

N° 547

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 avril 2013

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) et de la commission des finances (2) sur le bilan consolidé des sources de financement des universités,

Par Mme Dominique GILLOT et M. Philippe ADNOT,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : Mme Marie-Christine Blandin, *présidente* ; MM. Jean-Étienne Antoinette, David Assouline, Mme Françoise Cartron, M. Ambroise Dupont, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, M. Jacques Legendre, Mmes Colette Mélot, Catherine Morin-Desailly, M. Jean-Pierre Placade, *vice-présidents* ; Mme Maryvonne Blondin, M. Louis Duvernois, Mme Claudine Lepage, M. Pierre Martin, *secrétaires* ; MM. Serge Andreoni, Maurice Antiste, Dominique Bailly, Pierre Bordier, Mme Corinne Bouchoux, MM. Jean Boyer, Jean-Claude Carle, Jean-Pierre Chauveau, Jacques Chiron, Claude Domeizel, Mme Marie-Annick Duchêne, MM. Alain Dufaut, Jean-Léonce Dupont, Vincent Eblé, Mmes Jacqueline Farreyrol, Françoise Férat, MM. Gaston Flosse, Bernard Fournier, André Gattolin, Jean-Claude Gaudin, Mmes Dominique Gillot, Sylvie Goy-Chavent, MM. François Grosdidier, Jean-François Humbert, Mmes Bariza Khiari, Françoise Laborde, M. Pierre Laurent, Mme Françoise Laurent-Perrigot, MM. Jean-Pierre Leleux, Michel Le Scouarnec, Jean-Jacques Lozach, Philippe Madrelle, Jacques-Bernard Magner, Mme Danielle Michel, MM. Philippe Nachbar, Daniel Percheron, Mme Sophie Primas, MM. Marcel Rainaud, Michel Savin, Abdourahamane Soilihi, Alex Türk, Hilarion Vendegou et Maurice Vincent.

(2) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Mme Frédérique Espagnac, M. Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Roland du Luart, Aymeri de Montesquiou, Albéric de Montgolfier, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS	11
I. ÉTAT DES LIEUX	15
A. LE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS	15
1. <i>Le MESR fournit la quasi-totalité des ressources des universités, soit 12 milliards d'euros sur 13 milliards</i>	15
2. <i>SYMPA répartit en théorie environ 2 milliards d'euros de crédits et 120 000 emplois (mais sans leur masse salariale)</i>	17
3. <i>Des crédits notifiés en masse salariale et en fonctionnement, et assortis d'un plafond d'emplois</i>	18
B. SYMPA, UN « THERMOMÈTRE »	19
1. <i>Un système mis en place à la suite de rapports conjoints des commissions des finances et de la culture du Sénat</i>	20
a) <i>Le rapport de 2008 présentait les principales caractéristiques de SYMPA</i>	20
b) <i>Le rapport de 2009 proposait quelques adaptations de SYMPA, en partie mises en œuvre</i>	21
(1) <i>Un système rendu plus favorable aux petites universités, aux IUT et aux écoles d'ingénieurs</i>	21
(a) <i>Les petites universités</i>	21
(b) <i>Les IUT et les écoles d'ingénieurs internes aux universités</i>	21
(2) <i>L'instauration d'une enveloppe supplémentaire tendant à améliorer le taux d'encadrement des établissements sous-dotés les plus performants : une proposition non retenue du fait de la stagnation des crédits</i>	22
2. <i>Des moyens globaux (crédits + emplois) bénéficiant pour les deux tiers à l'enseignement et attribués pour environ 20 % à la performance</i>	22
3. <i>Le volet « crédits » de SYMPA</i>	24
a) <i>SYMPA stricto sensu : environ 1,5 milliard d'euros</i>	24
(1) <i>Première étape : la ventilation des crédits de fonctionnement au niveau national</i>	25
(2) <i>Une prise en compte de la performance exclusive dans le cas de la recherche, très faible dans le cas de l'enseignement</i>	27
(3) <i>Deuxième étape : le calcul de la dotation par université</i>	27
b) <i>SYMPA au sens large : environ 2 milliards d'euros</i>	29
(1) <i>Plusieurs enveloppes supplémentaires, s'élevant au total à 500 millions d'euros</i>	29
(2) <i>Des enveloppes réparties selon des critères spécifiques</i>	31
(3) <i>Sur les 2 milliards d'euros de SYMPA, la moitié sont notifiés comme masse salariale</i>	32
4. <i>Le volet « emplois »</i>	32
a) <i>Première étape : la ventilation des emplois au niveau national</i>	33
b) <i>Deuxième étape : le calcul des emplois par université</i>	34
5. <i>Les ajustements apportés à SYMPA en 2010</i>	35

C. ... QUI N'EST PAS RÉELLEMENT UTILISÉ POUR RÉDUIRE LES INÉGALITÉS	36
1. SYMPA n'a pas réellement été utilisé pour réduire les inégalités de crédits	36
a) La garantie de non baisse pour les universités sur-dotées vide SYMPA d'une grande partie de sa portée	36
(1) Un « excédent d'initialisation » de 100 à 200 millions d'euros, correspondant à une garantie de non baisse par rapport à 2008	36
(2) Une garantie de non baisse par rapport à l'année précédente	37
(3) En conséquence, un faible montant des crédits pouvant être attribués aux seules universités sous-dotées	37
(4) Le plafonnement des augmentations	38
b) En 2009 et en 2010, le choix de « saupoudrer » la forte augmentation des crédits entre toutes les universités par la création d'enveloppes supplémentaires	39
c) À partir de 2011, une stagnation globale des crédits empêchant la réduction des inégalités	39
d) Une partie des dotations de fonctionnement des universités est attribuée indépendamment de SYMPA	42
2. Un échec quasi total pour les emplois	43
a) Seulement 150 redéploiements de postes au niveau national (tous en 2009), alors qu'il en aurait fallu environ 5 000	43
b) À partir de 2010, plus aucun redéploiement d'emplois n'a été réalisé	43
c) Les 5 000 emplois devant être créés sur le quinquennat ne permettront que partiellement de corriger les inégalités	44
II. UN BILAN MITIGÉ DE SYMPA	46
A. UN SUCCÈS : UNE CONTRIBUTION À L'AUGMENTATION DU TAUX DE « PRODUISANTS » ?	46
1. SYMPA n'incite pas à la performance dans le cas de l'enseignement, ce qui est probablement inévitable	46
2. SYMPA incite à privilégier la recherche par rapport à l'enseignement	47
a) Selon le MESR, SYMPA a contribué à faire passer le taux de producteurs de 58 % à 72 %	47
b) Un « succès » en partie obtenu au détriment de l'enseignement ?	48
c) Un risque de cercle vicieux entre sous-dotation et faible taux de publication ?	49
B. UN ÉCHEC : L'ABSENCE DE RÉDUCTION SIGNIFICATIVE DES INÉGALITÉS	50
1. Un échec global	50
a) Les universités se répartissent en trois tiers	50
b) Les inégalités se sont peu réduites depuis 2008	53
c) La situation de chaque université au regard de SYMPA	54
2. Dans le cas des crédits : un demi-succès ?	60
a) Selon le MESR, « un réel rééquilibrage des subventions »	60
b) Toutefois les inégalités demeurent importantes	60
3. Le principal problème : quasiment aucun des 5 000 emplois censés être redéployés ne l'a été	61
4. Le total des moyens théoriquement à redéployer (emplois compris) : environ 300 millions d'euros, correspondant en quasi-totalité à des emplois	63
III. RÉDUIRE LES INÉGALITÉS ENTRE UNIVERSITÉS, TOUT EN PRÉSERVANT L'EXCELLENCE DES MEILLEURES D'ENTRE ELLES	64
A. CONCILIER DEUX EXIGENCES	64
1. Réduire les inégalités entre universités	64
2. ... tout en préservant la qualité de l'enseignement supérieur de la France	65
a) Un enjeu actuellement essentiel pour la politique de recherche et d'enseignement supérieur : améliorer la compétitivité	65
b) Un rôle croissant des financements extrabudgétaires, correspondant essentiellement aux investissements d'avenir	65

c) Les universités bénéficiant des Idex tendent à être aussi les universités « sur-dotées » au sens de SYMPA	69
d) Deux interrogations complémentaires	70
(1) Quel équilibre dans l'allocation des moyens entre l'enseignement et la recherche ?.....	70
(2) Faut-il vraiment réallouer les moyens au profit des formations « tertiaires » ?	72
B. DEUX SCÉNARIOS DE RÉÉQUILIBRAGE	74
1. <i>Premier scénario (A) : un rééquilibrage total</i>	74
a) Si le rééquilibrage est effectué par redéploiements : un coût d'environ 300 millions d'euros (et 5 000 emplois à redéployer)	74
b) Si le rééquilibrage est effectué par l'augmentation globale des moyens : un coût d'environ 600 millions d'euros (et 10 000 emplois à créer)	75
2. <i>Deuxième scénario (B) : un rééquilibrage partiel, fixant un ratio minimal moyens effectifs/moyens théoriques</i>	76
C. COMMENT RÉALISER CE RÉÉQUILIBRAGE ?	77
1. <i>Intégrer la masse salariale dans SYMPA</i>	77
a) Une intégration indispensable pour que SYMPA soit réellement utile.....	77
b) Une intégration techniquement et politiquement complexe.....	78
c) Intégrer seulement 90 % de la masse salariale dans SYMPA, les 10 % restants étant répartis dans le cadre du contrat, comme le propose l'IGAENR ?	79
2. <i>Une proposition du rapporteur Philippe Adnot : rendre SYMPA plus automatique</i>	80
3. <i>Rendre SYMPA plus juste</i>	80
a) Mieux prendre en compte la recherche clinique.....	80
b) Prendre en compte les implantations sur plusieurs sites.....	81
c) Augmenter le nombre de classes de formations pris en compte par la pondération	81
d) Tirer les conséquences de la disparition des notations des unités de recherche par l'AERES	82
e) La question du rééquilibrage entre licence et master : un enjeu à relativiser.....	83
4. <i>Mieux prendre en compte les sites</i>	84
D. FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES PROPRES DES UNIVERSITÉS	86
1. <i>Rationaliser le recours aux financements sur projet</i>	88
a) Établir une cartographie des financements sur projet attribués par l'Agence nationale de la recherche	88
b) Encourager et accompagner les projets de recherche prometteurs non sélectionnés.....	92
c) Faire de la reconquête des contrats européens une priorité.....	93
2. <i>Faire du financement sur projet un levier de progrès et de stimulation et non une charge de gestion a priori</i>	96
a) Renforcer l'assistance technique en ingénierie de projet.....	96
b) Alléger la charge administrative associée aux financements sur projet.....	97
c) Rationaliser la pratique du cofinancement	99
d) Généraliser la présentation des projets en coûts complets dans les contrats de recherche	102
3. <i>Réunir les conditions d'une vision consolidée des financements sur projets afin de garantir sur la durée l'engagement effectif des différents partenaires</i>	106
4. <i>Favoriser la diversification des sources de financement</i>	107
a) Les recettes issues de la formation continue : des marges inexploitées.....	108
b) Les fondations : des ressources globalement limitées	114
c) Une culture de la levée de fonds qui progresse lentement dans le monde universitaire	119
d) La prise de participations.....	121
E. GÉNÉRALISER LA COMPTABILITÉ ANALYTIQUE AU SEIN DES UNIVERSITÉS	124
F. GARANTIR L'INTEROPÉRABILITÉ DES SYSTÈMES D'INFORMATION	129

IV. PROPOSITIONS COMPLÉMENTAIRES DU RAPPORTEUR PHILIPPE ADNOT	133
A. RENDRE SYMPA PLUS AUTOMATIQUE	133
1. <i>Inscrire dans la loi les principales caractéristiques de SYMPA, en prévoyant un redéploiement annuel minimum ?</i>	133
2. <i>Instaurer une dotation nationale pour charges de service public, réunissant l'ensemble des financements du MESR aux universités ?</i>	138
3. <i>Les grandes lignes du mécanisme proposé pour SYMPA</i>	139
a) La confirmation des principaux mécanismes actuels	139
(1) La détermination des enveloppes nationales d'emplois et de crédits	139
(2) Le calcul des emplois et crédits théoriques par université	139
(3) Le maintien d'une clause d'évolution minimale pour chaque université	140
b) Les évolutions proposées	140
(1) La principale évolution : une règle de rattrapage automatique pour les universités dont les crédits sont inférieurs à 90 % de leur montant théorique	140
(2) Répartir selon les « règles SYMPA de droit commun » les crédits actuels relatifs à l'équivalence entre TD et TP et le plan licence	141
(3) Une amélioration de la transparence	142
B. PORTER LES DROITS DE SCOLARITÉ À LA MOYENNE EUROPÉENNE, TOUT EN RENFORÇANT LE SYSTÈME DES BOURSES	142
1. <i>Des droits de scolarité plus faibles que dans les autres États européens</i>	142
2. <i>Une piste de travail du rapporteur Philippe Adnot : porter les droits de scolarité à la moyenne européenne, tout en renforçant le système des bourses</i>	143
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	149
ANNEXE I : « FICHE SYMPA » DE LYON 1 POUR 2013	151
ANNEXE II : ÉLÉMENTS DE COMPARAISON : LA STRUCTURE DE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS EUROPÉENNES	158

Mesdames, Messieurs,

Au cours des cinq dernières années, la question des modalités de financement de l'enseignement supérieur en France a pris une importance particulière, alors que les universités se voyaient confier la maîtrise d'un budget global dont le périmètre avait été sensiblement élargi pour recouvrir la masse salariale (qui représente désormais près de 80 % du budget des universités) et qui avait été multiplié par trois voire quatre, dans le cadre de leur accession aux « responsabilités et compétences élargies » (RCE). En effet, la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, dite « loi LRU », postulait une optimisation de l'utilisation par les universités de l'ensemble de leurs ressources, humaines, budgétaires et patrimoniales. Elle supposait un examen prospectif systématique de la soutenabilité des projets portés par les équipes de direction (de l'université comme de chaque composante), responsabilisées dans l'emploi de leurs moyens.

Comme le rappelle le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, « *la France, avec un financement public à hauteur de 81,7 % (supérieur de 12,8 points à la moyenne des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques – OCDE –) et un financement privé à hauteur de 18,3 %, se situe dans une zone médiane des 29 pays de l'OCDE ayant fourni cet indicateur* »¹. Pour rappel, la part des financements d'origine publique s'établit en moyenne, dans l'OCDE, à 68,9 %, contre 31,1 % de financements d'origine privée.

La mise en œuvre de la loi LRU s'est accompagnée d'efforts financiers substantiels de la part de l'État en faveur des universités qui ont bénéficié d'une exonération des normes de réduction des dépenses publiques applicables aux autres opérateurs de l'État dans un contexte budgétaire contraint. L'attribution aux établissements d'enseignement supérieur de moyens budgétaires et extrabudgétaires, en particulier dans le cadre du programme des investissements d'avenir (PIA) financés par le grand emprunt, a traduit la priorité politique accordée au secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche. Alors que les classements internationaux entretiennent le

¹ *L'état de l'enseignement supérieur et de la recherche en France, n° 5, décembre 2011.*

sentiment d'une université française « déclassée »¹ et que les comparaisons entre les coûts respectifs d'un étudiant en université et d'un étudiant en grande école² laissent craindre un système d'études supérieures à deux vitesses, l'effort financier en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche a été érigé en priorité politique absolue.

Pour autant, la situation financière des universités consécutivement à leur accession aux RCE s'est révélée particulièrement préoccupante dans la période récente. 23 universités ont enregistré un déficit pour la deuxième année consécutive, sur la période 2010-2011. À cela, s'ajoute le fait que 20 universités disposaient, en 2012, d'un fonds de roulement inférieur au seuil prudentiel de trente jours de fonctionnement.

Les critiques se sont alors multipliées à l'encontre des effets redistributifs d'un système d'allocation des moyens récurrents (pourtant dénommé « SYMPA »³) jugés insuffisants, de l'absence de transfert aux universités à due concurrence des moyens nécessaires afin d'assumer la prise en charge de la masse salariale et des mesures catégorielles et sociales décidées au niveau national (glissement-vieillesse technicité – GVT –, contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », plan « carrières » consécutif à la « loi Sauvadet »⁴...), des disparités territoriales constatées dans l'attribution des investissements d'avenir...

L'articulation entre les différentes modalités de financement des universités constitue désormais un enjeu déterminant pour la soutenabilité budgétaire et financière de leurs politiques de formation et de recherche,

¹ *D'inspiration anglo-saxonne, le classement dit de « Shanghai » (classement académique des universités mondiales effectué par l'université Jiao Tong) comme ses concurrents (Times Higher Education World University Rankings), en raison de critères qui accordent une large place au nombre de publications scientifiques parues dans des revues essentiellement anglo-saxonnes et aux reconnaissances internationales prestigieuses obtenues dans le domaine de la recherche, rend mal compte de l'ouverture à l'international des établissements français, de la qualité des formations dispensées et du niveau des étudiants. La France est 8^e dans le dernier palmarès 2012 de Shanghai, à égalité avec l'Italie, sur les 43 pays présents dans ce classement. Toutefois, alors que les États-Unis comptent 53 de leurs universités dans les 100 premières universités (et 17 dans le « top 20 ») et le Royaume-Uni neuf, la France n'en compte que trois (Paris-Sud (37^e), Pierre-et-Marie-Curie (42^e) et l'École normale supérieure de la rue d'Ulm (73^e)). Sur les 500 établissements classés, seuls vingt sont français. Les performances sont en baisse : en 2009, 23 universités françaises figuraient dans ce classement, et la France était 5^e.*

² *L'état de l'enseignement supérieur et de la recherche, n° 5, décembre 2011 : « En 2010, la dépense moyenne par étudiant s'élève à 11 430 euros, soit 42 % de plus qu'en 1980. [...] Ce coût est sensiblement différent selon les filières de formation : il varie de 10 180 euros en moyenne par an pour un étudiant d'université publique jusqu'à 15 240 euros pour un élève de classe préparatoire aux grandes écoles ».*

³ *Appellation d'origine sénatoriale : « Le financement des universités : pour un SYstème de répartition des Moyens à l'Activité et à la Performance (SYMPA) », rapport d'information de MM. Philippe Adnot, Jean-Léonce Dupont, Christian Gaudin, Serge Lagauche, Gérard Longuet et Philippe Richert, fait au nom de la commission des affaires culturelles et de la commission des finances, n° 382 (2007-2008), 10 juin 2008.*

⁴ *Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.*

depuis leur accession aux RCE. **La cohérence et la complémentarité entre les multiples sources de financement influent, de façon notable, sur la capacité d'un établissement d'enseignement supérieur à adopter un positionnement stratégique propre**, en lui permettant non seulement d'honorer ses missions de service public dans des conditions optimales mais également de mettre en œuvre des politiques de différenciation qui lui permettent aussi bien de se distinguer par sa « valeur ajoutée » dans un environnement de plus en plus concurrentiel que de répondre aux besoins spécifiques de formation de son territoire d'implantation.

Les conditions d'octroi des dotations d'État, le succès des universités auprès des appels d'offre nationaux et européens et leurs marges de manœuvre dans la diversification de leurs ressources propres conditionnent la capacité des universités à assumer leurs missions de service public et à définir un positionnement stratégique qui leur permette de rayonner sur différentes échelles territoriales : locale, régionale, nationale, européenne et internationale.

Vos rapporteurs rappellent les principales critiques formulées à l'encontre des modalités de financement des universités :

- les multiples réformes du secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui se sont succédé à un rythme intense au cours de la dernière décennie, ont conduit à un **empilement des modes de financement** qui, dès lors que leur compatibilité et leur articulation n'ont pas fait l'objet d'un examen approfondi à l'origine, répondent à des **objectifs différents, parfois divergents**. Le curseur est particulièrement difficile à placer entre des objectifs potentiellement concurrents ou contradictoires tels que la péréquation dans la répartition des financements publics récurrents et l'encouragement à la performance et l'excellence par la voie des financements extrabudgétaires ;

- les décisions politiques qui ont conduit, chaque année, à **neutraliser les effets attendus** du modèle critérisé de financement par répartition à l'activité et à la performance n'ont pas permis aux universités autonomes d'**anticiper, sur une base pluriannuelle, les conséquences financières de leurs choix stratégiques** de développement¹ ;

- l'**incapacité des universités à retracer l'origine de l'ensemble de leurs ressources, de même que leur affectation**, n'a pas permis une objectivation des coûts de la formation par filière et de la recherche.

