %) ainsi qu'en droit et en sciences sociales (+ 9 %).

Ces projections soulignent deux éléments :

- **le taux d'encadrement des activités de formation et de recherche n'a pas vocation à diminuer naturellement du fait des évolutions démographiques ;**

- **en revanche, ce taux d'encadrement nécessite d'être modulé en fonction des évolutions disciplinaires du public concerné.**

2. Un nombre important de départs à la retraite d'enseignants-chercheurs et de BIATOSS

Les projections de départ à la retraite entre 2008 et 2012 montrent qu'un nombre important de personnels sont potentiellement renouvelables. En effet sont appelés à prendre leur retraite :

- 16,7 % des enseignants-chercheurs ;

- 14,5 % des enseignants du 2nd degré exerçant dans les universités ;

- 18 % des BIATOSS.

Compte tenu de la stabilité globale de la population étudiante, il semble difficile d'appliquer la règle du non remplacement d'un départ sur deux à la retraite, puisque cela :

- aurait un effet sensible sur le taux d'encadrement, qui n'est pas élevé comme cela été rappelé ci-dessus, notamment en termes d'encadrement administratif ;

- compliquerait singulièrement la problématique du rééquilibrage des ressources humaines entre les universités.

C. PRIVILÉGIER UNE POLITIQUE D'EMPLOIS QUALITATIVE

La problématique du rééquilibrage concerne aussi bien les moyens financiers qu'humains. Sur le même schéma que les crédits, le modèle conduit à répartir les moyens existants (en l'espèce les emplois), ce qui lors de l'initialisation du système donnera une situation des établissements déficitaires ou excédentaires par rapport à la moyenne du modèle.

Actuellement, selon les indications fournies par la CPU et le ministère, le rééquilibrage nécessiterait une **reventilation de 3.000 à 4.000 emplois**, enseignants-chercheurs et BIATOSS.

La faisabilité d'une telle opération apparaît, à vos rapporteurs, minime, sachant par exemple qu'en 2008, seuls 45 emplois ont pu être redéployés.

Au regard des enjeux qualitatifs évoqués ci-dessus, **il serait toutefois possible d'envisager de procéder à ce redéploiement en permettant aux établissements appelés à perdre des postes budgétaires, de conserver néanmoins la masse salariale correspondante.** Ceci leur permettrait, dans le cadre de l'autonomie, **d'adapter qualitativement** leur personnel aux enjeux qu'ils identifient.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunies le **mardi 10 juin 2008**, sous la présidence de **MM. Jean Arthuis, président de la commission des finances** et **Jacques Valade, président de la commission des affaires culturelles**, les commissions des finances et des affaires culturelles ont entendu les conclusions de **MM. Philippe Adnot et Jean-Léonce Dupont, rapporteurs**, présentées au nom du **groupe de travail sur la réforme de l'allocation des moyens par l'Etat aux universités**.

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

MM. Jean Arthuis, président de la commission des finances, et Jacques Valade, président de la commission des affaires culturelles, ont salué l'initiative de Mme Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui a invité le Parlement à se saisir de ce dossier essentiel. Ils se sont réjouis de la création de ce groupe de travail, qui a permis la mise en commun des acquis, complémentaires, des deux commissions permanentes. En dépit du très bref délai imparti, ils ont jugé ces travaux prometteurs et de nature à accompagner efficacement l'autonomie des universités.

M. Christian Gaudin, membre du groupe de travail, a souligné la difficulté de porter un regard sur un système en mouvement. Il a rappelé que la création des deux instruments fondamentaux que sont l'Agence nationale pour la recherche (ANR) d'une part, et l'Agence pour l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), d'autre part, imposait aux universitaires une « révolution » culturelle. Il a estimé que l'autonomie des universités supposait une évaluation et donc des outils pertinents pour ce faire. Après avoir relevé l'ampleur du travail conduit par l'AERES depuis un an, avec l'évaluation de 30 universités et 72 écoles doctorales, il a évoqué le caractère composite du système universitaire, qui pouvait compliquer la méthode par laquelle l'activité et les résultats de chacun pouvaient être identifiés.