Dans ces conditions, vos rapporteurs se sont penchés plus particulièrement sur les axes de réflexion suivants :

- l'analyse des **conditions de mise en œuvre du système d'allocation critérisé « SYMPA »** et des décalages qui ont pu être observés entre les dotations théoriques et les dotations effectivement notifiées et versées

¹ *Enjeux et problématique de la table ronde n° 3 du colloque de la Conférence des présidents d'université de février 2012 : « Les mécanismes de financement de l'enseignement supérieur et de la recherche ».*

aux universités. À l'occasion d'une table ronde consacrée aux « Mécanismes de financements de l'enseignement supérieur et de la recherche » en février 2012, Mme Sophie Béjean, alors présidente de l'université de Bourgogne, avait rappelé l'importance d'un modèle « critérisé » d'allocation des moyens récurrents de l'État aux universités : *« pour que des universités – avec des missions nationales, de formation et de recherche principalement, mais pas seulement – deviennent des opérateurs majeurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, il est essentiel de maintenir un modèle de financement « critérisé » pour allouer des moyens entre établissements. C'est nécessaire pour financer de manière équitable nos activités, qu'il s'agira de mesurer et d'objectiver »*¹ ;

- la **diversification des ressources propres des universités** et leur capacité aussi bien à obtenir des financements sur projet qu'à dégager des ressources complémentaires auprès de partenaires publics et privés ;

- les **conditions d'une vision consolidée, au sein des universités, de l'ensemble des ressources disponibles**, afin d'en améliorer l'allocation, le suivi et l'efficacité. L'absence d'une base de données permettant de disposer d'une vision consolidée et sincère de l'ensemble des financements perçus par les universités et leurs composantes n'est pas un problème spécifiquement français. À titre d'exemple, la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) soulignait, dès 2008, qu'« *il n'existe aucune base de données complète qui permettrait d'avoir une vue d'ensemble, à la fois transversale et longitudinale, du financement des universités au Québec. Cette situation fait en sorte qu'il est difficile d'évaluer si le financement est équitablement réparti entre les établissements et si les décisions gouvernementales répondent aux besoins réels à partir d'une perspective de développement global, durable et équitable des universités québécoises* »².

¹ Sophie Béjean, citée in Actes du colloque « L'université pour l'avenir, avenir des universités », table ronde « Les mécanismes de financement de l'enseignement supérieur et de la recherche », université d'Aix-Marseille, 8, 9 et 10 février 2012.

² Nathalie Dyke, en collaboration avec Michel Umbriaco et Cécile Sabourin, Financement des universités – Investir dans le corps professoral, premier document de synthèse découlant des travaux du comité sur le financement des universités de la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université, avril 2008.

PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

I. PROPOSITIONS COMMUNES AUX DEUX RAPPORTEURS

Proposition n° 1 : Créer, comme prévu, 5 000 emplois dans l'enseignement supérieur sur la durée du quinquennat, et affecter la totalité des créations d'emplois aux universités sous-dotées.

Proposition n° 2 : Si le choix était fait de redéployer, dans le cadre de la prochaine réforme de SYMPA, des moyens de la recherche (privilegiée par les investissements d'avenir¹) vers l'enseignement, cette décision devrait être prise dans la plus grande transparence, et ne pas remettre en cause les orientations du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi.

Proposition n° 3 : Veiller à la compatibilité d'un éventuel redéploiement des moyens des formations secondaires vers les formations tertiaires avec le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi.

Proposition n° 4 : Annoncer un objectif chiffré (comme un ratio minimal dotation effective/dotation théorique), associé à un calendrier précis, de réduction des inégalités entre universités au sens de SYMPA. Privilégier un scénario d'augmentation globale des moyens, au profit des universités sous-dotées. Si cela n'est pas suffisant, effectuer des redéploiements des universités sur-dotées vers les universités sous-dotées, en veillant à ce que ces redéploiements ne remettent pas en cause les filières d'excellence.

Proposition n° 5 : Intégrer 90 % de la masse salariale dans SYMPA, les 10 % restants étant répartis dans le cadre du contrat (comme le propose l'IGAENR²).

Proposition n° 6 : Mieux prendre en compte la recherche clinique dans le calcul de la dotation théorique de SYMPA.

Proposition n° 7 : Prendre en compte les implantations sur plusieurs sites dans le calcul de la dotation théorique de SYMPA.

Proposition n° 8 : Augmenter le nombre de classes de formations pris en compte par la pondération.

Proposition n° 9 : Dans le cas des critères utilisés par SYMPA, tirer les conséquences de la disparition des notations des unités de recherche par l'AERES³.

Proposition n° 10 : Rééquilibrer la répartition des différentes enveloppes de SYMPA au profit de la licence.

¹ Cette appréciation concerne l'ensemble des investissements d'avenir, et pas les seules Idex (qui concernent à la fois l'enseignement et la recherche).

² Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche.

³ Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur.

Proposition n° 11 : Poursuivre les expérimentations, en associant pleinement les collectivités territoriales, avant de généraliser la conclusion de contrats de site.

Proposition n° 12 : Systématiser l'établissement, par les opérateurs nationaux, d'une cartographie des financements sur projet attribués, avant et après chaque grande vague de sélection, afin de déterminer d'éventuelles tendances à la concentration dans la répartition de ces financements et de prévenir les risques de surfinancements.

Proposition n° 13 : Expérimenter, dans plusieurs régions, la communication aux collectivités territoriales de listes de projets non retenus par l'ANR¹ mais identifiés comme prometteurs afin de favoriser leur financement sur projet.

Proposition n° 14 : Développer au niveau de l'AMUE², en lien avec les organismes de recherche, des guides méthodologiques et des parcours de formation ouverts aux enseignants-chercheurs et aux personnels administratifs.

Proposition n° 15 : Rapprocher les procédures d'appels à projet et de suivi de l'utilisation des financements sur projet mises en œuvre par l'ANR et par les opérateurs européens, afin de limiter les audits redondants.

Proposition n° 16 : Renforcer la coordination entre les opérateurs nationaux, les collectivités territoriales et les partenaires publics et privés sur l'assiette des dépenses éligibles aux cofinancements afin de garantir, autant que possible, un financement des projets en coûts complets.

Proposition n° 17 : Généraliser la présentation en coûts complets des dossiers déposés en réponse aux appels à projet nationaux, après avoir établi, dans le cadre d'une concertation entre les agences de financement sur projet, les établissements d'enseignement supérieur et les organismes de recherche, une liste d'indicateurs et de critères permettant d'apprécier de façon transparente et équilibrée les frais d'environnement associés à la mise en œuvre d'un projet de recherche.

Proposition n° 18 : Mettre en place, dans chaque région, un comité de coordination du financement réunissant l'ensemble des acteurs du territoire afin de dresser le bilan des financements disponibles et de rappeler ainsi aux partenaires la teneur de leurs engagements.

Proposition n° 19 : Garantir la présence d'un représentant de l'enseignement supérieur (le coordonnateur académique ou régional de la formation continue universitaire nommé par le recteur) au sein des comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle et associer systématiquement les universités à l'élaboration des projets territoriaux et des parcours professionnels organisés.

¹ Agence nationale de la recherche.

² Agence de mutualisation des universités et des établissements d'enseignement supérieur ou de recherche et de support à l'enseignement supérieur ou à la recherche.

Proposition n° 20 : Assortir les contrats pluriannuels d'établissement et les contrats de site d'objectifs ambitieux en termes de développement de la validation des acquis professionnels (VAP) et de la validation des acquis de l'expérience (VAE) au niveau des universités, ce qui suppose, en contrepartie, l'affectation par l'État de moyens humains et financiers supplémentaires en vue de renforcer les capacités des services universitaires de gestion de l'offre de formation continue.

Proposition n° 21 : Permettre aux établissements d'enseignement supérieur, sur la base du volontariat, d'être agréés organismes collecteurs de taxe d'apprentissage.

Proposition n° 22 : Associer plus étroitement les universités, au travers de la contractualisation, aux dispositifs de formation tout au long de la vie au bénéfice des agents publics, en particulier pour les métiers de l'enseignement et de l'éducation.

Proposition n° 23 : Exiger des recteurs qu'ils transmettent au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche les bilans financiers consolidés des fondations universitaires, partenariales et de coopération scientifique.

Proposition n° 24 : Renforcer l'accompagnement des universités dans le développement de leurs fonctions de pilotage budgétaire et financier avec pour objectif de généraliser la mise en place de la comptabilité analytique dans l'ensemble des établissements d'ici à la rentrée universitaire 2014-2015.

Proposition n° 25 : Encourager le développement des ressources propres en vue de financer les activités sur projet, à partir d'une évaluation préalable des coûts complets de chaque activité ou projet. Faire du renforcement du suivi du recouvrement des ressources un objectif prioritaire dans le cadre du dialogue de gestion avec les composantes.

Proposition n° 26 : Mettre en place, sous l'égide de l'AMUE, un référentiel d'informations comptables et financières commun aux universités et aux organismes de recherche. Développer la délégation globale de gestion, au sein des unités mixtes de recherche et des structures de recherche partenariales, et faire appliquer l'obligation de présentation consolidée des recettes et des dépenses.

II. PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR PHILIPPE ADNOT

Proposition n° A1 : Pour réduire effectivement les inégalités au sens de SYMPA, « élever » SYMPA au niveau législatif, en fixant une cible de ratio dotation effective/dotation théorique en dessous de laquelle aucune université ne devrait se trouver à moyen terme.

À défaut, inscrire dans la loi l'obligation d'un rapport public annuel indiquant précisément, pour chaque université, les dotations théorique et effective résultant de SYMPA.

Proposition n° A2 : Porter les droits de scolarité à la moyenne européenne, pour augmenter les ressources des universités de 900 millions d'euros. Concentrer autant que possible cette augmentation sur les étudiants étrangers non communautaires.

I. ÉTAT DES LIEUX

A. LE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS

1. Le MESR fournit la quasi-totalité des ressources des universités, soit 12 milliards d'euros sur 13 milliards

L'article L. 719-4 du code de l'éducation (que le projet de loi relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche, actuellement en cours de discussion, ne prévoit pas de modifier) dispose que *« les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel disposent, pour l'accomplissement de leurs missions, des équipements, personnels et crédits qui leur sont attribués par l'État. Ils peuvent disposer des ressources provenant notamment de la vente des biens, des legs, donations et fondations, rémunérations de services, droits de propriété intellectuelle, fonds de concours, de la participation des employeurs au financement des premières formations technologiques et professionnelles et de subventions diverses. Ils reçoivent des droits d'inscription versés par les étudiants et les auditeurs. Ils peuvent recevoir des subventions d'équipement ou de fonctionnement des régions, départements et communes et de leurs groupements »*.

À la connaissance des rapporteurs, il n'existe pas de tableau consolidé présentant, dans leur globalité, les ressources des universités et précisant leur origine. En particulier, les tableaux qui leur ont été transmis par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) portent seulement sur les ressources transitant par les budgets des universités, ce qui exclut les emplois directement rémunérés par le titre 2 du budget de l'État.

Les rapporteurs se sont efforcés de reconstituer un tel tableau consolidé, en s'appuyant :

- pour les crédits du MESR, le plan Campus et les investissements d'avenir, sur le rapport d'avril 2012 de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) sur le financement des universités¹ ;

- pour les autres ressources, sur les données transmises par le MESR aux rapporteurs.

¹ Florence Lustman, Pascal Aimé, Philippe Bezagu, Bernard Dizambourg, Victoire Paulhac, Justine Coutard, « Cadrage macroéconomique des moyens humains et financiers alloués aux universités depuis 2007 », rapport de l'inspection générale des finances (2012-M-023-02) et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (2012-044), avril 2012. Le tableau réalisé par les rapporteurs consolide des données figurant de manière éparse dans le rapport.

Les principaux moyens des universités : une synthèse indicative

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012 (prév.)
I. PRINCIPAUX FINANCEMENTS DE L'ÉTAT (1)	10 624,3	11 396,9	11 536,1	11 617,0	12 798,4
A. BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT*	10 624,3	11 305,6	11 462,7	11 440,0	11 653,0
1. Programme 150	10 624,3	11 249,1	11 446,7	11 440,0	11 653,0
a) Crédits budgétaires hors T2 et hors masse salariale transférée (TP), dont :	2 070,2	2 447,0	2 325,4	2 198,8	2 217,4
Fonctionnement	1 529,9	1 834,0	1 804,4	1 854,6	1 853,8
Investissement (programme 150)	540,4	613,1	520,9	344,2	363,6
<i>Dévolution du patrimoine</i>			11,0	16,0	27,4
<i>PPP budgétaires</i>	1,0	3,4	11,4	14,3	33,4
<i>Contrats de projet État-régions (CPER)</i>	358,2	384,9	330,4	190,1	167,7
<i>Jussieu</i>	181,2	224,8	168,2	123,8	135,1
b) Masse salariale transférée (T3), dont :	0,0	2 086,5	5 801,2	7 648,3	8 307,1
Contrats doctoraux		85,3	255,2	307,7	317,0
Prime d'encadrement doctoral et de recherche (PEDR) et prime d'excellence scientifique (PES)		61,0	61,0	61,0	61,0
Plan licence	30,2	92,7	158,9	194,9	194,9
c) Masse salariale (T2)	8 554,1	6 715,6	3 320,1	1 592,9	1 128,5
2. Plan de relance hors programme 150	0,0	56,5	16,0	0,0	0,0
B. CRÉDITS EXTRA-BUDGÉTAIRES				61,7	1 041,6
1. Plan Campus				61,7	201,6
<i>a) Intérêts intermédiaires</i>				61,7	188,6
<i>b) Rémunération de la dotation</i>					13,0
2. Investissements d'avenir					630,1
<i>a) Dotations consommables</i>					324,6
<i>b) Intérêts</i>					305,5
3. Autres**					209,9
C. CRÉDITS ANR	ND	91,3	73,4	115,4	103,8
II. MINISTÈRES AUTRES QUE LE MESR (2)	60,0	44,4	46,2	45,6	
III. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (2)	283,0	302,4	348,6	342,1	
IV. UNION EUROPÉENNE (2)	119,8	104,4	121,0	138,1	
V. RESSOURCES PROPRES (2)	1 059,9	1 072,1	1 104,2	1 144,3	
Droits d'inscriptions	294,0	246,6	270,9	290,8	
Redevances sur prestations intellectuelles	48,8	15,9	13,3	12,3	
Contrats de recherche hors ANR	145,6	148,5	160,5	164,5	
Prestation de formation continue	214,2	190,0	200,6	220,2	
Taxe d'apprentissage	111,0	92,5	85,9	84,1	
Autres prestations	252,7	243,1	254,4	236,5	
Autres ressources donnant lieu à encaissement	169,1	135,6	118,5	135,8	
VI. RESSOURCES TOTALES (I +II+III+IV+V)	12 146,9	12 920,2	13 156,1	13 287,1	

Remarque : ce tableau a été réalisé à partir de sources diverses. En particulier, les données du rapport IGF/IGAENR et les concepts utilisés peuvent différer de ceux du MESR. Les montants doivent donc être considérés comme des ordres de grandeur.

* Le budget général de l'État a été retraité par le rapport IGF/IGAENR de manière à obtenir un périmètre constant sur toute la période.

** Calculé par différence par les rapporteurs.

Sources : (1) D'après Florence Lustman, Pascal Aimé, Philippe Bezagu, Bernard Dizambourg, Victoire Paulhac, Justine Coutard, « Cadrage macroéconomique des moyens humains et financiers alloués aux universités depuis 2007 », rapport de l'IGF (2012-M-023-02) et de l'IGAENR (2012-044), avril 2012. Le tableau synthétise les informations éparses contenues dans ce rapport. (2) Données transmises par le MESR aux rapporteurs.

2. SYMPA répartit en théorie environ 2 milliards d'euros de crédits et 120 000 emplois (mais sans leur masse salariale)

Conformément à l'article L. 712-9 du code de l'éducation, la dotation globale de l'État est notifiée aux établissements, en distinguant les montants affectés à la masse salariale, les autres crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement. Sur environ 12 milliards d'euros de crédits, 10 correspondent à la subvention pour charges de service public, dont 8 à la masse salariale transférée lors du passage aux « responsabilités et compétences élargies » (RCE) acquises dans le cadre de la mise en œuvre de la loi LRU. SYMPA répartit seulement 2 milliards d'euros, se répartissant également entre fonctionnement et masse salariale.

Les universités se voient, en outre, appliquer un double plafond d'emplois : l'un relatif aux emplois financés par l'État (une université ne peut donc recruter plus de fonctionnaires titulaires que ce qu'autorise le budget de l'État) et dont la masse salariale (de l'ordre de 8 milliards d'euros) n'est pas couverte par SYMPA ; l'autre, établi par le contrat pluriannuel d'établissement, fixant le pourcentage maximum de la masse salariale que l'établissement peut consacrer au recrutement des agents contractuels.

Le tableau ci-après synthétise les différentes composantes de la subvention pour charges de service public des universités, de l'ordre de 10 milliards d'euros.

La subvention pour charges de service public des universités (2012)

		Nombre/ montant (ordre de grandeur)	Répartition calculée par SYMPA	Répartition non calculée par SYMPA
Emplois				
Emplois de titulaires		120 000 emplois	X	
Crédits				
<i>(en millions d'euros)</i>				
Crédits exécutés sur le titre 2 de l'État	Masse salariale non encore transférée	296		X
Crédits récurrents de masse salariale	Masse salariale accordée depuis le passage aux responsabilités de compétences élargies	7 743	[SYMPA ne calcule pas une masse salariale, mais seulement des emplois]	Montant fixé sur la base des crédits exécutés l'année précédant le passage à l'autonomie, puis actualisé annuellement en fonction des évolutions générales (par exemple en fonction du taux de cotisation pour les pensions civiles de l'État – CAS) et de la répartition des augmentations ou diminutions d'emplois
	SYMPA - Autres crédits notifiés sous forme de masse salariale*	1 084	X	

		Nombre/ montant (ordre de grandeur)	Répartition calculée par SYMPA	Répartition non calculée par SYMPA
Crédits récurrents de fonctionnement	SYMPA - Autres crédits notifiés sous forme de fonctionnement	955	X	
	Crédits de fonctionnement – déterminés par la négociation contractuelle	64		X
	Crédits de fonctionnement – dévolution	22		X
	Fonctionnement – Action Sociale	3		X
Actions spécifiques fléchées	Actions spécifiques (crédits de mise en sécurité, appels à projets, PPP ...)	Variable		X
Total		10 170	2 040	8 130

* Prime d'encadrement doctoral et de recherche (PEDR)/prime d'excellence scientifique (PES, qui a remplacé la PEDR en 2010), contrats doctoraux non fléchés, plan licence.

Source : rapporteurs, d'après le MESR

Dans le cas des crédits non répartis par SYMPA, le MESR donne les exemples suivants : « *crédits de mise en sécurité et d'accessibilité ; allocations de recherche non contractualisées (allocations sur thématiques prioritaires, de coopération internationale, pour l'accueil de normaliens ou de polytechniciens) ; enveloppe performance négociée dans le cadre du contrat quinquennal ; actions spécifiques diverses* »¹.

3. Des crédits notifiés en masse salariale et en fonctionnement, et assortis d'un plafond d'emplois

Il résulte de l'article L. 712-9 du code de l'éducation (que le projet de loi relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche, actuellement en cours de discussion, ne prévoit pas de modifier) que les universités doivent respecter leur plafond d'emplois et leur masse salariale. En particulier, si les crédits de masse salariale peuvent être utilisés pour financer d'autres dépenses, la réciproque n'est pas vraie, conformément au principe de « *fongibilité asymétrique* ».

¹ Source : réponse au questionnaire adressé par la commission des finances en vue de la discussion du projet de loi de finances pour 2013.

L'article L. 712-9 du code de l'éducation

« Le contrat pluriannuel d'établissement conclu par l'université avec l'État prévoit, pour chacune des années du contrat et sous réserve des crédits inscrits en loi de finances, le montant global de la dotation de l'État en distinguant les montants affectés à la masse salariale, les autres crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement.

« Les montants affectés à la masse salariale au sein de la dotation annuelle de l'État sont limitatifs et assortis du plafond des emplois que l'établissement est autorisé à rémunérer. Le contrat pluriannuel d'établissement fixe le pourcentage maximum de cette masse salariale que l'établissement peut consacrer au recrutement des agents contractuels mentionnés à l'article L. 954-3.

« L'établissement assure l'information régulière du ministre chargé de l'enseignement supérieur et se dote d'instruments d'audit interne et de pilotage financier et patrimonial selon des modalités précisées par décret.

« Les comptes de l'université font l'objet d'une certification annuelle par un commissaire aux comptes. »

B. SYMPA, UN « THERMOMÈTRE »...

En 2009, en conséquence notamment du rapport d'information n° 382 (2007-2008) du 10 juin 2008 conjoint à la commission de la culture et à la commission des finances¹, le « système analytique de répartition des moyens » (dit « San Remo ») a été remplacé par le « système de répartition des moyens à la performance et à l'activité » (« SYMPA »).

SYMPA n'est défini par aucun texte juridique, et correspond simplement à un outil d'aide à la décision du MESR.

Il existe un modèle SYMPA pour les universités, et un autre pour les écoles d'ingénieurs (qui s'applique également aux trois universités de technologie). Dans le présent rapport d'information, on se limitera au modèle SYMPA des universités.

SYMPA répartit entre universités trois types de moyens :

- les crédits de fonctionnement (pour environ 1 milliard d'euros) ;
- certains crédits de masse salariale (pour environ 1 milliard d'euros également), comme le plan de réussite en licence (PRL) ;
- les emplois (mais pas la masse salariale) des titulaires (enseignants-chercheurs, chercheurs et BIATOSS²), financés jusqu'au passage progressif des universités aux responsabilités et compétences élargies (RCE) par le titre 2 du budget général de l'État. Ces emplois sont au nombre d'environ 120 000.

¹ « Le financement des universités : Pour un système de répartition des moyens à l'activité et à la performance (SYMPA) », de Philippe Adnot, Jean-Léonce Dupont, Christian Gaudin, Serge Lagache, Gérard Longuet et Philippe Richert (dans le cadre d'un groupe de travail conjoint aux deux commissions).

² Bibliothécaires, ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers, personnels sociaux et de santé.

Au total, SYMPA calcule donc la répartition d'environ 2 milliards d'euros.

Ces 2 milliards d'euros constituent une enveloppe substantielle comparativement à celle qui était distribuée selon les critères du système d'allocation San Remo (de l'ordre de 0,5 milliard d'euros), mais d'une ampleur limitée par rapport à l'ensemble de la subvention pour charges de service public (SCSP) des universités, de l'ordre de 10 milliards d'euros.

En effet, la masse salariale des titulaires¹, de l'ordre de 8 milliards d'euros, n'a jamais été calculée par SYMPA. En pratique, elle a été fixée sur la base des crédits exécutés l'année précédant le passage à l'autonomie, puis actualisée annuellement en fonction des évolutions générales (par exemple en fonction du taux de cotisation pour les pensions civiles de l'État – CAS) et de la répartition des augmentations ou des diminutions d'emplois.

1. Un système mis en place à la suite de rapports conjoints des commissions des finances et de la culture du Sénat

La commission de la culture et la commission des finances ont publié deux rapports d'information sur SYMPA :

- le rapport d'information n° 382 (2007-2008) précité du 10 juin 2008 « Le financement des universités : Pour un système de répartition des moyens à l'activité et à la performance (SYMPA) », de Philippe Adnot, Jean-Léonce Dupont, Christian Gaudin, Serge Lagache, Gérard Longuet et Philippe Richert (dans le cadre d'un groupe de travail conjoint aux deux commissions) ;

- le rapport d'information n° 532 (2008-2009) du 7 juillet 2009 « Autonomie budgétaire et financière des universités et nouveau système d'allocation des moyens (SYMPA) : le chemin de la vertu ? », de Philippe Adnot et Jean-Léonce Dupont (rapport conjoint de deux commissions).

a) Le rapport de 2008 présentait les principales caractéristiques de SYMPA

Dans leur premier rapport, les deux commissions, s'appuyant sur des travaux du MESR, présentaient la réforme selon elles souhaitable.

Elles estimaient que « *la part des [moyens] alloués à la performance pourrait (...) être comprise entre 13,5 % et 20 % dès 2009* ».

Le précédent Gouvernement a décidé de retenir le haut de l'intervalle, la part des moyens (crédits + emplois) alloués à la performance ayant été de l'ordre de 20 % en 2009.

¹ Jusqu'au passage aux RCE, elle n'apparaissait pas dans les budgets des universités (mais apparaissait bien entendu dans celui du MESR). Depuis le passage aux RCE, elle apparaît dans les budgets des universités.

b) Le rapport de 2009 proposait quelques adaptations de SYMPA, en partie mises en œuvre

Dans leur second rapport¹, les commissions des finances et de la culture préconisaient diverses évolutions.

(1) Un système rendu plus favorable aux petites universités, aux IUT et aux écoles d'ingénieurs

Les deux commissions jugeaient inappropriée la moindre progression, voire la diminution, de certaines dotations par rapport à celles résultant de San Remo.

(a) Les petites universités

Le système SYMPA, tel qu'il existait alors, entraînait une moindre progression des dotations des petites universités.

Ainsi, il ressortait des données transmises par le MESR que la catégorie d'universités dont les moyens augmentaient le moins était celle des universités appartenant à la catégorie U3, dites « pluridisciplinaires sans santé », par conséquent considérées comme globalement surdotées par le modèle.

Conformément aux préconisations des commissions de la culture et des finances, depuis 2010, les 10 000 premiers étudiants sont affectés d'un coefficient de 1,05 pour tenir compte de l'existence d'un niveau minimum de charges fixes à supporter par l'établissement.

(b) Les IUT et les écoles d'ingénieurs internes aux universités

Le rapport précité proposait également de rendre le dispositif plus favorable aux instituts universitaires de technologie (IUT) (ainsi qu'aux écoles d'ingénieurs internes aux universités).

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

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

¹ Rapport d'information n° 532 (2008-2009) du 7 juillet 2009 « Autonomie budgétaire et financière des universités et nouveau système d'allocation des moyens (SYMPA) : le chemin de la vertu ? », de Philippe Adnot et Jean-Léonce Dupont (rapport conjoint de deux commissions).

Cette préconisation a été mise en œuvre, comme le montre le tableau ci-après.

La pondération du nombre d'étudiants selon les classes de formations

	Licences pro+DUT secondaires et ingénieurs	Licences pro+DUT tertiaires	Licences, masters et IUFM secondaires, autres années de santé	Licences, masters et IUFM tertiaires, préparation aux concours	1^{re} année de santé
Pondération en 2009	2,8	1,5	2,4	1	1
Pondération depuis 2010	4	3	2,4	1,1	1

Source : rapporteurs

- (2) L'instauration d'une enveloppe supplémentaire tendant à améliorer le taux d'encadrement des établissements sous-dotés les plus performants : une proposition non retenue du fait de la stagnation des crédits

Le rapport précité des commissions de la culture et des finances considérait favorablement la proposition de la Conférence des présidents d'université (CPU), faite le 2 juillet 2009, « *que la mesure de l'efficience soit utilisée comme base de référence pour le calcul d'une dotation spécifique et complémentaire. Cette enveloppe réservée au soutien à l'efficience serait principalement destinée à améliorer le taux d'encadrement des établissements sous-dotés les plus performants, mais sans passer par le mécanisme des redéploiements entre universités* ».

Cette préconisation n'a pas été mise en œuvre, en raison notamment du faible dynamisme des crédits à compter de 2011, qui empêchait d'augmenter significativement les moyens de certaines universités sans réduire ceux des autres.

2. Des moyens globaux (crédits + emplois) bénéficiant pour les deux tiers à l'enseignement et attribués pour environ 20 % à la performance

La contribution des types de critères utilisés par SYMPA pour la répartition des moyens est synthétisée par les tableaux ci-après.

Contribution des différents types de critères à la répartition des moyens de SYMPA

(en %)

1. 2009

	Enseignement	Recherche	Total
Crédits*	51,0	49,0	100,0
Activité	46,0		46,0
Performance	5,0	49,0	54,0
Emplois	70,0	30,0	100,0
Activité	63,1	23,5	86,6
Performance	6,7	6,7	13,4
Crédits+emplois**	≈ 65,0	≈ 35,0	100,0
Activité	≈ 60,0	≈ 20,0	≈ 80,0
Performance	≈ 5,0	≈ 15,0	≈ 20,0

2. 2013

	Enseignement	Recherche	Total
Crédits*	54,2	45,8	100,0
Activité	49,1	0,0	49,1
Performance	5,0	45,8	50,9
Emplois	69,5	30,5	100,0
Activité	63,1	23,7	86,8
Performance	6,4	6,8	13,2
Crédits+emplois**	≈ 65,0	≈ 35,0	100,0
Activité	≈ 60,0	≈ 20,0	≈ 80,0
Performance	≈ 5,0	≈ 15,0	≈ 20,0

* Les crédits indiqués sont ceux entrant dans le champ de SYMPA, soit seulement 2 milliards d'euros. Ils ne comprennent pas la masse salariale des emplois transférés.

** Pour additionner crédits et emplois, le nombre d'emplois a été converti en milliards d'euros, sur la base d'une hypothèse de coût par emploi de 60 000 euros.

Source : calculs des rapporteurs, d'après les fiches SYMPA transmises aux universités

Au total, les moyens de SYMPA se répartissent entre environ 65 % pour l'enseignement et 35 % pour la recherche, et entre environ 80 % pour l'activité et 20 % pour la performance. Cela correspond aux taux indiqués par le MESR, qui s'appuie sur un calcul analogue.

Par ailleurs, la performance représente une part des moyens globaux (crédits + emplois) très différente selon que l'on considère l'enseignement ou la recherche. Cette part est en effet de l'ordre de respectivement 8 % et 40 %¹.

¹ 5 % de 65 % ≈ 8 % et 15 % de 35 % ≈ 40 %.

Ces chiffres (65 %, 35 %, 80 %, 20 %), fréquemment cités, donnent souvent lieu à des contresens :

- une première erreur consiste à considérer qu'ils correspondent à des enveloppes fixées *a priori*, utilisées pour répartir des moyens. En réalité, il s'agit d'un calcul réalisé *a posteriori*. Les taux indiqués correspondent d'ailleurs à de simples ordres de grandeur ;

- une seconde erreur consiste à considérer que ces taux concernent les crédits. En réalité, comme le montrent les tableaux ci-avant, si les moyens globaux répartis par SYMPA avantagent nettement l'enseignement, dans celui des crédits cet avantage n'est plus que symbolique. En effet, les taux de 65 % et 35 % concernent la totalité des moyens (crédits + emplois, ces derniers étant pour le calcul convertis en euros sur la base d'une hypothèse de coût par emploi).

En outre, les montants de 65 % et 35 % sont trompeurs. Comme on le verra ci-après, en pratique (si l'on excepte le cas de l'année 2013¹) SYMPA n'a quasiment pas été utilisé pour les emplois. Les « vrais chiffres » à retenir sont donc plutôt ceux relatifs aux seuls crédits, de 50,9 % et 49,1 % en 2013.

3. Le volet « crédits » de SYMPA

a) SYMPA stricto sensu : environ 1,5 milliard d'euros

La présentation de SYMPA se heurte à une difficulté terminologique : ce sigle, ne correspondant à aucune définition législative ou réglementaire, désigne tantôt une enveloppe de 1,5 milliard d'euros, SYMPA *stricto sensu*, tantôt une enveloppe plus large de 2 milliards d'euros, les 500 millions d'euros d'écart étant répartis selon d'autres critères.

Le tableau ci-après synthétise les différentes enveloppes.

¹ Année où les 980 emplois créés ont été en quasi-totalité répartis entre les universités sous-dotées (même si cette répartition s'est faite en fonction d'autres critères que ceux de SYMPA).

Les crédits des universités répartis par SYMPA : répartition des différentes enveloppes au niveau national

(en millions d'euros)

	SYMPA <i>stricto sensu</i> =activité et performance (« droit commun »)*	Equiv. TD et TP	Plan Licence	Compensation pour sous- dotation d'emplois	Compen- sation emplois à supprimer	Excédent d'initialisation	SYMPA majoré avant redistribution	Redistribution plancher/ plafond **	Total SYMPA ***
	A	B	C	D	E	F	G	H	I
							A+B+C+D+E+F		G+H
2009	1 468,4		92,8	90,0	11,7	198,7	1 861,5	-15,0	1 846,5
2010	1 413,6	45,3	159,0	90,0		242,7	1 985,6	-21,5	1 964,1
2011	1 462,6	45,3	195,0	130,8		176,2	2 009,9	-8,6	2 001,3
2012	1 502,5	45,3	195,0	139,9		123,3	2 005,9	0,0	2 005,9
2013	1 514,1	45,3	195,0	133,7		102,8	1 990,8	0,0	1 990,8

PEDR : prime d'encadrement doctoral et de recherche. PES : prime d'excellence scientifique (PES, qui a remplacé la PEDR en 2010). TD : travaux dirigés. TP : travaux pratiques.

* Les fiches transmises aux universités précisent que « ces enveloppes de crédits comprennent les crédits de PEDR/PES et les crédits de contrats doctoraux transférés à l'université ou en voie de l'être ». De même, la prise en compte des services interuniversitaires est faite à l'intérieur de cette enveloppe.

** Crédits dédiés à l'application des seuils plancher et plafond.

*** Certaines variations du socle proviennent de mesures d'ajustement ou de changement de périmètre : ainsi en 2013 l'INPL a été fusionné à l'université de Lorraine et relève donc désormais du modèle université, en 2011 les IUFM antillais ont été intégrés dans l'université Antilles Guyanne. De même, certains crédits ont été identifiés puis sortis du socle du modèle (ex Cadist, Urfist ...).

Source : rapporteurs, d'après le MESR et les fichiers du modèle SYMPA pour les années 2009 à 2013

Les crédits de SYMPA *stricto sensu* (c'est-à-dire sur le « périmètre à 1,5 milliard d'euros ») sont répartis de la manière suivante.

(1) Première étape : la ventilation des crédits de fonctionnement au niveau national

Tout d'abord, les crédits de fonctionnement prévus par la mission « Recherche et enseignement supérieur » (programmes 150 et 231) pour les universités au niveau national, et que le Gouvernement fait le choix de répartir dans le cadre de SYMPA, sont ventilés entre différentes enveloppes, conformément aux tableaux ci-après.

**Les enveloppes nationales utilisées
pour calculer les crédits attribués au titre de SYMPA**

1. En 2009

(en millions d'euros et en % des crédits totaux)

Enseignement				Recherche (performance uniquement)					
Activité		Performance							
Licence	Master	Licence	Master	Hors écoles doctorales			Écoles doctorales		
				SE	SDV	SHS	SE	SDV	SHS
353,5 (24 %)	323,1 (22 %)	21,0 (1,5 %)	51,4 (3,5 %)	324,4 (22 %)	158,9 (11 %)	178,7 (12 %)	28,2 (2 %)	13,8 (0,9 %)	15,5 (1,1 %)
676,5 (46 %)		72,4 (5 %)		662,0 (45 %)			57,6 (4 %)		
748,9 (51 %)				719,5 (49 %)					
1 468,4									
Activité : 676,5 Mns €(46 %)									
Performance : 792,0 Mns €(54 %)									

2. En 2013

(en millions d'euros et en % des crédits totaux)

Enseignement				Recherche (performance uniquement)					
Activité		Performance							
Licence	Master	Licence	Master	Hors écoles doctorales			Ecoles doctorales		
				SE	SDV	SHS	SE	SDV	SHS
456,6 (30,2 %)	287,5 (19,0 %)	19,0 (1,3 %)	56,8 (3,8 %)	312,9 (20,7 %)	153,3 (10,1 %)	172,4 (11,4 %)	27,2 (1,8 %)	13,3 (0,9 %)	15,0 (1,0 %)
744,1 (49,1 %)		75,8 (5,0 %)		638,6 (42,2 %)			55,5 (3,7 %)		
819,9 (54,2 %)				694,2 (45,8 %)					
1 514,1 (100 %)									
Activité : 744,1 Mns €(49,1 %)									
Performance : 770,0 Mns €(50,9 %)									

SE : sciences exactes ; SDV : sciences de la vie et de la terre ; SHS : sciences humaines et sociales.

Source : rapporteurs, d'après les fiches SYMPA adressées aux universités

On calcule qu'en 2009, cette répartition a été faite :

- dans un premier temps, en ventilant les 1,47 milliard de crédits totaux entre l'enseignement et la recherche, par application d'un taux de respectivement 51 % et 49 % (le MESR indique toutefois paradoxalement, dans la réponse au questionnaire adressé dans le cadre de la préparation du rapport d'information n° 532 (2008-2009) du 7 juillet 2009, que ces taux étaient de respectivement 45 % et 55 %) ;

- puis en ventilant ces deux enveloppes entre diverses sous-enveloppes, conformément aux taux indiqués dans le tableau.

La répartition a depuis été rendue un peu moins favorable à la recherche. Ainsi, en 2013, celle-ci ne bénéficiait plus que de 45,8 % de l'enveloppe (au lieu de 49 %). En conséquence, la part de la performance a été réduite (passant de 54 % à 50,9 %).

La principale modification réside dans le fait que si, en 2009 les crédits relatifs aux licences étaient égaux, à l'euro près, à ceux relatifs aux masters, tel n'a plus été le cas à partir de 2010. Ainsi, en 2013, la répartition était de respectivement 58 % et 42 %, ce qui correspond à un déplacement de 65 millions d'euros en faveur de la licence. À titre de comparaison, le plan licence (également réparti par SYMPA mais dans une autre enveloppe et sur la base d'autres critères) est de 195 millions d'euros par an.

(2) Une prise en compte de la performance exclusive dans le cas de la recherche, très faible dans le cas de l'enseignement

Il ressort des tableaux ci-avant que la performance joue un rôle important seulement dans le cas de la recherche.

Elle est en effet alors utilisée pour la répartition de la totalité des crédits. Dans le cas de l'enseignement, en revanche, son rôle est symbolique, puisqu'elle ne sert à répartir que 9,2 % des crédits.

Par ailleurs, comme on le verra ci-après, l'indicateur utilisé pour mesurer la performance en licence est en partie conventionnel, et potentiellement manipulable par les universités. Si son utilisation ne pose pas de problème, c'est en raison du faible montant de l'enveloppe concernée (2,3 % des crédits consacrés à l'enseignement et 1,3 % des crédits totaux enseignement + recherche).

(3) Deuxième étape : le calcul de la dotation par université

Ensuite, pour chaque université, on applique à chacune de ces enveloppes un certain taux, égal à la part de l'université dans le montant total au niveau national de l'indicateur correspondant.

Par exemple, dans le cas de l'enveloppe « activité niveau licence », l'indicateur retenu est le nombre d'étudiants de licence présents aux examens, pondéré en fonction de la classe de formations et majoré d'un coefficient pour prendre en compte les boursiers. Dans le cas de la dotation pour 2009, l'université de Lyon 1 représentait 2,39 % du nombre d'étudiants en licence ainsi mesuré. Les crédits devant lui être alloués au titre de l'enveloppe concernée étaient donc de 2,39 % de 353,5 millions d'euros (montant de l'enveloppe au niveau national), soit 8,4 millions d'euros.

Les indicateurs ont peu évolué depuis 2009, la seule différence étant que désormais, les crédits sont répartis entre écoles doctorales en fonction non seulement du nombre d'enseignants chercheurs publiants dans la totalité de l'université, mais aussi du nombre de docteurs de l'école doctorale.

Les indicateurs utilisés par SYMPA pour répartir les crédits

1. En 2009

Enseignement				Recherche (performance uniquement)					
Activité		Performance		Hors écoles doctorales			Ecoles doctorales		
Licence	Master	Licence	Master	SE	SDV	SHS	SE	SDV	SHS
Nombre d'étudiants de licence*	Nombre d'étudiants de master*	Nombre d'étudiants réussissant en licence du fait de la « valeur ajoutée » de l'université	Nombre de diplômés en master pondérés**	Nombre d'enseignants chercheurs publiants dans le domaine (SE, SDV ou SHS), pondéré selon la cotation de l'UR par l'AERES [valeur des indicateurs identique hors écoles doctorales et pour les écoles doctorales]					

* Défini comme le nombre d'étudiants présents aux examens, pondéré en fonction de la classe de formations et majoré d'un coefficient pour prendre en compte les boursiers.