S'agissant de la structuration de l'offre d'enseignement sur l'ensemble du territoire, il a souligné tout l'intérêt pour l'université de participer à un pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) ou à un pôle de compétitivité. Ce dernier permet une meilleure valorisation de la recherche et la création de liens de proximité entre universités, laboratoires de recherche et entreprises. Il favorise également l'insertion professionnelle des docteurs.

M. Serge Lagauche, membre du groupe de travail, a souligné le souci d'écoute du groupe de travail à l'égard de l'ensemble des personnalités entendues. Il a estimé que les rapporteurs avaient rendu compte, de façon synthétique, des points de vue ainsi exprimés et du travail conduit en commun

par les deux commissions, même si cela n'empêchera pas d'éventuelles contestations.

A titre personnel, il a jugé souhaitable une grande fermeté dans les quatre ans à venir pour contrôler la volonté des universités de progresser en fonction de leurs moyens.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, a félicité les rapporteurs pour la qualité de leur présentation. Après s'être à nouveau réjoui que cette évaluation d'une politique publique soit accomplie de concert par deux commissions permanentes, il s'est félicité de ce que dorénavant les conseil d'administration des universités travaillent sur la base d'un budget consolidé, c'est-à-dire intégrant la masse salariale de leur personnel. Il s'est interrogé ensuite sur la capacité des systèmes d'information universitaires à répondre aux nouvelles exigences.

M. Jacques Valade, président de la commission des affaires culturelles, a souligné l'intérêt des exposés complémentaires des deux rapporteurs. Il a partagé le sentiment exprimé sur la difficulté de régir un système en mouvement. Il a évoqué, ensuite, la question du pilotage de la recherche (auto-saisine par les scientifiques eux-mêmes ou choix stratégiques liés aux attentes de la communauté nationale...).

Après avoir salué la qualité de la présentation des rapporteurs, **M. Ivan Renar** a estimé qu'elle « réveillait » néanmoins différentes préoccupations :

- le taux d'échec des étudiants en premier cycle ;
- la question de la pérennité du soutien de l'Etat, notamment pour ce qui concerne l'immobilier universitaire ;
- l'avenir des pôles universitaires non retenus au titre de l'opération Campus, avec le risque de voir se développer des inégalités entre les universités et entre les territoires ;
- la question récurrente des droits d'inscription.

M. Pierre Laffitte a évoqué la diversité des universités en taille et en rayonnement, relevant néanmoins que des pôles d'excellence existaient -et pouvaient être développés- dans de petites universités.

Il a indiqué que les exemples étrangers montraient le caractère essentiel de la gestion des talents et des compétences. Par conséquent, il est fondamental d'apprécier la qualité de la gestion des ressources humaines, de l'organisation et de la capacité à travailler en commun des équipes de recherche ou des équipes pédagogiques.

Après avoir, lui aussi, souligné le grand intérêt des présentations, **M. Adrien Gouteyron** a déclaré adhérer au caractère pragmatique et progressif de la démarche suggérée par les rapporteurs, car il s'agit de l'une des conditions de la réussite de la réforme.

Le dispositif reposant largement sur l'évaluation, rendue difficile par la diversité extrême des universités, il a demandé des précisions sur le processus envisagé. Il s'est ensuite interrogé sur les effets des propositions avancées en termes de gestion des personnels et d'emploi. Enfin, il a demandé si l'ensemble des recommandations pourra être retenu par le Gouvernement et mis en œuvre.

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

- compte tenu des retards en matière de systèmes d'information, quatre années seront sans doute nécessaires pour les mettre à niveau, mais il conviendra d'être incitatif pour que les progrès soient réels durant cette période ;

- la situation très inégalitaire constatée entre les universités concerne leurs dotations, mais aussi l'origine sociale de leurs étudiants. D'où l'ambition consistant à rééquilibrer les moyens à partir d'une « photo » de la situation actuelle. Les comparaisons internationales montrent que l'on ne peut pas parler d'universités « surdotées », mais éventuellement d'établissements « mieux dotés » que d'autres. L'application de critères tenant à la valeur ajoutée et à l'insertion professionnelle devrait contribuer à ce rééquilibrage ;