** En fonction de la classe de formations.

2. En 2013

Enseignement				Recherche (performance uniquement)					
Activité		Performance		Hors écoles doctorales			Ecoles doctorales		
Licence	Master	Licence	Master	SE	SDV	SHS	SE	SDV	SHS
Nombre d'étudiants de licence*	Nombre d'étudiants de master*	Nombre d'étudiants réussissant en licence du fait de la « valeur ajoutée » de l'université	Nombre de diplômés en master pondérés**	Nombre d'enseignants chercheurs publiants dans le domaine (SE, SDV ou SHS), pondéré selon la cotation de l'UR par l'AERES					
							Nombre de docteurs dans le domaine (SE, SDV ou SHS)		

* Défini comme le nombre d'étudiants présents aux examens, pondéré en fonction de la classe de formations et majoré d'un coefficient pour prendre en compte les boursiers.

** En fonction de la classe de formations.

SE : sciences exactes ; SDV : sciences de la vie et de la terre ; SHS : sciences humaines et sociales.

Source : rapporteurs, d'après le MESR et les fiches SYMPA adressées aux universités

Dans le cas du nombre d'étudiants, seuls sont pris en compte les « vrais » étudiants, définis comme ceux présents aux examens.

La « valeur ajoutée » de l'université, utilisée pour mesurer la performance dans le cas de la licence, est un indicateur en partie conventionnel, comme l'explique l'encadré ci-après. Toutefois, l'enveloppe répartie en fonction de la performance en licence représente seulement 2,3 % des crédits consacrés à l'enseignement et 1,3 % des crédits totaux

enseignement + recherche : l'enjeu est donc non significatif. Ainsi, bien que les universités corrigent leurs propres étudiants, l'incitation à « surnoter » pour bénéficier de crédits plus importants est nulle.

La « valeur ajoutée » de la réussite en licence

La « valeur ajoutée » en licence est, selon les données transmises par le MESR dans le cadre de la préparation du rapport d'information précité n° 532 (2008-2009) du 7 juillet 2009, calculée « *en rapportant le taux de réussite des étudiants d'un établissement au taux de réussite qui devrait être le sien si on appliquait le ratio de réussite moyen national de chaque catégorie d'étudiants, catégorie définie en fonction de leur origine socioprofessionnelle et de leur retard au baccalauréat, à la structure de population propre de l'établissement* ».

Par exemple, dans le cas de Lyon 1, le taux utilisé en 2013 était de 96,3 %. Cela signifie que toutes choses égales par ailleurs, le taux de réussite des étudiants de cette université était légèrement inférieur à la moyenne nationale.

Une application « stricte » de cet indicateur aurait consisté à considérer que, dès lors que Lyon 1 se situe en dessous de la moyenne, elle n'aurait pas dû recevoir de dotation au titre de la performance. Toutefois cela aurait suscité un fort effet de seuil. Il a donc été décidé de prendre pour référence la valeur ajoutée de l'université la moins performante (Lille 1, avec 84,6 %), et de « récompenser » les universités pour leur écart par rapport à celle-ci.

Lyon 1 présentait en 2013, par rapport à Lille 1, un écart de « valeur ajoutée » de $96,3 - 84,6 = 11,7$ point.

Comme Lyon 1 avait 16 985 étudiants (pondérés) en licence, sa « valeur ajoutée » par rapport à Lille 1 a permis le succès de $16\,985 \times 11,7\% = 1\,986$ étudiants. De manière analogue, on calcule qu'au niveau national la « valeur ajoutée » des universités par rapport à Lille 1 a permis le succès de 111 074 étudiants. Lyon 1 a donc bénéficié en 2013 de $1\,986 / 111\,074 \times 100 = 1,79\%$ de l'enveloppe dévolue au niveau national à la performance en licence.

Cette mesure de la performance est en partie conventionnelle. Il existe en effet plusieurs manières de calculer la « valeur ajoutée » (prise en compte des trois années ou de la dernière année ; prise en compte des seuls étudiants restés dans la même université, de leur première université, de leur dernière université ; prise en compte de certains critères plutôt que d'autres pour raisonner « toutes choses égales par ailleurs »...).

Par ailleurs, mesurer la performance par rapport à la valeur ajoutée de l'université la moins performante (et non par rapport à un taux conventionnel fixé une fois pour toutes) a pour conséquence qu'une université donnée peut voir les sommes perçues au titre de la réussite en licence fluctuer d'une année sur l'autre en raison des fluctuations de la valeur ajoutée de cette université.

Enfin, cet indicateur est potentiellement manipulable par certaines universités, puisque ce sont elles qui notent les étudiants aux examens. S'il ne paraît pas exister de problème de ce type, c'est vraisemblablement en raison de la modestie des sommes en jeu.

b) SYMPA au sens large : environ 2 milliards d'euros

(1) Plusieurs enveloppes supplémentaires, s'élevant au total à 500 millions d'euros

La « dotation SYMPA » des universités inclut d'autres composantes que celles indiquées ci-avant, qui portent son total de 1,5 milliard à 2 milliards d'euros environ.

Selon le rapport précité de l'IGF et de l'IGAENR d'avril 2012, « *outre les crédits faisant l'objet d'une dotation globalisée répartis en*

fonction des indicateurs d'activité et de performance selon le modèle SYMPA, le modèle d'allocation inclut par ailleurs :

- les crédits correspondant à la prime d'excellence scientifique (PES) ;
- le financement de certains contrats doctoraux dits « non fléchés » ;
- les crédits du plan « licence » en fonction du nombre d'étudiants en première année de licence, en surpondérant ceux ayant obtenu leur baccalauréat en retard, et en fonction du nombre d'étudiants de L2, en tenant compte du projet « réussite en licence » de l'université ;
- une enveloppe de compensation de l'instauration de l'équivalence entre TP et TD, répartie au prorata des étudiants présents dans les disciplines scientifiques (qualifiées de « secondaires » dans le modèle)¹.

Ces différentes enveloppes transitent donc par SYMPA, mais sont allouées en fonction de critères spécifiques, et non en fonction des critères de droit commun »².

Il faut toutefois préciser que la PES et les contrats doctoraux « non fléchés » ne constituent pas à proprement parler des enveloppes, mais sont utilisés pour calculer la répartition de l'enveloppe correspondant à SYMPA *stricto sensu* (1,5 milliard d'euros). Parmi les crédits précités, seuls correspondent à des enveloppes distinctes de celle de « droit commun » ceux relatifs au plan licence et à l'équivalence entre TP et TD.

A ces deux enveloppes, destinées à financer des politiques spécifiques, s'en ajoutent deux autres :

- la compensation pour sous-dotation d'emplois, c'est-à-dire l'indemnisation que perçoivent les universités sous-dotées en titulaires (égale depuis 2010 à 25 000 euros par emploi manquant) ;
- l'excédent d'initialisation, c'est-à-dire le coût de la non baisse des dotations des universités sur-dotées (cf. *infra*).

¹ Le MESR précise que « pour les universités, une enveloppe spécifique répartit les crédits du plan réussite en licence (PRL) en fonction du nombre d'étudiants en première année de licence, en surpondérant (coefficient 3) ceux ayant obtenu leur baccalauréat en retard, et en fonction du nombre d'étudiants de L2, en tenant compte de la qualité du projet « réussite en licence » de l'université. Une enveloppe est par ailleurs destinée à compenser l'instauration de l'équivalence entre TP et TD. Elle est répartie au prorata des étudiants présents dans les disciplines scientifiques et secondaires » (MESR, « Note d'information aux membres du Conseil national de l'Enseignement supérieur et de la Recherche », 17 décembre 2012).

² Souligné par les rapporteurs.

Les crédits des universités répartis par SYMPA : répartition des différentes enveloppes au niveau national

(en millions d'euros)

	SYMPA <i>stricto sensu</i> =activité et performance (« droit commun »)*	Equiv. TD et TP	Plan Licence	Compensation pour sous-dotation d'emplois	Compensation emplois à supprimer	Excédent d'initialisation	SYMPA majoré avant redistribution	Redistribution plancher/ plafond **	Total SYMPA ***
	A	B	C	D	E	F	G	H	I
							A+B+C+D+E+F		G+H
2009	1 468,4		92,8	90,0	11,7	198,7	1 861,5	-15,0	1 846,5
2010	1 413,6	45,3	159,0	90,0		242,7	1 985,6	-21,5	1 964,1
2011	1 462,6	45,3	195,0	130,8		176,2	2 009,9	-8,6	2 001,3
2012	1 502,5	45,3	195,0	139,9		123,3	2 005,9	0,0	2 005,9
2013	1 514,1	45,3	195,0	133,7		102,8	1 990,8	0,0	1 990,8

PEDR : prime d'encadrement doctoral et de recherche. PES : prime d'excellence scientifique (PES, qui a remplacé la PEDR en 2010). TD : travaux dirigés. TP : travaux pratiques.

* Les fiches transmises aux universités précisent que « ces enveloppes de crédits comprennent les crédits de PEDR/PES et les crédits de contrats doctoraux transférés à l'université ou en voie de l'être ». De même, la prise en compte des services interuniversitaires est faite à l'intérieur de cette enveloppe.

** Crédits dédiés à l'application des seuils plancher et plafond.

*** Certaines variations du socle proviennent de mesures d'ajustement ou de changement de périmètre : ainsi, en 2013, l'INPL a été fusionné à l'université de Lorraine et relève donc désormais du modèle université, en 2011 les IUFM antillais ont été intégrés dans l'université Antilles Guyanne. De même, certains crédits ont été identifiés puis sortis du socle du modèle (ex Cadist, Urfist ...).

Source : rapporteurs, d'après le MESR et les fichiers du modèle SYMPA pour les années 2009 à 2013

Le fait que certaines enveloppes soient notifiées indépendamment de SYMPA *stricto sensu* (plan licence, compensation de l'équivalence TD-TP) ne correspond à aucune nécessité. En effet, les crédits concernés ne sont pas fléchés¹.

(2) Des enveloppes réparties selon des critères spécifiques

Ces enveloppes, venant s'ajouter au « modèle SYMPA de droit commun », sont réparties selon des critères spécifiques.

¹ Selon l'IGAENR, « Malgré la volonté de proposer une approche globale intégrant l'ensemble de la politique universitaire, la DGESIP continue de suivre de manière spécifique un certain nombre d'enveloppes de crédits qui ne font cependant plus l'objet de fléchage aux établissements mais constituent des exceptions aux principes généraux qui caractérisent le modèle. Certaines de ces enveloppes pourraient être fusionnées avec le modèle (plan licence, compensation équivalence TD-TP) dans la mesure où leurs critères de répartition sont assez proches. L'existence de ces enveloppes spécifiques traduit plus la volonté politique d'afficher des priorités que des contraintes techniques » (*Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, « Etude des mécanismes internes d'allocation des moyens en crédits et en emplois dans les universités », Rapport - n° 2012-041, avril 2012*).

**Les critères de répartition des différentes enveloppes « SYMPA »
autres que celle de « droit commun »**

Enveloppe	Critères de répartition
Plan Licence	Nombre d'étudiants L1 ; étudiants ayant obtenu leur baccalauréat en retard ×3 Nombre d'étudiants L2 ; × 1,5 si projet « réussir en L » de l'université coté A
Compensation emplois manquants	Par emploi manquant : 20 000 € en 2009, 25 000 € à partir de 2010
Enveloppe TP-TD (2010)	Au prorata du nombre d'étudiants en sciences, formations d'ingénieurs et DUT

L1 : première année de licence. L2 : deuxième année de licence.

Source : MESR

(3) Sur les 2 milliards d'euros de SYMPA, la moitié sont notifiés comme masse salariale

Bien que SYMPA calcule tous les crédits comme « crédits de fonctionnement », en pratique le MESR en notifie environ la moitié aux universités sous forme de masse salariale, comme le montre le tableau ci-après.

Ainsi, sur les 2 milliards d'euros de crédits de SYMPA, la moitié sont notifiés comme masse salariale.

La masse salariale répartie par SYMPA, selon l'IGF et l'IGAENR

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011 (prév.)	2012 (prév.)
Contrats doctoraux	85,3	255,2	307,7	317
Prime d'encadrement doctoral et de recherche (PEDR)/prime d'excellence scientifique (PES)	61,0	61,0	61,0	61,0
Plan licence	92,7	158,9	194,9	194,9
Autres*	35,6	315,8	521,9	589,0
Total	274,6	790,9	1 085,5	1 161,9

* Calculé par les rapporteurs.

Remarque : l'IGF et l'IGAENR ne détaillent pas leurs calculs. Toutefois, selon le MESR, l'augmentation de la ligne « autres » pourrait provenir du fait que lors du passage aux RCE, des dépenses jusqu'alors notifiées comme crédits de titre 3 sont devenues des dépenses de masse salariale.

Source : d'après « Cadrage macroéconomique des moyens humains et financiers alloués aux universités depuis 2007 », rapport de l'inspection générale des finances (2012-M-023-02) et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (2012-044), avril 2012

4. Le volet « emplois »

Dans le cas des emplois de titulaires, la logique est la même que dans celui des crédits.

a) Première étape : la ventilation des emplois au niveau national

Tout d'abord, les emplois prévus pour les universités au niveau national sont répartis entre différentes enveloppes, conformément aux tableaux ci-après.

On calcule qu'en 2009 les emplois ont été répartis entre 86,6 % pour la part « activité » et 13,4 % pour la part « performance » (contre on rappelle respectivement 46 % et 54 % dans le cas des crédits de fonctionnement).

La même année, les emplois se sont répartis entre 70 % pour l'enseignement et 30 % pour la recherche (contre respectivement 51 % et 49 % dans le cas des crédits). Les taux différents selon que l'on considère les emplois ou les crédits viennent du fait que si l'enseignement exige en quasi-totalité des emplois, la recherche implique des dépenses de fonctionnement plus importantes par rapport au nombre d'emplois.

Les emplois contenus dans les différentes « enveloppes » n'ont quasiment pas évolué depuis 2009, comme le montrent les tableaux ci-après.

La principale modification réside dans le fait que si, en 2009, le nombre d'emplois relatifs aux licences était strictement égal à celui de ceux relatifs aux masters, tel n'a plus été le cas à partir de 2010. Ainsi, en 2013, la répartition était de respectivement 58 % et 42 % (comme dans le cas des crédits).

Les enveloppes nationales utilisées pour calculer les emplois de titulaires prévus par SYMPA

1. En 2009

(en emplois et en %)

	Enseignement				Recherche			Total
	Activité		Performance		Activité	Performance		
	Licence	Master	Licence	Master		Hors écoles doctorales	Ecoles doctorales	
EC	12 537 (10,5 %)	11 460 (9,6 %)	744 (0,6 %)	1 822 (1,5 %)	18 594 (15,6 %)	7 332 (6,1 %)	638 (0,5 %)	53 127 (44,6 %)
EA	8 987 (7,5 %)	8 214 (6,9 %)	534 (0,4 %)	1 306 (1,1 %)				19 041 (16,0 %)
BIA	17 768 (14,9 %)	16 241 (13,6 %)	1 055 (0,9 %)	2 582 (2,2 %)	9 412 (7,9 %)			47 058 (39,5 %)
Total	39 292 (33,0 %)	35 915 (30,1 %)	2333 (2,0 %)	5 710 (4,8 %)	28 006 (23,5 %)	7 332 (6,1 %)	638 (0,5 %)	119 226 (100,0 %)
	75 207 (63,1 %)		8 043 (6,7 %)		28 006 (23,5 %)	7 970 (6,7 %)		
	83 250 (70,0 %)				35 976 (30,0 %)			119 226 (100,0 %)
	Activité : 103 213 emplois (86,6 %) Performance : 16 013 emplois (13,4 %)							

2. En 2013

(en emplois et en %)

	Enseignement				Recherche		Total
	Activité		Performance		Activité	Performance	
	Licence	Master	Licence	Master			
EC	15 089 (12,6 %)	9 506 (7,9 %)	629 (0,5 %)	1 878 (1,6 %)	18 971 (15,8 %)	8 130 (6,8 %)	54 203 (45,2 %)
EA	10 297 (8,6 %)	6 487 (5,4 %)	429 (0,4 %)	1 281 (1,1 %)			18 494 (15,4 %)
BIA	21 073 (17,6 %)	13 275 (11,1 %)	878 (0,7 %)	2 623 (2,2 %)	9 462 (7,9 %)		47 311 (39,4 %)
Total	46 458 (38,7 %)	29 268 (24,4 %)	1 936 (1,6 %)	5 782 (4,8 %)	28 433 (23,7 %)	8 130 (6,8 %)	120 008 (100,0 %)
	75 726 (63,1 %)		7 718 (6,4 %)		36 563 (30,5 %)		120 008 (100,0 %)
	83 444 (69,5 %)				36 564 (30,5 %)		120 008 (100,0 %)
	Activité : 104 159 emplois (86,8 %) Performance : 15 848 emplois (13,2 %)						

EC = enseignants chercheurs, EA = enseignants autres, BIA = BIATOSS.

Source : rapporteurs, d'après les fiches SYMPA adressées aux universités

b) Deuxième étape : le calcul des emplois par université

Ensuite – comme pour les crédits –, pour chaque université, on applique à chacune de ces enveloppes un certain taux, égal à la part de l'université dans le montant total au niveau national de l'indicateur correspondant.

Les indicateurs en tant que tels n'ont pas changé depuis 2009 (même si cela a pu être le cas de leur définition¹ ou de leurs modalités de mise en œuvre : cf. *infra*). Leur pondération respective a pu évoluer, en revanche, afin de tenir compte des spécificités de certaines filières.

¹ L'indicateur « valeur ajoutée », qui en 2009 prenait seulement en compte la valeur ajoutée en licence, prend depuis 2010 également en compte celle en DUT.

**Les indicateurs utilisés pour répartir les emplois de titulaires prévus par SYMPA
(inchangés depuis 2009)**

	Enseignement				Recherche	
	Activité		Performance		Activité	Performance
	Licence	Master	Licence	Master		
EC	Nombre d'étudiants de licence*	Nombre d'étudiants de master*	Nombre d'étudiants réussissant en licence du fait de la « valeur ajoutée » de l'université	Nombre de diplômés en master pondérés**	Nombre d'enseignants chercheurs publiants***	Nombre d'enseignants chercheurs publiants dans le domaine (SE, SDV ou SHS), pondéré selon la cotation de l'UR par l'AERES
EA	Nombre d'étudiants de licence*	Nombre d'étudiants de master*	Nombre d'étudiants réussissant en licence du fait de la « valeur ajoutée » de l'université	Nombre de diplômés en master pondérés**		
BIA	Nombre d'étudiants de licence*	Nombre d'étudiants de master*	Nombre d'étudiants réussissant en licence du fait de la « valeur ajoutée » de l'université	Nombre de diplômés en master pondérés**	Nombre d'enseignants chercheurs publiants pondérés selon les domaines (SE, SDV ou SHS)	

EC = enseignants chercheurs, EA = enseignants autres, BIA = BIATOSS.

* Défini comme le nombre d'étudiants présents aux examens, pondéré en fonction de la classe de formations (mais pas majoré d'un coefficient pour prendre en compte les boursiers, contrairement à ce qui est le cas pour la répartition des crédits).

** En fonction de la classe de formations.

*** Les enseignants-chercheurs hospitalo-universitaires sont neutralisés pour le calcul.

Source : rapporteurs, d'après les fiches SYMPA adressées aux universités

5. Les ajustements apportés à SYMPA en 2010

En 2010, divers ajustements ont été apportés à SYMPA¹.

¹ Les développements ci-après s'appuient en particulier sur Florence Lustman, Pascal Aimé, Philippe Bezagu, Bernard Dizambourg, Victoire Paulhac, Justine Coutard, « Cadrage macroéconomique des moyens humains et financiers alloués aux universités depuis 2007 », rapport de l'inspection générale des finances (2012-M-023-02) et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (2012-044), avril 2012.

Certains étaient préconisés par le rapport d'information¹ précité des commissions des finances et de la culture du Sénat :

- une surpondération de 5 % des 10 000 premiers étudiants, permettant de mieux prendre en compte les universités de taille réduite ;
- le relèvement de la pondération des DUT et l'intégration de leurs performances dans le modèle, afin de mieux refléter la charge réelle d'enseignement de ces formations.

Les autres principaux ajustements apportés en 2010 ont été les suivants :

- une modification des poids respectifs des enveloppes licence et master, portés respectivement à 58 % et 42 % (contre exactement 50 % et 50 % auparavant), liée au plan « réussite en licence » ;
- la modification de la pondération des étudiants de licence, de master et d'IUFM tertiaires, portée à 1,1 au lieu de 1,0 ;
- la prise en compte des étudiants de deuxième année des IUFM, de dernière année des écoles internes d'ingénieurs et de cinquième année des filières de santé dans le nombre de diplômés masters ;
- la prise en compte de la charge représentée par les services interuniversitaires lorsqu'elle est assumée par une seule université ;
- une augmentation de la compensation pour sous-dotation en emplois, passée de 20 000 à 25 000 euros par emploi manquant ;
- un financement du surcoût induit par l'équivalence entre travaux pratiques et travaux dirigés (à hauteur de 45 millions d'euros).