- les fonds consacrés à l'opération Campus ne font pas partie de l'enveloppe budgétaire concernée par la réforme. A l'avenir, l'amélioration des critères relatifs à la gestion immobilière incitera davantage à la vertu dans ce domaine ;

- le budget pluriannuel devra permettre une meilleure lisibilité dans l'évolution des dotations ;

- la question des droits d'inscription n'a pas été abordée ; en tout état de cause, elle ne relève pas de l'initiative des universités, mais d'une décision nationale ;

- s'agissant des critères d'insertion professionnelle, l'établissement d'une grille nationale, par le ministère ou par un prestataire qu'il aura choisi, devrait permettre de garantir la lisibilité et la fiabilité des informations ;

- s'agissant de l'impact des critères de performance à l'égard des personnels, certains « chantiers » en cours devraient permettre d'y répondre, notamment la commission présidée par M. Rémi Schwartz sur la gestion des carrières, qui rendra ses conclusions au début de juillet 2008 ;

- le réel impact des positions adoptées par le Sénat lors de l'examen de la loi sur la liberté et les responsabilités des universités du 10 août 2007 laisse présager que son influence sera également importante pour ce qui concerne la présente réforme.

A l'issue de ce débat, **les commissions ont, à l'unanimité, approuvé le rapport du groupe de travail** et en ont autorisé la **publication** sous la forme d'un **rapport d'information commun**.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

➤ **MM. Thierry COULHON, Jean-Pierre FINANCE et Michel LUSSAULT**, vice-présidents de la Conférence des présidents d'université (CPU) ;

➤ **M. Jean PICQ**, président de la troisième chambre de la Cour des comptes, et **M. Serge BARICHARD**, conseiller référendaire à la Cour des comptes, membre de la troisième chambre ;

➤ **M. François PAQUIS**, président de l'Association des secrétaires généraux (ASG) ;

➤ **MM. Bernard SAINT-GIRONS**, directeur général de l'enseignement supérieur au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, et **Brice LANNAUD**, sous-directeur à la sous-direction des performances et des contrats, et **Philippe PERREY**, adjoint au chef du service de la recherche universitaire ;

➤ **M. Bernard DIZAMBOURG**, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche ;

➤ **M. Jean FABBRI**, secrétaire général, et **Mme Michelle LAUTON**, secrétaire nationale, du Syndicat national de l'enseignement supérieur (SNESUP) ;

➤ **M. Jean-François DHAINAUT**, président de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) ;

➤ **MM. Guillaume GAUBERT**, sous-directeur, et **Denis CHARISSOUX**, chef du bureau recherche et enseignement supérieur, à la direction du budget du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique ;

➤ **M. Pierre DUMAZ**, président de l'Association des agents comptables d'université (AACU) ;

➤ **Mlle Sophie BINET**, vice-présidente de l'Union nationale des étudiants de France (UNEF) ;

➤ **M. Alexandre RIGAL**, directeur exécutif de la Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI) ;

➤ **M. Jean-Pierre ADAMI**, représentant de la Fédération CGT de l'éducation, de la recherche et de la culture (FERC-CGT) ;

➤ **M. Olivier VIAL**, délégué général de l'Union nationale interuniversitaire (UNI) ;

➤ **MM. Thiébaud WEBER**, président, et **Rémi SAMIER**, vice-président de la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE) ;

➤ **M. Dominique BARJOT**, représentant de la Fédération nationale des syndicats autonomes de l'enseignement supérieur et de la recherche (FNSAESR-CSEN) ;

➤ **MM. Grégory GOLF**, président, et **Mathieu BACH**, chargé de mission représentation de Promotion et défense des étudiants (PDE) ;

➤ **MM. Jean-François MAZOIN**, vice-président de l'Assemblée des directeurs d'institut universitaire de technologie (ADIUT), directeur de l'IUT, **Paul SABATIER** de Toulouse, **Christian CUESTA**, directeur de l'IUT de Créteil-Vitry, et **Jean VERGER**, directeur de l'IUT de Lorient ;

➤ **MM. Jean-Charles POMEROL**, président, et **Claude RONCERAY**, secrétaire général, de l'Université Pierre et Marie Curie - Paris 6.