C. ... QUI N'EST PAS RÉELLEMENT UTILISÉ POUR RÉDUIRE LES INÉGALITÉS

1. SYMPA n'a pas réellement été utilisé pour réduire les inégalités de crédits

a) La garantie de non baisse pour les universités sur-dotées vide SYMPA d'une grande partie de sa portée

- (1) Un « excédent d'initialisation » de 100 à 200 millions d'euros, correspondant à une garantie de non baisse par rapport à 2008

Comme on l'a indiqué, les universités bénéficient d'un « excédent d'initialisation », c'est-à-dire d'une garantie de non baisse de leur dotation par rapport au socle de référence, c'est-à-dire à leur dotation de 2008.

¹ Rapport d'information n° 532 (2008-2009) du 7 juillet 2009 « Autonomie budgétaire et financière des universités et nouveau système d'allocation des moyens (SYMPA) : le chemin de la vertu ? », de Philippe Adnot et Jean-Léonce Dupont (rapport conjoint de deux commissions).

La garantie de non baisse ne s'applique pas à la seule dotation à l'activité et à la performance (c'est-à-dire aux « 1,5 milliard d'euros »), mais à la dotation totale de 2008 (autrement dit aux « 2 milliards d'euros »), à périmètre constant.

Bénéficiant par construction aux seules universités sur-dotées, cet excédent coûte une centaine de millions d'euros par an. La division par deux de cet excédent depuis 2009 vient notamment du fait que l'enveloppe globale a augmenté depuis lors (ce qui a majoré la dotation théorique des universités sur-dotées).

L'excédent d'initialisation de SYMPA

(en millions d'euros)

	Excédent d'initialisation
2009	198,7
2010	242,7
2011	176,2
2012	123,3
2013	102,8

Source : rapporteurs, d'après les fichiers du modèle SYMPA pour les années 2009 à 2013

(2) Une garantie de non baisse par rapport à l'année précédente

À cela s'ajoute une garantie de non baisse par rapport à l'année précédente (également sur le « périmètre à 2 milliards d'euros »).

Celle-ci n'est pas en tant que telle intégrée au système. Toutefois, en pratique, chaque année les universités se sont vu garantir l'absence de baisse de leur dotation par rapport à celle de l'année précédente. En 2011, a même été fixée une augmentation minimale de 1,5 %.

(3) En conséquence, un faible montant des crédits pouvant être attribués aux seules universités sous-dotées

Bien que SYMPA ne soit pas présenté de cette façon par le MESR, en pratique on peut décrire schématiquement son volet « crédits » de la manière suivante :

- à enveloppe globale constante, les universités (même sur-dotées) ne peuvent voir leur dotation diminuer par rapport à l'année précédente. Il existe donc de fait une enveloppe « hors redistribution », obéissant à la règle du « zéro valeur » (identique à celle applicable aux crédits de paiement hors pensions des missions du budget général) ;

- les universités sous-dotées voient en principe leur dotation augmenter plus rapidement, mais, schématiquement, ce différentiel correspond seulement à l'augmentation globale des moyens dévolus au financement des universités.

Les crédits de fonctionnement des universités : augmentation maximale des crédits des universités sous-dotées en crédits

(en supposant que les crédits des universités sur-dotées restent stables)

(en millions d'euros)

	Enveloppe totale	Dotation de l'année précédente	Augmentation maximale des crédits des universités sous-dotées en crédits*
	A	B	C
			A-B
2009	1 846,5	1 729,7	116,8
2010	1 964,1	1 862,0	102,1
2011	2 001,3	1 965,3	36,0
2012	2 005,9	2 005,9	0,0
2013	1 990,8	1 990,8	0,0

* Si la dotation des universités sur-dotées ne diminue pas.

Source : rapporteurs, d'après les fichiers du modèle SYMPA pour les années 2009 à 2013

(4) Le plafonnement des augmentations

Il existe également un plafonnement des augmentations de la dotation.

Ainsi, en 2009, l'augmentation de la dotation SYMPA (au sens large) par rapport à la dotation de 2008 a été plafonnée à 25 %. Ce taux a été ramené à 12 % en 2010, 3 % en 2011 et 0 % en 2012 et en 2013.

Ce plafonnement peut être nécessaire pour permettre, dans le cas des universités sur-dotées, le respect de la règle de non baisse de la dotation d'une année sur l'autre.

L'encadrement des évolutions

(en millions d'euros)

	Dotation N-1*	Encadrement	Dotation N plafonnée	Mise en réserve	Activité et performance après mise en réserve
2009	1 729,7	0 %-25 %	1 846,5	15,0	1 453,4
2010	1 862,0	0 %-12 %	1 964,1	21,5	1 392,0
2011	1 965,3	1,5 %-3 %	2 001,3	8,6	1 454,0
2012	2 005,9	0 %-0 %	2 005,9	0,0	1 502,5
2013	1 990,8	0 %-0 %	1 990,8	0,0	1 514,1

* La dotation utilisée pour le plafonnement ne correspond pas au socle de référence utilisé pour le calcul de l'excédent d'initialisation, indiqué dans le tableau de la page 31 du présent rapport d'information.

Source : rapporteurs, d'après les fichiers du modèle SYMPA pour les années 2009 à 2013

En 2009 seulement cinq universités¹ ont été soumises au plafonnement de 25 %. On aurait donc *a priori* pu supposer que cela impliquait que toutes les autres avaient atteint leur cible dès 2009. Or, tel n'a pas été le cas. En effet, le fait que l'augmentation des crédits d'une université soit inférieure au plafond ne signifie pas qu'elle a atteint sa « cible », l'augmentation des crédits d'une université étant également contrainte par le montant global de l'enveloppe.

b) En 2009 et en 2010, le choix de « saupoudrer » la forte augmentation des crédits entre toutes les universités par la création d'enveloppes supplémentaires

Comme on l'a vu ci-avant, aux 1,5 milliard d'euros répartis par SYMPA *stricto sensu* s'ajoutent environ 500 millions d'euros d'enveloppes diverses, dont plus de 200 millions d'euros servent à financer des politiques particulières : l'équivalence entre travaux pratiques et travaux dirigés (45 millions d'euros en 2010) et le plan licence (93 millions d'euros en 2009 et 159 millions d'euros en 2010).

Ces 200 millions d'euros (environ) n'ont pas été concentrés sur les universités sous-dotées, mais « saupoudrés » sur l'ensemble des universités. En effet :

- l'enveloppe TP-TD est répartie au prorata du nombre d'étudiants en sciences, formations d'ingénieurs et DUT ;

- celle du plan licence en fonction du nombre d'étudiants, avec en première année un coefficient 3 pour les étudiants ayant obtenu leur baccalauréat en retard, et en seconde année une surpondération de 50 % si le projet « réussir en L » de l'université est coté A.

Par exemple, dans le cas de l'année 2009, l'augmentation totale des crédits aux universités dans le périmètre de SYMPA a été de 117 millions d'euros. Mais cette somme a été pour moitié « absorbée » par celle du seul « plan licence » (passé de 30 millions d'euros à 93 millions d'euros).

c) À partir de 2011, une stagnation globale des crédits empêchant la réduction des inégalités

À partir de 2011, l'enveloppe nationale des crédits distribués par SYMPA s'est mise à stagner. Aussi, la garantie de non baisse des dotations pour les universités sur-dotées a eu pour effet d'empêcher une augmentation de la dotation des universités sous-dotées.

En 2011, l'augmentation de la dotation a été plafonnée à 3 % ; les inégalités ont d'autant moins été réduites qu'a été appliqué un taux de

¹ Lille 2, Bordeaux 2, Angers, Montpellier 1, Paris 7.

progression minimale de 1,5 %. En 2012 et en 2013, les dotations ont été gelées dans le modèle¹.

Ainsi, selon le MESR, SYMPA « permet de calculer une dotation théorique cible (...) mais cette dotation ne correspond pas, pour la majorité des établissements, à la dotation réellement notifiée, qui présente soit un excédent par rapport à la cible, soit une sous-dotation »².

L'absence de redéploiements des crédits est souvent interprétée comme une absence d'application de SYMPA. Cela n'est le cas que si l'on considère que la règle de non diminution des dotations ne fait pas partie du fonctionnement « normal » de SYMPA. Toutefois, dans la mesure où cette règle a toujours existé depuis 2009, il semble plus exact d'affirmer que la stagnation des crédits de toutes les universités en 2012 et en 2013 résulte du fonctionnement « normal » de SYMPA en période de stagnation de l'enveloppe globale. Cela n'empêche pas de contester, le cas échéant, la pertinence de cette règle.

À titre d'illustration, le tableau ci-après, réalisé par les rapporteurs à partir des fiches transmises annuellement par le MESR aux universités, indique le cas de Lyon I (dont, pour donner un exemple concret, les « fiches SYMPA » figurent en annexe au présent rapport d'information).

¹ Le MESR indique qu'en 2012, des hausses modulées ont été attribuées en utilisant les résultats du modèle. En 2013, une mesure d'économie de 47,4 millions d'euros a été appliquée.

² MESR, « Répartition des crédits aux universités », note d'information aux membres du Conseil national de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 17 décembre 2012.

La dotation calculée par SYMPA et la dotation attribuée : l'exemple de Lyon 1

(en euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Emplois						
Nombre calculé par SYMPA		3 785	3 602	3 694	3 686	3 714
Nombre attribué	3 518	3 525	3 535	3 485	3 496	3 508
Emplois manquants		260	67	209	190	206
Crédits de fonctionnement						
Dotation selon l'activité et la performance*		47 111 008	43 481 604	48 881 860	48 295 792	47 981 503
Compensation pour sous-dotation d'emplois**		5 198 601	1 675 000***	5 225 000	4 750 000	5 150 000
Plan licence	384 972	1 582 118	2 713 417	3 327 955	3 327 955	3 327 955
Compensation équivalence TP/TD			1 867 130	1 882 962	1 890 626	1 808 026
Dotation calculée par le modèle		53 891 727	49 737 151	59 317 777	58 264 373	58 267 484
Excédent d'initialisation		0	6 670 322***	0	0	0
Dotation totale calculée par SYMPA		53 891 727	56 407 473	59 317 777	58 264 373	58 267 484
Dotation de référence (celle de l'année précédente, à périmètre de l'année en cours)		46 942 315	54 158 652	55 854 774	57 162 421	55 917 365
Variation retenue		6 949 411	2 248 822	1 675 643****	0	0
Dotation attribuée (sur le périmètre de SYMPA)	-	53 891 727	56 407 473	57 530 417	57 162 421	55 917 365
Ecart	-	0	0	-1 787 360	-1 101 952	-2 350 119

TD : travaux dirigés. TP : travaux pratiques.

* SYMPA *stricto sensu* (« périmètre à 1,5 milliard d'euros »).

** 20 000 euros par emploi manquant en 2009, 25 000 euros ensuite.

*** En 2010, la compensation pour sous-dotation d'emplois a fortement diminué, en raison d'une diminution (en partie temporaire) du nombre d'emplois calculé par SYMPA, le nombre d'emplois manquant étant passé de 260 à 67 (avant de remonter à 209). Cela a suscité un excédent d'initialisation temporaire, afin d'éviter une baisse de la dotation attribuée. Ce phénomène ne s'est pas constaté au niveau de l'ensemble des universités, le nombre d'emplois répartis étant demeuré à peu près stable (119 226 en 2009 et 119 174 en 2010).

**** Plafonnement à 3 % de la dotation de référence.

Source : rapporteurs, d'après les fiches adressées annuellement à l'université de Lyon 1 (reproduites en annexe au présent rapport d'information)

Dans leur rapport précité d'avril 2012, l'IGF et l'IGAENR critiquent l'absence de redéploiements de crédits.

La critique par l'IGF et l'IGAENR de l'absence de redéploiements de crédits

« Si le modèle continue de présenter certaines limites intrinsèques soulevées par les travaux de l'IGAENR, le principal frein au déploiement du modèle tient dans l'utilisation qui en a été faite par le MESR. Faute d'une utilisation satisfaisante du modèle par le MESR, les projections de celui-ci sont demeurées en grande partie théoriques, SYMPA n'ayant pas été véritablement utilisé pour mener une politique de redéploiement des moyens entre établissements sur et sous-encadrés et entre établissement sur et sous-dotés. Par ailleurs, le MESR s'est progressivement affranchi du modèle à compter de l'année 2011 :

- pour l'année 2011, le MESR a fait le choix de répartir l'augmentation des crédits de manière uniforme, avec des taux de progression des crédits de 1,5 % et de 3 % en fonction des universités, ce qui remet en cause les principes mêmes du modèle SYMPA, à savoir une répartition des moyens en fonction de l'activité des universités et de leur performance ;

- en 2012, deux critères complémentaires ont été retenus pour moduler une enveloppe supplémentaire de 8 millions d'euros de subventions pour charges de service public notifiées aux universités, à savoir une augmentation de la compensation de l'exonération des droits d'inscription accordée aux étudiants boursiers, ainsi que la prise en compte de la sous-dotation en emplois et crédits pour 20 universités¹. »

Source : Florence Lustman, Pascal Aimé, Philippe Bezagu, Bernard Dizambourg, Victoire Paulhac, Justine Coutard, « Cadrage macroéconomique des moyens humains et financiers alloués aux universités depuis 2007 », rapport de l'inspection générale des finances (2012-M-023-02) et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (2012-044), avril 2012

d) Une partie des dotations de fonctionnement des universités est attribuée indépendamment de SYMPA

Enfin, non seulement SYMPA ne « couvre » pas la quasi-totalité des crédits de masse salariale des universités (de l'ordre de 8 milliards d'euros, dont seulement 1 milliard pour les crédits de SYMPA notifiés en tant que masse salariale), mais en plus la part de ses dotations attribuées en tant que crédits de fonctionnement ne correspond pas à la totalité des crédits de fonctionnement des universités.

À titre d'illustration, le tableau ci-après indique le cas de l'université Paris 13 (Paris-Nord) en 2012. Sur 13 millions d'euros de crédits de fonctionnement, 1 million ne relevaient pas du périmètre de SYMPA, mais étaient attribués dans le cadre de la négociation contractuelle.

¹ Le MESR a indiqué aux rapporteurs qu'en 2012, l'enveloppe supplémentaire a plus précisément été de 15,47 millions d'euros, dont 8 millions de hausses modulées et 7,47 millions de compensation pour étudiants boursiers.

La notification de crédits de l'université Paris 13 en 2012

(en euros)

	SYMPA		Autres crédits attribués	Total des crédits attribués
	Crédits calculés	Crédits attribués sur le périmètre de SYMPA		
Masse salariale		16 827 532*	104 893 888	121 721 420
Fonctionnement		11 943 901	1 047 000	12 990 901
Total	33 407 091	28 771 433	105 940 888	134 712 321

* Dont 1 598 291 € de contrats doctoraux non fléchés.

Remarque : il s'agit de la notification du 7 février 2012, qui a été réactualisée en cours d'année.

Source : rapporteurs, d'après la fiche SYMPA de Paris 13 et sa notification de crédits

2. Un échec quasi total pour les emplois

a) Seulement 150 redéploiements de postes au niveau national (tous en 2009), alors qu'il en aurait fallu environ 5 000

En 2009, SYMPA impliquait de redéployer 4 600 emplois. Or, il a été décidé qu'en 2009 seulement 150 emplois seraient redéployés¹. A ce rythme, en l'absence d'augmentation du nombre d'emplois, il aurait fallu plus de trente ans pour résorber les inégalités.

b) À partir de 2010, plus aucun redéploiement d'emplois n'a été réalisé

À partir de 2010, aucun redéploiement des emplois des universités sur-dotées vers les universités sous-dotées n'a été réalisé.

C'est plus de 500 emplois par an qu'il serait possible de redéployer des universités sur-dotées vers les universités sous-dotées, en ne remplaçant pas 50 % ou 33 % des départs à la retraite.

Cependant, chaque année depuis 2010 a été fixée une « cible annuelle » de redéploiements nulle.

Les emplois devant selon SYMPA être redéployés des universités sur-dotées vers les universités sous-dotées, sont même en légère augmentation, comme le montre le tableau ci-après.

¹ A ces 150 redéploiements s'ajoutait la suppression globale de 200 emplois, prévue par la loi de finances initiale.

Les emplois calculés par SYMPA et attribués : agrégats nationaux

	Enveloppe globale d'emplois de l'année N	Emplois à « créer » au sein de l'enveloppe globale		Emplois à « supprimer » au sein de l'enveloppe globale			Plafonds d'emplois attribués en N	
		Emplois « à créer » selon simulation	Emplois « à créer » selon cible annuelle	Emplois « à supprimer » selon simulation	Potentiel suppression selon retraites*	Plafond suppressions d'emplois**		Emplois « à supprimer » selon cible annuelle
2009	119 226	4 559	150	-4 559	-1 237	-620	-150	119 026
2010	119 173	5 010	0	-5 011	-1 164	-613	0	119 174
2011	118 272	5 233	0	-5 233	-1 164	-626	0	118 272
2012	118 450	5 597	0	-5 597	-1 163	-566	0	118 450
2013	120 008	5 349	0	-5 349	-1 157	-565	0	120 008

* Le potentiel de non remplacement des départs à la retraite est calculé, pour chaque université (même sous-dotée en emplois), séparément pour les enseignants et les BIATOSS. Il est fixé à 50 % ou 33 % des départs à la retraite, en fonction respectivement de la proportion de professeurs et de personnel de catégorie A.

** Le plafond de suppressions d'emplois est égal au potentiel de non remplacement des départs à la retraite, dans le seul cas des universités sur-dotées en emplois.

Source : rapporteurs, d'après les fichiers du modèle SYMPA pour les années 2009 à 2013

En pratique, la répartition des emplois est négociée entre le Gouvernement et la conférence des présidents d'universités (CPU), SYMPA ne jouant qu'un rôle d'aide à la décision.

c) Les 5 000 emplois devant être créés sur le quinquennat ne permettront que partiellement de corriger les inégalités

Conformément à un engagement pris par le Président de la République, il est prévu de créer au cours de l'actuel quinquennat 5 000 emplois dans l'enseignement supérieur, afin en particulier de réduire le taux d'échec en licence.

1 000 emplois ont ainsi été créés en 2013, dont 980 pour les universités (20 emplois ayant été affectés à l'enseignement supérieur agricole).

Le MESR a indiqué aux rapporteurs que sur ces 980 emplois, 810, répartis en fonction du sous-encadrement, sont présents dans le plafond d'emplois de SYMPA de 2013 (cf. tableau précédent).

Toutefois l'impact global de ces affectations sur le nombre d'emplois à redéployer a été modeste : celui-ci est en effet passé de 5 597 en 2012 à 5 349 en 2013, ce qui représente une diminution de seulement 250 emplois environ.

Les 980 emplois précités n'ont pas strictement été répartis conformément à SYMPA. En effet, les universités de sciences humaines et sociales, qui ont par nature moins d'effectifs par étudiant que les autres (en raison notamment d'un poids moins important des travaux dirigés), et se voient donc allouer moins de moyens par SYMPA (qui retient pour les formations correspondantes des coefficients moins élevés), ont obtenu que

30 % des 980 emplois créés soient attribués en fonction du ratio étudiants/enseignants. Les 70 % d'emplois restants ont quant à eux été répartis sur la base de SYMPA, mais en modifiant l'algorithme habituel.

La répartition des 980 nouveaux emplois réalisée en 2013 a toutefois été favorable à la réduction des inégalités, puisqu'elle a intégralement bénéficié aux universités sous-dotées.

La répartition des emplois en 2013

En 2013, la répartition des emplois a été effectuée de la manière suivante.

Au niveau national, il a été décidé de créer 1 000 emplois dans l'enseignement supérieur et la recherche, dont 980 emplois sur le programme 150, répartis de la manière suivante :

- 686 (soit 70 %) ont été « répartis entre les 43 universités sous-dotées dans SYMPA en 2012 en fonction du poids du nombre d'emplois manquants dans le total des emplois manquants ». Cette répartition n'a toutefois pas été strictement conforme à SYMPA, puisqu'il a été décidé que, parmi ces 43 universités, les 23 avec des effectifs de 1^{er} cycle en hausse percevraient non 50 % des emplois (comme cela aurait résulté de SYMPA), mais 60 % ;

- 294 (soit 30 %) ont été répartis entre 22 universités, en fonction « du taux d'encadrement enseignant brut (*non pondéré par secteur d'enseignement*) en premier cycle, c'est-à-dire le nombre d'étudiants en licence sur le nombre total d'enseignants titulaires (*reconnu au sein du plafond d'emplois*) ». Comme, en moyenne, on compte 21 étudiants par enseignant titulaire en licence, contre 27 en lettres et sciences humaines et 35 en droit et science économique, ce critère a conduit à « intégrer 9 universités supplémentaires [en plus des 43 sous-dotées dans SYMPA] au sein de la répartition, essentiellement de type « sciences humaines et sociales » ».

Encadrement brut pédagogique moyen par type d'établissement

	U1 - Dominante Scientifique et/ou santé	U2 - Pluri- disciplinaire avec santé	U3 - Pluridisci- plinaire sans santé	U4 - Domi- nante lettres et sciences humaines	U5 - Dominante droits et sciences économiques	Tous types confondus
Etudiants en 1 cycle/enseignant titulaire	14	18	21	27	35	21
Nombre de titulaires/étudiants* U5=1*	0,071 2,5	0,056 1,9	0,048 1,7	0,037 1,3	0,029 1,0	0,048 1,7

* Calculs des rapporteurs.

Source : MESR, « Créations d'emplois dans l'Enseignement supérieur et la Recherche », note d'information aux membres du Conseil national de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 17 décembre 2012

Le MESR indique que cette répartition des 294 emplois « hors SYMPA » a été retenue « à la demande de la CPU, afin de pondérer les résultats de SYMPA par un autre critère et d'anticiper ainsi une refonte ».

Les 980 emplois n'ont toutefois pas été répartis comme cela aurait résulté des critères indiqués ci-avant.

En effet, comme l'indique le MESR, l'augmentation minimale a été fixée à 5 emplois, et l'augmentation maximale à 35 emplois et 4 % d'augmentation¹. Ces critères supplémentaires ont globalement permis d'économiser 189 emplois, qui ont été répartis dans un « fonds contractuel d'intervention », à la discrétion du MESR. Le MESR a indiqué aux rapporteurs qu'il s'agissait de pouvoir prendre en compte la situation des établissements hors modèle.

Source : d'après MESR, « Créations d'emplois dans l'Enseignement supérieur et la Recherche », note d'information aux membres du Conseil national de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 17 décembre 2012

Les rapporteurs considèrent que les 4 000 emplois restants doivent effectivement être créés, et qu'ils doivent être alloués aux universités sous-dotées selon SYMPA.

Proposition n° 1 : Créer, comme prévu, 5 000 emplois dans l'enseignement supérieur lors du quinquennat, et affecter la totalité des créations d'emplois aux universités sous-dotées.

II. UN BILAN MITIGÉ DE SYMPA

A. UN SUCCÈS : UNE CONTRIBUTION À L'AUGMENTATION DU TAUX DE « PRODUISANTS » ?

1. SYMPA n'incite pas à la performance dans le cas de l'enseignement, ce qui est probablement inévitable

Dans le cas de l'enseignement, SYMPA n'est pas incitatif.

La performance ne correspond on l'a vu qu'à 9,2 % des crédits consacrés à l'enseignement.

Or, les indicateurs pris en compte (« valeur ajoutée » en licence, nombre de diplômés en master...) ne peuvent être infléchis que de manière relativement marginale, et au terme d'un délai assez long, par une université.

¹ « Une fois ces deux modes de calcul appliqués, il a été opéré sur la dotation totale correspondante par université plusieurs seuils, plancher et plafond.

Ainsi, un seuil minimum de 5 emplois a été appliqué afin d'éviter un saupoudrage des emplois créés et donner les moyens de mettre en œuvre une action pédagogique significative. Un maximum a été appliqué à hauteur de 35 emplois, correspondant à un équilibre entre la volonté d'attribuer une dotation cohérente avec la capacité des établissements à recruter et la volonté de doter un nombre important d'établissements (52 établissements au final). Un second plafond a été appliqué à hauteur de 4 % d'augmentation du plafond d'emplois de titulaires afin d'éviter des effets de taille conduisant certains établissements de petite taille sous-dotés en moyens à des augmentations trop importantes relativement à leur plafond d'emplois (par ex. + 30 % en un an) » (MESR, « Note d'information aux membres du Conseil national de l'Enseignement supérieur et de la Recherche », 17 décembre 2012).

On peut cependant s'interroger sur la possibilité de mettre en place un dispositif incitatif vraiment opérationnel dans le cas de l'enseignement. En effet, la « valeur ajoutée » en licence et le nombre de diplômés en master sont susceptibles d'être manipulés par certaines universités¹. Par ailleurs, la « valeur ajoutée » en licence est un indicateur en partie conventionnel, et donc contestable (*cf. supra*).

En fait, si les indicateurs utilisés pour l'enseignement ne posent actuellement pas de problème pratique, c'est probablement avant tout parce que les enjeux financiers pour les universités sont négligeables.

2. SYMPA incite à privilégier la recherche par rapport à l'enseignement

a) Selon le MESR, SYMPA a contribué à faire passer le taux de producteurs de 58 % à 72 %

Le MESR estime que SYMPA « a contribué à augmenter le taux de « producteurs » de 58 % en 2009 à 72 % en 2012 au niveau national »².

Bien que SYMPA ne soit vraisemblablement pas le seul facteur explicatif, il est probable qu'il ait joué un rôle. En effet, alors que seule une faible partie des crédits d'enseignement sont répartis en fonction de la performance, tel est le cas de la totalité des crédits de recherche. L'indicateur utilisé est alors le nombre d'enseignants chercheurs publiants dans le domaine (SE, SDV ou SHS), pondéré selon la cotation de l'unité de recherche par l'AERES.

Or, selon l'IGAENR, « l'impact d'une amélioration de valeur ajoutée de 500 étudiants en licence induit un droit à 2,8 emplois et environ 80 000 euros de fonctionnement supplémentaires.

« Comparativement, une amélioration de 2,5 % du taux de producteurs induit un droit à plus de 20 emplois supplémentaires et un apport de 474 000 euros de fonctionnement.

« L'impact d'un changement de notation d'une unité est plus réduit : tout glissement d'une classe vers la classe supérieure se traduit par 0,08 emploi supplémentaire (le glissement d'une équipe de 20 personnes induit une contribution marginale de 1,6 emploi).

« Ces effets ne sont absolument pas proportionnels à la difficulté de réalisation des différents objectifs testés par la mission. En effet, l'hypothèse qui consiste à augmenter de 500 le nombre d'étudiants en situation de réussite est sans doute beaucoup plus difficile à atteindre que celui qui consiste à

¹ Une manipulation par l'ensemble des universités est en revanche par construction impossible, la valeur ajoutée étant fonction des résultats nationaux.

² Présentation de SYMPA remise par le MESR aux rapporteurs.

augmenter de 2,5 % le nombre de producteurs. Et pourtant il produit nettement moins d'effets sur les dotations dans le cadre du modèle SYMPA ».

**L'impact de l'amélioration de la performance, selon l'IGAENR
(simulations réalisées à partir de l'université Aix-Marseille II)**

Licence	
Nb étudiants licence (pondérés)	19 388
Valeur ajoutée constatée réussite licence	1 752
Hypothèse Amélioration réussite + 500 étudiants	500
Impact emplois	2,76
Impact fonctionnement	83 641
Producteurs	
Nb enseignants chercheurs	1017
Nb de producteurs	697
Taux de producteurs	68,50%
Hypothèse Amélioration du taux de producteurs	2,50%
Nb de producteurs supplémentaires	25
Impact en emplois chercheurs	12,87
Nb de producteurs pondérés par domaines	1610
Nb de producteurs pondérés supplémentaires	59
Impact en emplois Biatoss	6,21
Impact global en emplois	19,08
Impact en fonctionnement	474 471
Notations équipes	
Nombre de producteurs B SE	31
Nombre de producteurs B SDV	32
Nombre de producteurs B SHS	87
Surcotation de 10% B en A SE	3,1
Surcotation de 10% B en A SV	3,2
Surcotation de 10% B en A SHS	8,7
Surcotation de 10% B en A tous secteurs	15
Impact emplois	1,13

Source : Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, « Étude des mécanismes internes d'allocation des moyens en crédits et en emplois dans les universités », Rapport - n° 2012-041, avril 2012

b) Un « succès » en partie obtenu au détriment de l'enseignement ?

Il faut toutefois garder à l'esprit que cette augmentation du nombre de producteurs étant réalisée au sein d'une enveloppe d'emplois fermée, il peut s'agir d'autant d'emplois en moins pour l'enseignement.

Aux termes du décret statutaire modifié du 6 juin 1984¹, le temps de travail de référence d'un enseignant-chercheur est constitué pour moitié par les services d'enseignement pour une durée annuelle de 128 heures de cours ou de 192 heures de travaux dirigés ou pratiques, et pour l'autre moitié par une activité de recherche. Au-delà du temps de travail de référence défini statutairement, les enseignants-chercheurs effectuent des heures dites « complémentaires » rémunérées dans des conditions fixées par décret.

¹ Décret n° 84-431 du 6 juin 1984, modifié par le décret n° 2009-460 du 23 avril 2009, fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences.

Depuis sa modification par le décret du 23 avril 2009, le décret statutaire prévoit que le service d'enseignement d'un enseignant-chercheur peut être modulé pour comporter un nombre d'heures d'enseignement inférieur ou supérieur au nombre d'heures de référence, en fonction aussi bien des nécessités de service de l'établissement que des résultats de son évaluation individuelle. Un certain nombre d'enseignants-chercheurs ont exprimé la crainte, dans ces conditions, qu'une évaluation négative débouche sur une modulation de service d'enseignement à la hausse, ce que les organisations syndicales perçoivent comme une obligation d'enseigner plus à titre gratuit.

Sous la pression des classements internationaux qui privilégient très largement les investissements massifs de la recherche, en particulier dans le domaine des « sciences exactes », nombre d'universités ont fait le choix de redéployer des emplois de l'enseignement vers la recherche afin de renforcer les capacités de leurs structures de recherche et, par suite, de leur nombre de producteurs, critère particulièrement valorisé dans l'évaluation et l'allocation des moyens récurrents. On constate, par exemple, un recours croissant aux emplois contractuels de « post-doc » employés comme techniciens « haut de gamme » de laboratoire.

Ainsi, selon l'IGAENR, certaines universités, comme Paris 7, ont comme politique explicite de réallouer des emplois de l'enseignement vers la recherche¹.

c) Un risque de cercle vicieux entre sous-dotation et faible taux de publication ?

Par ailleurs, il est vraisemblable que pour certaines universités, l'effet incitatif de SYMPA en matière de recherche est nul.

En effet, il n'est pas évident que toutes les universités connaissent le fonctionnement concret de SYMPA. Les documents les plus importants pour elles ne sont pas les « fiches SYMPA », d'une grande complexité (*cf.* en annexe au présent rapport d'information l'exemple de Lyon 1), mais les notifications de crédits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, répartis entre masse salariale, crédits de fonctionnement et réserve de précaution. À titre d'illustration, le tableau ci-après, immédiatement compréhensible, est celui figurant dans la notification de crédits adressée en 2012 à l'université Paris 13 (Paris-Nord).

¹ « Les calculs et les observations effectués par la mission démontrent aisément les effets très importants de l'augmentation du taux de producteurs dans les établissements et les effets de cette décision sur les politiques mises en œuvre. Il en est par exemple ainsi de l'université Paris 7 qui favorise explicitement le domaine recherche dans la gestion de ses emplois ».

La notification de crédits de l'université Paris 13 en 2012

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Masse salariale	121 721 420 €	121 721 420 €
Crédits de fonctionnement	12 990 901 €	12 990 901 €
Dont réserve de précaution	706 053 €	706 053 €
Subvention prévisionnelle 2012	134 712 321 €	134 712 321 €

Remarque : il s'agit de la notification du 7 février 2012, qui a été réactualisée en cours d'année.

Source : document transmis par le MESR

Les crédits notifiés correspondent en effet aux crédits effectivement disponibles pour l'université. Ils sont généralement un peu supérieurs à ceux résultant de SYMPA, qui ne comprennent pas, par exemple, ceux attribués au titre du contrat pluriannuel d'établissement.

Par ailleurs, une université sur-dotée n'a aucune incitation à être plus performante, puisqu'elle sait que, quoi qu'elle fasse, ses crédits stagneront.

En outre, il convient de distinguer SYMPA en tant que « thermomètre » et SYMPA en tant qu'outil de répartition des moyens. Les principales inégalités concernent les emplois, pour lesquels aucun redéploiement n'a jamais été réalisé (si l'on excepte le précédent, symbolique, de 2009). Par ailleurs, même si la stagnation des crédits de toutes les universités en 2012 et en 2013 résulte du fonctionnement « normal » de SYMPA en période de stagnation de l'enveloppe globale (en raison de la règle de non diminution des dotations), cette absence de redéploiements est souvent interprétée comme une absence d'application de SYMPA dans le cas des crédits.

Si SYMPA n'était pas incitatif, en période d'augmentation globale des crédits, son volet « performances » aurait pour seul effet, dans le cas de la recherche, d'augmenter les moyens des universités déjà performantes.

On pourrait même imaginer un cercle vicieux entre sous-dotation et faible taux de publication.

B. UN ÉCHEC : L'ABSENCE DE RÉDUCTION SIGNIFICATIVE DES INÉGALITÉS

1. Un échec global

a) Les universités se répartissent en trois tiers

Selon le modèle SYMPA pour 2012 (qui prend pour référence la dotation de 2011 et calcule donc les inégalités en 2011), en 2011 les 76 universités se répartissaient schématiquement en trois tiers :

- un tiers sous-dotées à la fois en emplois et en crédits ;

- un tiers sous-dotées en emplois et sur-dotées en crédits (donc en pratique généralement sous-dotées, les emplois représentant un enjeu financier beaucoup plus important que les crédits) ;

- un tiers sur-dotées à la fois en emplois et en crédits.

Il n'y avait en revanche qu'une seule université sur-dotée en emplois et sous-dotée en crédits.

Au total, 46 universités étaient sous-dotées en emplois, et 26 sous-dotées en crédits.

Rappel : dans le cas des crédits, SYMPA ne répartit pas ceux relatifs à la masse salariale des emplois transférés. Les crédits visés par les tableaux ci-après concernent donc les seuls crédits entrant dans son périmètre, de 2 milliards d'euros.

**Le nombre d'universités sous-dotées et sur-dotées en 2011
(modèle SYMPA pour 2012)**

<i>Nombre au sein du modèle SYMPA en 2012</i>	Sous-dotée en emplois et en crédits	Sous-dotée en emplois et sur-dotée en crédits	Sur-dotée en emplois et sous-dotée en crédits	Sur-dotée en emplois et en crédits
Universités	25	21	1	29

Source : MESR, « Répartition des crédits aux universités », note d'information aux membres du Conseil national de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 17 décembre 2012

L'écart entre universités sous-dotées et sur-dotées est considérable. Dans le cas des emplois, l'université la moins bien dotée était à 50 % de sa dotation théorique, et la mieux dotée à 140 % : toutes choses égales par ailleurs, l'écart allait presque de 1 à 3. Dans le cas des crédits, l'université la moins bien dotée était à 57 % de sa dotation théorique, et la mieux dotée à 120 % : toutes choses égales par ailleurs, l'écart allait à peu près de 1 à 2.

Le tableau et le graphique ci-après permettent, tout en retrouvant ces écarts, de répartir les universités par tranche.

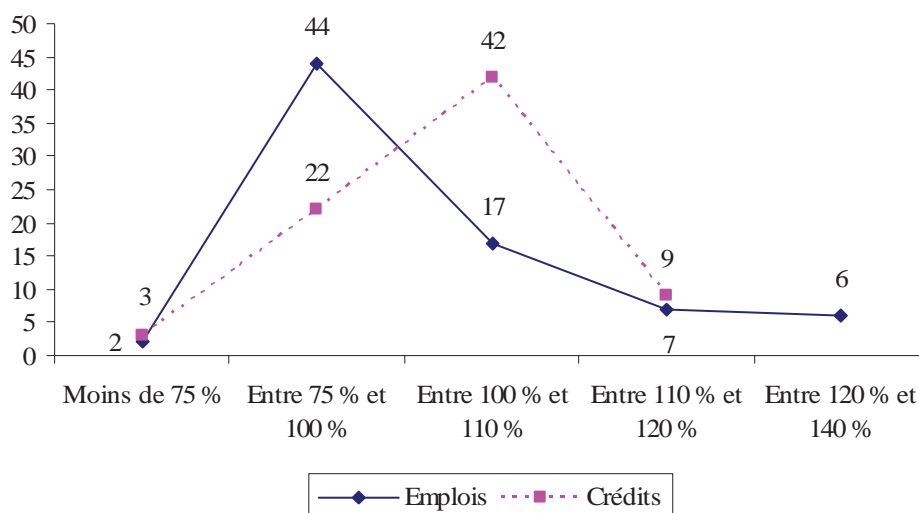
**Les universités sous-dotées et sur-dotées en 2011 (modèle SYMPA pour 2012) :
répartition par « tranche »**

1. Tableau

	Moins de 75 %	Entre 75 % et 100 %	Entre 100 % et 110 %	Entre 110 % et 120 %	Entre 120 % et 140 %	Total	Dont : entre 75 % et 120 %*
Rapport entre la dotation attribuée et la dotation théorique en emplois	2 (min : 50 %)	44	17	7	6 (max : 140 %)	76	68
Rapport entre la dotation attribuée et la dotation théorique en crédits	3 (min : 57 %)	22	42	9 (max : 120 %)		76	73

* Calculs des rapporteurs.

2. Graphique



Source : d'après MESR, « Répartition des crédits aux universités », note d'information aux membres du Conseil national de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 17 décembre 2012

On observe que la quasi-totalité des universités se situaient dans un intervalle compris entre 25 % en-dessous de la moyenne et 20 % au-dessus de la moyenne (c'étaient le cas de 68 universités pour les emplois et 73 universités pour les crédits). Dans cet intervalle, le rapport entre l'université la moins bien dotée et l'université la mieux dotée était, par construction, au maximum de 1 à 1,6.

Par ailleurs, la répartition des universités est différente selon que l'on considère les emplois ou les crédits :

- dans le cas des emplois (équivalant à environ 8 milliards d'euros), la plupart des universités étaient sous-dotées : 44 (sur 76) se situaient entre 75 %

et 100 % de leur dotation théorique, auxquelles s'ajoutaient deux universités en ayant moins de 75 % (dont une, rappelons-le, seulement 50 %¹) ;

- dans le cas des crédits (de l'ordre de 2 milliards d'euros, et représentant donc un enjeu moins important), la plupart des universités étaient au contraire sur-dotées (42 percevaient entre 100 % et 110 % des crédits prévus, et 9 entre 110 % et 120 %).

b) Les inégalités se sont peu réduites depuis 2008

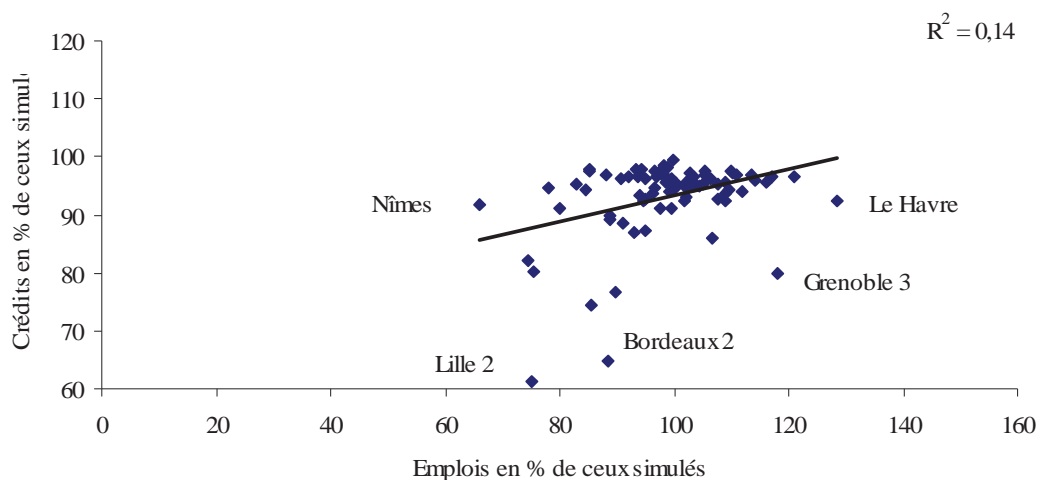
Les inégalités se sont globalement peu réduites depuis 2008.

Les graphiques ci-après permettent de comparer les inégalités en emplois et en crédits en 2008 et en 2012.

La réduction des sous-dotations et des sur-dotations n'apparaît pas flagrante. Tout au plus observe-t-on que les inégalités en emplois tendent davantage à correspondre aux inégalités en crédits. Par ailleurs, la situation relative des différentes universités a évolué.

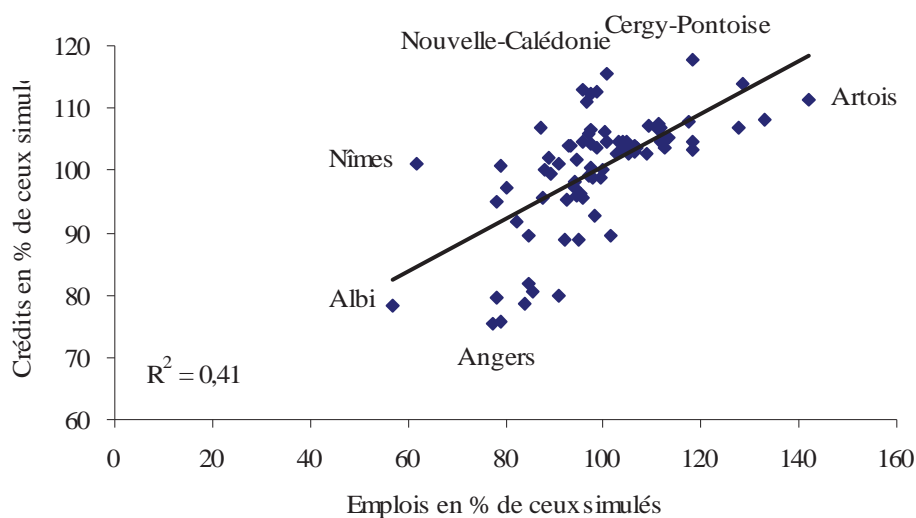
Emplois et crédits en % de ceux calculés par SYMPA (à « modèle courant »)

1. En 2008 (modèle SYMPA pour 2009)



¹ Il s'agit de l'université de Nîmes.

2. En 2012 (modèle SYMPA pour 2013)



Remarque : conformément à la méthodologie du MESR, les ratios indiqués ici correspondent à la dotation théorique divisée par la dotation de l'année précédente. Le modèle SYMPA ayant évolué depuis 2009, ces comparaisons doivent être considérées à titre indicatif. Par ailleurs, la forte augmentation des crédits en 2009 rend la comparaison peu significative dans le cas des crédits, toutes les universités s'étant alors trouvées sous-dotées. Enfin, certaines universités ont été fusionnées.

Source : rapporteurs, d'après les fichiers SYMPA pour 2009 et 2013

c) La situation de chaque université au regard de SYMPA

Le tableau ci-après, réalisé par les rapporteurs à partir des fichiers du modèle SYMPA pour 2013 (et relatifs à l'année 2012), présente la situation des différentes universités au regard de SYMPA.

Les résultats doivent être considérés à titre indicatif. En particulier, les colonnes « crédits totaux » ne figurent pas dans le modèle, mais ont été calculées par les rapporteurs en convertissant les emplois en euros (sur la base de 60 000 euros par emploi¹) et en additionnant le chiffre ainsi obtenu avec celui relatif aux crédits hors emplois.

¹ Comme cela a été indiqué ci-avant, il s'agit du coût moyen par emploi.

Remarques méthodologiques

Il faut considérer ce tableau à titre indicatif.

Tout d'abord, dans les deux premières séries de colonnes (emplois de titulaires et crédits hors emplois transférés), la méthodologie retenue est celle du MESR, qui consiste, sur le « périmètre à 2 milliards d'euros », à rapporter la dotation de l'année précédente à la dotation théorique de l'année en cours. La prise en compte de l'excédent d'initialisation conduit à minorer les sous-dotations. Par ailleurs, une forte augmentation des crédits une année donnée (ce qui n'a pas été le cas en 2013, mais l'a été en 2009) peut fausser la comparaison, toutes les universités pouvant alors se trouver sous-dotées.

Ensuite, les dernières colonnes, relatives aux crédits totaux, ont été calculées par les rapporteurs à titre de simple ordre de grandeur. Il s'agit de la somme des emplois manquants, valorisés à hauteur de 60 000 euros, et des crédits manquants (hors masse salariale des emplois transférés). Pour réaliser ce calcul, la dotation théorique en crédits a été diminuée, le cas échéant, du montant de la compensation pour sous-dotation en emplois (de 25 000 euros par emploi manquant), et le montant de cette compensation a ensuite été réparti entre les différentes universités au prorata de leur dotation théorique.

L'hypothèse d'un coût de 60 000 euros par emploi, si elle est compatible avec les données disponibles au niveau de l'ensemble des universités – et égale à celle retenue par le MESR pour parvenir au résultat que 65 % des moyens totaux (crédits + emplois) sont attribués en fonction de l'enseignement et 35 % en fonction de la recherche –, est par nature conventionnelle. En particulier, postuler un lien identique, pour chaque université, entre le besoin de redéploiement d'emplois et le besoin de redéploiement de masse salariale, revient à supposer que la masse salariale actuellement attribuée aux universités (négociée lors du passage à l'autonomie, puis indexée en fonction des évolutions générales et de la répartition des augmentations ou diminutions d'emplois) est « équitable », ce qui demeure à vérifier.

Enfin, SYMPA, dans sa version actuelle, fait apparaître des sur-dotations qui sont peut-être parfois contestables. Par exemple, l'université de Grenoble 3, l'une des plus sur-dotées en emplois selon SYMPA, ne l'est peut-être pas autant en réalité, si l'on prend en compte le fait qu'elle enseigne des langues rares, suscitant par nature des classes plus petites que la moyenne.

Les universités sous-dotées et sur-dotées selon SYMPA (situation en 2012, calculée à partir du modèle pour 2013) : une synthèse indicative par les rapporteurs

(emplois ; crédits en millions d'euros)

Établissement	Emplois				Crédits hors emplois				Crédits totaux (emplois+crédits hors emplois) : un ordre de grandeur indicatif*			
	Total emplois simulés 2013	Total emplois 2012	Emplois « à créer »	Emplois en % de ceux simulés	Total dotation théorique 2013	Dotation 2012	Augmentation de crédits « nécessaire »	Dotation 2012 en % de la dotation 2013 théorique	Total moyens simulés 2013	Total moyens 2012	Moyens « à créer »	Moyens en % de ceux simulés
CUFR JF CHAMPOLLION	213	121	92	56,7	5,4	4,2	1,2	78,2	16,1	11,5	4,6	71,2
NÎMES	183	114	70	62,0	4,6	4,7	-0,1	101,2	14,1	11,5	2,6	81,6
ANGERS	1 693	1 308	384	77,3	32,2	24,3	7,9	75,5	125,7	102,8	23,0	81,7
CLERMONT-FERRAND 1	1 373	1 084	289	78,9	24,1	18,3	5,8	75,8	100,5	83,3	17,2	82,9
LILLE 2	2 061	1 612	450	78,2	36,8	29,2	7,6	79,4	151,1	125,9	25,2	83,3
LE MANS	949	794	155	83,7	17,0	13,4	3,6	78,7	71,0	61,0	10,0	85,9
PARIS 13	1 933	1 634	299	84,5	34,3	28,1	6,3	81,7	144,8	126,1	18,7	87,1
TOULOUSE 1	973	761	212	78,2	19,1	18,2	0,9	95,0	73,2	63,8	9,4	87,2
SAINT-ETIENNE	1 331	1 141	190	85,7	22,7	18,3	4,4	80,5	99,1	86,8	12,4	87,5
BRETAGNE SUD	786	646	140	82,2	14,4	13,2	1,2	91,8	58,8	51,9	6,9	88,3
LYON 3	1 113	891	222	80,1	20,9	20,3	0,6	97,1	83,2	73,7	9,5	88,6
TOULON	839	709	130	84,5	14,8	13,3	1,6	89,4	62,8	55,8	7,0	88,9
MARNE-LA-VALLEE	951	752	199	79,1	18,3	18,4	-0,1	100,7	71,3	63,5	7,8	89,1
BORDEAUX 2	1 680	1 525	155	90,8	26,0	20,7	5,3	79,8	124,5	112,2	12,3	90,1
MULHOUSE	908	794	114	87,5	15,7	15,0	0,7	95,7	68,2	62,7	5,6	91,8
TOURS	1 980	1 824	156	92,1	31,5	28,0	3,5	89,0	148,4	137,5	10,9	92,7
CHAMBERY	1 060	932	128	87,9	17,6	17,6	0,0	100,0	79,0	73,5	5,5	93,0

Établissement	Emplois				Crédits hors emplois				Crédits totaux (emplois+crédits hors emplois) : un ordre de grandeur indicatif*			
	Total emplois simulés 2013	Total emplois 2012	Emplois « à créer »	Emplois en % de ceux simulés	Total dotation théorique 2013	Dotation 2012	Augmentation de crédits « nécessaire »	Dotation 2012 en % de la dotation 2013 théorique	Total moyens simulés 2013	Total moyens 2012	Moyens « à créer »	Moyens en % de ceux simulés
LA ROCHELLE	716	639	76	89,3	12,1	12,0	0,1	99,5	53,8	50,4	3,5	93,6
VERSAILLES-SAINT-QUENTIN	1 315	1 167	148	88,7	21,3	21,8	-0,5	102,1	97,8	91,8	6,0	93,9
PAU	1 043	991	52	95,0	16,9	15,0	1,9	88,8	79,3	74,5	4,8	93,9
MONTPELLIER 1	1 703	1 577	126	92,6	25,4	24,2	1,2	95,4	126,0	118,8	7,2	94,3
LYON II	1 347	1 175	172	87,2	24,3	25,9	-1,6	106,7	102,2	96,4	5,8	94,3
MONTPELLIER 2	1 976	1 799	177	91,0	37,1	37,5	-0,4	101,1	153,6	145,4	8,1	94,7
LYON 1	3 714	3 508	206	94,4	58,3	55,9	2,4	96,0	279,8	266,4	13,4	95,2
RENNES 2	1 058	997	61	94,2	17,5	17,0	0,5	97,4	80,6	76,9	3,8	95,3
LILLE 1	2 283	2 148	135	94,1	38,4	37,7	0,7	98,2	174,5	166,6	7,9	95,5
BORDEAUX 3	856	820	37	95,7	14,8	14,1	0,7	95,5	66,3	63,3	2,9	95,5
DIJON	2 320	2 212	108	95,3	35,8	34,4	1,4	96,1	174,7	167,1	7,6	95,7
LITTORAL	838	779	59	93,0	14,9	15,5	-0,6	103,9	64,7	62,3	2,4	96,2
LE HAVRE	718	671	47	93,5	11,4	11,8	-0,4	103,8	54,0	52,1	1,9	96,4
AMIENS	1 899	1 864	35	98,1	26,7	24,8	1,9	92,7	141,6	136,6	5,0	96,4
GRENOBLE 2	1 135	1 074	61	94,6	17,0	17,3	-0,3	101,7	84,7	81,7	3,0	96,5
NANTES	2 932	2 841	90	96,9	43,9	43,5	0,4	99,0	220,6	214,0	6,6	97,0
TOULOUSE 3	3 404	3 333	71	97,9	53,5	52,9	0,6	98,9	259,7	252,9	6,8	97,4
MONTPELLIER 3	896	872	24	97,3	14,2	14,3	-0,1	100,4	68,3	66,6	1,8	97,4
PERPIGNAN	658	630	29	95,7	10,4	10,9	-0,5	104,6	49,9	48,7	1,2	97,5
LIMOGES	1 378	1 371	8	99,4	20,6	20,3	0,2	98,9	104,6	102,6	2,0	98,1
REIMS	2 004	2 037	-33	101,7	27,1	24,3	2,8	89,6	149,3	146,5	2,8	98,2
AVIGNON	510	496	14	97,2	9,4	9,8	-0,4	104,4	40,3	39,6	0,7	98,2
PARIS 10	1 775	1 719	57	96,8	27,6	29,2	-1,6	105,9	134,6	132,3	2,2	98,3

Établissement	Emplois				Crédits hors emplois				Crédits totaux (emplois+crédits hors emplois) : un ordre de grandeur indicatif*			
	Total emplois simulés 2013	Total emplois 2012	Emplois « à créer »	Emplois en % de ceux simulés	Total dotation théorique 2013	Dotation 2012	Augmentation de crédits « nécessaire »	Dotation 2012 en % de la dotation 2013 théorique	Total moyens simulés 2013	Total moyens 2012	Moyens « à créer »	Moyens en % de ceux simulés
NICE	2 192	2 162	30	98,6	34,0	35,2	-1,3	103,7	167,1	164,9	2,2	98,7
VALENCIENNES	968	942	26	97,3	16,1	17,2	-1,1	106,5	74,7	73,7	1,0	98,7
LA REUNION	828	800	28	96,6	13,4	14,8	-1,5	111,0	63,3	62,8	0,4	99,3
EVRY-VAL D'ESSONNE	796	762	35	95,6	14,3	16,1	-1,8	112,8	62,1	61,8	0,4	99,4
BORDEAUX 4	964	939	25	97,4	14,8	16,6	-1,8	112,1	73,0	72,9	0,1	99,9
ROUEN	2 022	2 034	-12	100,6	29,4	30,7	-1,4	104,7	152,8	152,8	0,0	100,0
RENNES 1	2 390	2 398	-8	100,3	35,5	37,7	-2,2	106,3	181,5	181,6	-0,2	100,1
PARIS 1	1 775	1 748	26	98,5	30,2	34,0	-3,8	112,7	138,1	138,9	-0,8	100,6
BORDEAUX 1	1 352	1 389	-37	102,7	24,2	24,8	-0,6	102,6	107,0	108,1	-1,1	101,0
LORRAINE	5 167	5 327	-160	103,1	81,0	84,7	-3,7	104,6	396,8	404,4	-7,5	101,9
CAEN	2 093	2 173	-80	103,8	30,4	31,5	-1,1	103,5	158,2	161,8	-3,7	102,3
PARIS 12	2 066	2 144	-78	103,8	32,9	34,4	-1,5	104,7	159,2	163,1	-3,8	102,4
GRENOBLE 1	2 248	2 364	-116	105,2	41,9	43,1	-1,1	102,7	179,9	185,0	-5,1	102,8
CLERMONT-FERRAND 2	1 463	1 530	-67	104,6	23,4	24,3	-0,9	103,8	112,8	116,1	-3,2	102,9
NOUVELLE-CALEDONIE	160	161	-1	100,8	4,2	4,8	-0,6	115,5	14,1	14,5	-0,4	103,0
AIX-MARSEILLE	5 305	5 566	-262	104,9	91,0	95,1	-4,1	104,5	415,8	429,1	-13,3	103,2
BESANCON	1 906	2 026	-120	106,3	27,2	28,0	-0,8	103,0	143,5	149,6	-6,1	104,2
ORLEANS	1 469	1 566	-97	106,6	24,4	25,3	-0,9	103,7	114,3	119,3	-5,0	104,4
POITIERS	2 126	2 261	-134	106,3	30,9	32,1	-1,2	103,9	160,7	167,8	-7,0	104,4
PARIS 11	2 992	3 252	-260	108,7	58,3	59,9	-1,6	102,8	242,0	255,0	-13,0	105,4
LILLE 3	998	1 091	-92	109,3	17,2	18,4	-1,2	107,1	78,3	83,8	-5,5	107,0
POLYNESIE FRANCAISE	148	164	-16	111,1	4,3	4,7	-0,3	107,4	13,5	14,5	-1,0	107,4

Établissement	Emplois				Crédits hors emplois				Crédits totaux (emplois+crédits hors emplois) : un ordre de grandeur indicatif*			
	Total emplois simulés 2013	Total emplois 2012	Emplois « à créer »	Emplois en % de ceux simulés	Total dotation théorique 2013	Dotation 2012	Augmentation de crédits « nécessaire »	Dotation 2012 en % de la dotation 2013 théorique	Total moyens simulés 2013	Total moyens 2012	Moyens « à créer »	Moyens en % de ceux simulés
STRASBOURG	3 371	3 771	-401	111,9	64,6	67,6	-3,0	104,7	271,4	293,9	-22,4	108,3
PARIS 2	665	743	-78	111,7	14,2	15,2	-1,0	106,7	55,1	59,7	-4,6	108,3
PARIS 8	1 194	1 328	-134	111,2	17,1	18,3	-1,1	106,7	90,0	97,9	-7,9	108,8
BREST	1 527	1 711	-184	112,1	22,6	23,6	-1,0	104,5	115,8	126,2	-10,4	109,0
PARIS 5	2 645	2 979	-334	112,6	33,5	34,7	-1,2	103,6	194,6	213,4	-18,8	109,7
PARIS 7	2 623	2 971	-348	113,3	40,0	42,1	-2,1	105,2	200,2	220,3	-20,1	110,1
PARIS 4	1 177	1 393	-216	118,4	25,0	25,9	-0,8	103,4	97,5	109,5	-12,0	112,3
PARIS 3	761	893	-132	117,4	15,0	16,2	-1,2	107,7	61,7	69,8	-8,0	113,0
PARIS 6	3 679	4 346	-667	118,1	62,3	65,1	-2,8	104,5	287,5	325,9	-38,3	113,3
CERGY-PONTOISE	1 104	1 307	-203	118,4	19,8	23,3	-3,5	117,7	87,4	101,7	-14,3	116,3
TOULOUSE 2	1 288	1 643	-355	127,6	25,4	27,2	-1,8	106,9	104,5	125,7	-21,2	120,3
ANTILLES-GUYANE	759	976	-216	128,5	14,8	16,9	-2,0	113,7	61,5	75,4	-13,9	122,7
GRENOBLE 3	352	467	-116	132,8	5,9	6,4	-0,5	108,0	27,4	34,4	-7,0	125,4
ARTOIS	933	1 323	-390	141,9	17,7	19,7	-2,0	111,4	74,9	99,1	-24,2	132,3
Total général Universités	120 008	120 008	0**	100,0	1 990,8	1 990,8	0,0***	100,0	9 191,3	9 191,3	0,0****	100,0

* Somme des colonnes relatives aux emplois manquants, valorisés à hauteur de 60 000 euros, et aux crédits hors emplois manquants. Pour réaliser ce calcul, la dotation théorique en crédits hors emplois a été diminuée, le cas échéant, du montant de la compensation pour sous-dotation en emplois (de 25 000 euros par emploi manquant), et le montant de cette compensation a ensuite été réparti entre les différentes universités au prorata de leur dotation théorique.

** 5 349 emplois à créer et autant à supprimer.

*** 65 millions d'euros d'augmentations et autant de diminutions.

**** 300 millions d'euros d'augmentations et autant de diminutions.

Source : rapporteurs, d'après les fichiers du modèle SYMPA pour 2013

2. Dans le cas des crédits : un demi-succès ?

a) *Selon le MESR, « un réel rééquilibrage des subventions »*

Si l'on considère les seuls crédits entrant dans son champ (soit, on le rappelle, 2 milliards d'euros sur 12 milliards), SYMPA a permis de réduire les écarts de crédits entre universités.

Ainsi, selon le MESR, « SYMPA (...) a permis un réel rééquilibrage des subventions sur la période 2009 à 2012. Au total, compte tenu des moyens supplémentaires mis dans le modèle sur la période, toutes les universités ont vu leur dotation SYMPA augmenter en moyenne de l'ordre de 16 % par rapport à 2008, dans un périmètre comparable, avec des progressions qui se sont inscrites dans une fourchette comprise entre + 6 % et + 49 %, marquant ainsi une différenciation significative entre les établissements, gage d'un rééquilibrage des dotations historiques et d'une rétribution plus conforme à l'activité et à la performance relatives de chacun d'eux. De la même façon, les dotations récurrentes SYMPA des écoles d'ingénieurs ont augmenté en moyenne de 12 % sur la même période, avec des progressions également très différenciées, comprises entre + 7 % et + 41 %. Grâce à l'injection dans le système d'un volume très significatif de mesures nouvelles, 271 millions d'euros pour les universités et 22 millions d'euros pour les écoles d'ingénieurs sur la période, ce rééquilibrage a pu être réalisé sans faire aucun « perdant », puisque toutes les subventions ont augmenté »¹.

b) *Toutefois les inégalités demeurent importantes*

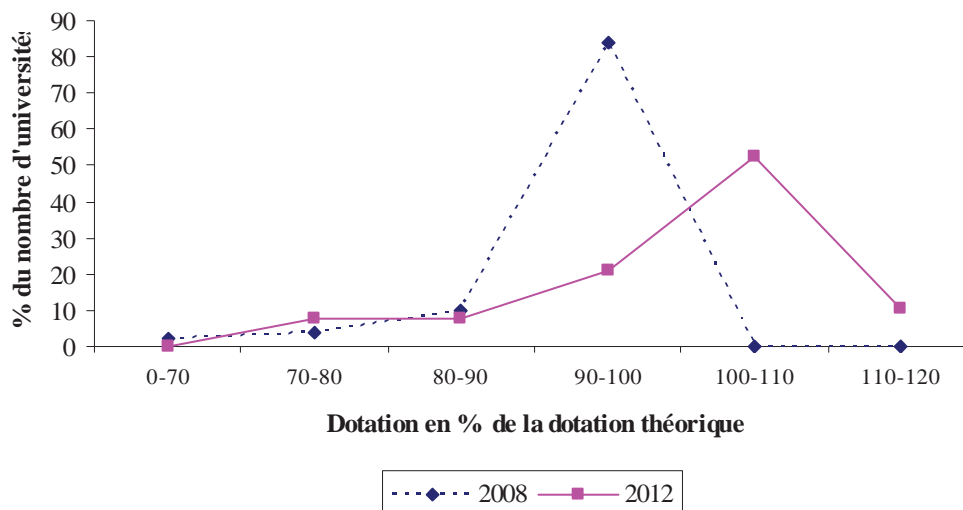
La réalité est toutefois plus nuancée que ce que suggèrent les considérations ci-avant.

On a vu que, selon le MESR, les inégalités de crédits demeuraient importantes, trois universités percevant en 2011 moins de 75 % de leur dotation théorique en crédits, et 9 en percevant entre 110 % et 120 %.

La méthodologie du MESR, suivie par les rapporteurs, consistant à comparer la dotation théorique d'une année donnée avec la dotation de l'année précédente, ne permet pas de mettre en évidence une réduction des inégalités, comme le montre le graphique ci-après. Toutefois la forte augmentation des crédits entre 2008 et 2009 fait qu'alors la totalité des universités se sont trouvées sous-dotées au sens de SYMPA.

¹ Source : « Le système d'allocation des moyens aux établissements », document remis par Jean-Louis Mucchielli, directeur général pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle, lors de son audition le 23 mai 2012. Le MESR indique les mêmes chiffres dans sa réponse au questionnaire budgétaire adressé par la commission des finances en vue de la discussion du projet de loi de finances pour 2013.

Les inégalités de crédits (hors masse salariale) entre universités : comparaison entre 2008 et 2012



La comparaison est effectuée en % du nombre d'universités, passé de 82 à 76.

Remarque : conformément à la méthodologie du MESR, les ratios indiqués ici correspondent à la dotation théorique divisée par la dotation de l'année précédente. Le modèle SYMPA ayant évolué depuis 2009, ces comparaisons doivent être considérées à titre indicatif. Par ailleurs, la forte augmentation des crédits en 2009 rend la comparaison en niveau peu significative, toutes les universités s'étant alors trouvées sous-dotées. Enfin, certaines universités ont été fusionnées.

Source : rapporteurs, d'après les fichiers SYMPA pour 2009 et 2013

3. Le principal problème : quasiment aucun des 5 000 emplois censés être redéployés ne l'a été

Le principal problème concerne les inégalités en emplois.

Le nombre d'emplois théoriquement à redéployer est de l'ordre de 5 300, comme le montre le tableau ci-après. Ce nombre a augmenté depuis 2009, et n'a que peu diminué en 2013, malgré l'affectation de 980 nouveaux emplois aux universités.

Les emplois calculés par SYMPA et attribués : agrégats nationaux

	Enveloppe globale d'emplois de l'année N	Emplois à « créer » au sein de l'enveloppe globale		Emplois à « supprimer » au sein de l'enveloppe globale				Plafonds d'emplois attribués en N
		Emplois « à créer » selon simulation	Emplois « à créer » selon cible annuelle	Emplois « à supprimer » selon simulation	Potentiel suppression selon retraites*	Plafond suppressions d'emplois**	Emplois « à supprimer » selon cible annuelle	
2009	119 226	4 559	150	-4 559	-1 237	-620	-150	119 026
2010	119 173	5 010	0	-5 011	-1 164	-613	0	119 174
2011	118 272	5 233	0	-5 233	-1 164	-626	0	118 272
2012	118 450	5 597	0	-5 597	-1 163	-566	0	118 450
2013	120 008	5 349	0	-5 349	-1 157	-565	0	120 008

* Le potentiel de non remplacement des départs à la retraite est calculé, pour chaque université (même sous-dotée en emplois), séparément pour les enseignants et les BIATOSS. Il est fixé à 50 % ou 33 % des départs à la retraite, en fonction respectivement de la proportion de professeurs et de personnel de catégorie A.

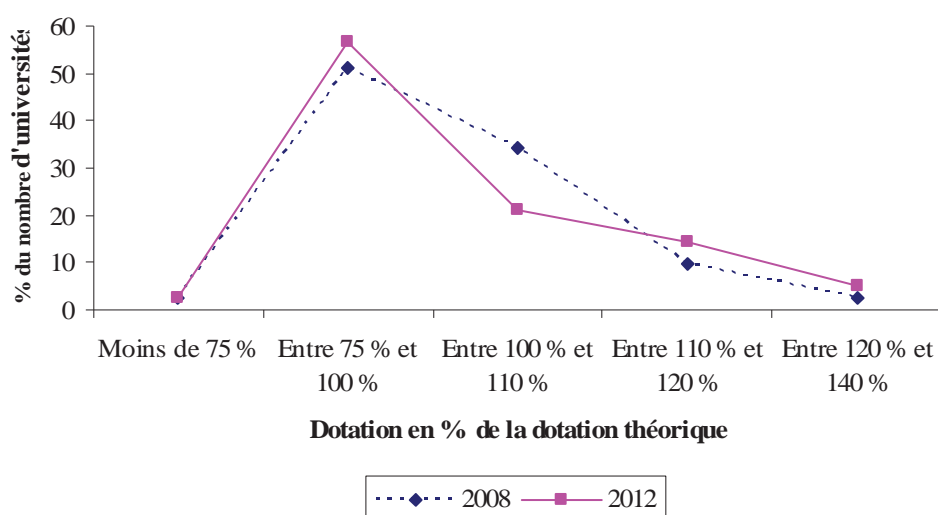
** Le plafond de suppressions d'emplois est égal au potentiel de non remplacement des départs à la retraite, dans le seul cas des universités sur-dotées en emplois.

Source : rapporteurs, d'après les fichiers du modèle SYMPA pour les années 2009 à 2013

En retenant une hypothèse de 60 000 euros par emploi redéployé, cela correspond à un besoin de redéploiement de crédits de masse salariale de l'ordre de 320 millions d'euros.

La situation n'a pas significativement évolué depuis 2008, comme le montre le graphique ci-après.

Les inégalités d'emplois entre universités : comparaison entre 2008 et 2012



La comparaison est effectuée en % du nombre d'universités, passé de 82 à 76.

Source : rapporteurs, d'après les fichiers SYMPA pour 2009 et 2013

4. Le total des moyens théoriquement à redéployer (emplois compris) : environ 300 millions d'euros, correspondant en quasi-totalité à des emplois

Il ressort des considérations ci-avant que le total des moyens théoriquement à redéployer s'élève, selon SYMPA, à environ 300 millions d'euros :

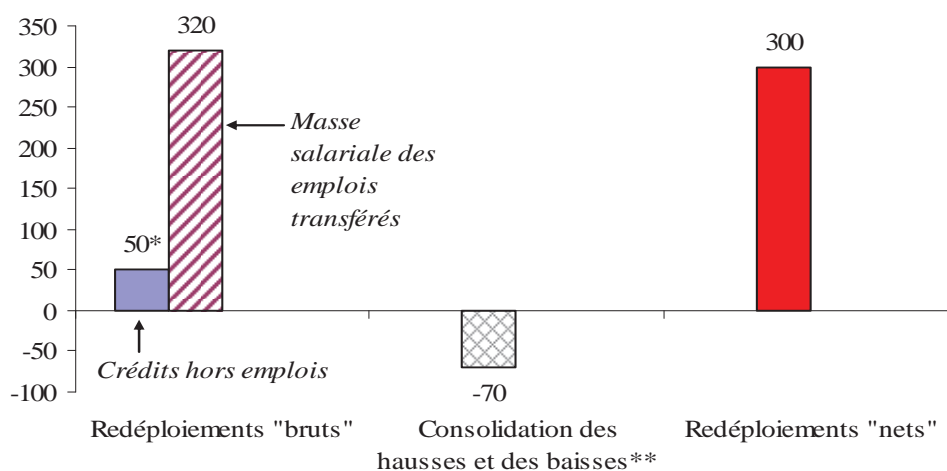
- 320 millions correspondant au redéploiement de 5 300 emplois (en retenant une valorisation de 60 000 euros par emploi) ;

- 65 millions d'euros correspondant aux crédits hors masse salariale des emplois transférés (*cf.* note (***) du tableau page 59 du présent rapport d'information), qui ne sont plus que 50 millions d'euros après neutralisation des compensations éventuelles pour sous-dotation en emplois¹ ;

- ce total étant diminué d'environ 70 millions d'euros en raison des universités sous-dotées en crédits et sur-dotées en emplois (ou inversement).

Les moyens (crédits hors emplois transférés+masse salariale des emplois transférés) à redéployer, selon SYMPA et les estimations des rapporteurs

(en millions d'euros)



* Les sous-dotations en crédits hors emplois sont de 70 millions d'euros. Le montant indiqué ici est calculé après déduction éventuelle de la dotation théorique de la compensation pour sous-dotation en emplois, et « ventilation » de son montant global entre les dotations théoriques des différentes universités au prorata de leur montant.

** Certaines universités sont sur-dotées en crédits et sous-dotées en emplois, ou inversement.

Remarque : il s'agit ici de crédits à redéployer. S'il était décidé de corriger les inégalités en augmentant le montant global de l'enveloppe, le montant de 300 millions d'euros serait multiplié par deux (et porté à 600 millions d'euros).

(En effet, le redéploiement de 300 millions d'euros revient à réduire l'écart entre universités sur-dotées et universités sous-dotées de 600 millions d'euros.)

Source : rapporteurs

¹ Les sous-dotations en emplois sont indemnisées à hauteur de 25 000 euros par emploi manquant. Elles sont ici neutralisées pour éviter de compter deux fois une sous-dotation en emplois.

III. RÉDUIRE LES INÉGALITÉS ENTRE UNIVERSITÉS, TOUT EN PRÉSERVANT L'EXCELLENCE DES MEILLEURES D'ENTRE ELLES

Une réforme de SYMPA est prévue pour 2014, l'année 2013 devant être consacrée à la réflexion et à la discussion à ce sujet¹. Les développements ci-après proposent quelques pistes pour nourrir ce débat.

A. CONCILIER DEUX EXIGENCES

Les scénarios de rééquilibrage doivent concilier deux exigences qui peuvent apparaître en partie contradictoires : réduire les inégalités entre universités, mais aussi préserver la qualité du système d'enseignement supérieur.

1. Réduire les inégalités entre universités...

Il existe un relatif consensus sur la nécessité de réduire les inégalités entre universités.

Par exemple, dans son rapport précité d'avril 2012, l'IGAENR écrit : *« l'utilisation effective du modèle pour réduire progressivement les écarts constatés est une priorité qu'il ne faut plus différer. La mission recommande d'engager le rééquilibrage des dotations entre établissements pour des raisons évidentes d'équité de traitement entre établissements et afin de ne pas décrédibiliser le principe même de modèle de répartition, qu'il s'agisse de SYMPA ou tout autre modèle qui serait appelé à le remplacer »*.

De même, les rapporteurs soulignent depuis plusieurs années la nécessité d'un rééquilibrage.

¹ Dans sa réponse au questionnaire budgétaire pour 2013, le MESR indique : « En termes de calendrier, il ne sera pas possible de tirer les enseignements des Assises et de les mettre en œuvre dès l'édition 2013 du système SYMPA. C'est pourquoi le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche organisera au cours de l'année 2013 une concertation spécifique à l'allocation des moyens avec l'ensemble des acteurs concernés pour aboutir à une refondation de l'allocation des moyens en 2014. A cette occasion, l'intégration de la masse salariale dans le système de répartition ou encore la prise en compte des programmes d'investissement d'avenir pourront être expertisées et débattues ».

2. ... tout en préservant la qualité de l'enseignement supérieur de la France

a) Un enjeu actuellement essentiel pour la politique de recherche et d'enseignement supérieur : améliorer la compétitivité

Il faut cependant garder à l'esprit que la correction des inégalités entre universités ne saurait constituer le seul objectif de la politique relative à l'enseignement supérieur.

Dans le contexte actuel de crise de la zone euro, la France doit restaurer sa compétitivité pour éviter que ses déséquilibres extérieurs entraînent, à terme, une augmentation insoutenable de sa dette extérieure. Pour faire face à cette contrainte, la réforme du pacte de stabilité de l'automne 2011 a instauré une procédure de surveillance des déséquilibres macroéconomiques excessifs, susceptible de donner lieu à des sanctions.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement a annoncé, le 6 novembre 2012, un « Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi », comprenant 35 propositions, la plus emblématique étant l'instauration du crédit d'impôt pour l'innovation, la compétitivité et l'emploi (CICE), qui doit coûter 20 milliards d'euros par an. De même, le précédent Gouvernement avait lancé le programme dit des « investissements d'avenir », qui prévoit en particulier de doter huit « initiatives d'excellence » (I dex) d'environ 300 millions d'euros par an¹.

En incluant quatre autres opérations², le programme I dex au sens large finance douze projets. Au 31 décembre 2012, 309 millions d'euros ont été décaissés au total au titre des I dex, dont 60 millions d'euros pour six I dex et quatre IDEFI (initiatives d'excellence en formations innovantes).

Le bilan des engagements et décaissements du programme des investissements d'avenir se compose de :

- 28 milliards d'euros d'engagements dont 13,4 milliards d'euros de dotations consommables et 14,6 milliards d'euros de dotations non consommables ;

- 4,1 milliards d'euros de décaissements dont 375 millions d'euros d'intérêts.

b) Un rôle croissant des financements extrabudgétaires, correspondant essentiellement aux investissements d'avenir

De fait, comme le montre le tableau ci-après, les financements extra-budgétaires ont fortement augmenté en 2012 : jusqu'alors nuls ou

¹ Il s'agit de l'ordre de grandeur des intérêts annuels au titre de la dotation non consommable.

² Deux projets distingués en vague 2 I dex : Lyon-Saint Etienne (porté par le PRES Université de Lyon) et Paris Novi Mundi Université (porté par le PRES HESAM, qui comprend notamment Paris 1) ; le projet complémentaire ISTEEX, porté par le CNRS ; et IDEFI (hors I dex et hors université de Lyon).

presque, ils ont alors atteint plus d'un milliard d'euros, en raison essentiellement du plan Campus (plus de 200 millions d'euros) et, surtout, des investissements d'avenir (plus de 600 millions d'euros).

**Les financements des universités par l'État et les organismes liés :
tableau synthétique**

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
A. Budget général de l'État	10 624,3	11 305,6	11 462,7	11 440,0	11 653,0
B. Crédits extra-budgétaires				61,7	1 041,6
1. Plan Campus				61,7	201,6
a) Intérêts intermédiaires				61,7	188,6
b) Rémunération de la dotation					13,0
2. Investissements d'avenir					630,1
a) Dotations consommables					324,6
b) Intérêts					305,5
3. Autres					209,9
C. Crédits ANR	ND	91,3	73,4	115,4	103,8
Total des financements publics	10 624,3	11 396,9	11 536,1	11 617,0	12 798,4

NB : le budget général de l'État a été retraité par le rapport IGF/IGAENR de manière à obtenir un périmètre constant sur toute la période.

Source : d'après Florence Lustman, Pascal Aimé, Philippe Bezagu, Bernard Dizambourg, Victoire Paulhac, Justine Coutard, « Cadrage macroéconomique des moyens humains et financiers alloués aux universités depuis 2007 », rapport de l'IGF (2012-M-023-02) et de l'IGAENR (2012-044), avril 2012

Les financements sont attribués :

- dans le cas du plan Campus, sous la forme d'intérêts de 4 % par an sur une somme de 5 milliards d'euros placée par l'ANR sur un compte au Trésor. Il en résulte des financements de 200 millions d'euros par an ;

- dans celui des investissements d'avenir, sous la forme soit de dotations « classiques », dites « consommables », soit d'intérêts de dotations dites « non consommables ». Ces dernières sont des fonds déposés sur les comptes du Trésor de l'opérateur générant des intérêts trimestriellement au taux de 3,413 %¹, seuls les produits d'intérêt étant versés aux bénéficiaires. Le montant prévu pour la dotation non consommable étant de l'ordre de 8,6 milliards d'euros pour les universités (cf. encadré ci-après), cela correspond à des intérêts annuels d'environ 300 millions d'euros.

Sur le milliard d'euros de financements extrabudgétaires en 2012, certains sont ponctuels. Il s'agit en particulier des 300 millions d'euros correspondant à des dotations « consommables » des investissements d'avenir.

Les financements extrabudgétaires destinés à être récurrents sont de l'ordre de 500 millions d'euros :

- les 200 millions d'euros de l'opération Campus ;

¹ Taux de l'échéance constante à 10 ans CNO-TEC 10 le jour de la publication de la loi de finances rectificative du 9 mars 2010.

- les 300 millions d'euros correspondent aux intérêts au titre de la rémunération des dotations non consommables des investissements d'avenir.

Les financements des universités par les investissements d'avenir correspondent en quasi-totalité à celui des Idex, lui-même en quasi-totalité non consommable. Huit Idex ont été identifiées, qui ont vocation à devenir les huit principaux pôles universitaires français. La moitié se situent en Ile-de-France : Paris Saclay, Paris Sciences et Lettres, Sorbonne Université, Sorbonne Paris Cité. Les quatre autres se situent à Aix-Marseille, Bordeaux, Strasbourg et Toulouse.

Les principales actions en faveur des universités, selon le « jaune » relatif aux investissements d'avenir

« L'action « Initiatives d'excellence » (Idex) dotée initialement de 7,7 milliards d'euros est l'action des investissements d'avenir la plus structurante pour le dispositif d'enseignement supérieur et de recherche en raison de ses effets de transformation du système pour l'adapter dans les meilleures conditions à l'espace international des universités de premier rang. Elle vise à faire émerger 5 à 10 pôles pluridisciplinaires d'excellence d'enseignement supérieur et de recherche de rang mondial.

L'action « Initiatives d'excellence (Idex) » est articulée avec l'action « Laboratoires d'excellence (Labex) » et avec l'action « Initiatives d'excellence en formations innovantes (Idefi) ». La structuration en grands pôles visée par l'action Idex doit s'appuyer sur l'excellence de la recherche et de la formation, qui sont l'objet même des actions Labex et Idefi.

En matière financière, les dotations des Labex et Idefi intégrés aux pôles lauréats de l'appel à projets Idex seront assurées par les moyens dévolus aux Initiatives d'excellence.

L'opérateur de cette action est l'ANR. »

Les projets Idex

Projet IDEX (vagues 1 et 2)	Bénéficiaire ou porteur
A-M IDEX	Université d'Aix-Marseille
CPS	FCS Campus Paris Saclay
IDEX BORDEAUX	PRES Université de Bordeaux
PSL*	PRES Paris Sciences et Lettres
Sorbonne Université (SUPER)	PRES Sorbonne Université
Sorbonne Paris Cité	PRES Sorbonne Paris Cité
UNISTRA	Université de Strasbourg
UNITI	PRES Université de Toulouse
Autres projets distingués en vague 2 IDEX	Bénéficiaire ou porteur
Lyon –Saint Étienne (LSE)	PRES Université de Lyon
Paris Novi Mundi Université	PRES HESAM (Hautes Études Sorbonne Arts et Métiers)
Projet complémentaire	Bénéficiaire ou porteur
ISTEX	CNRS

Les autorisations de décaissement (au 31 août 2012) des principaux projets financés par les investissements d'avenir et concernant les universités :

1° Pour les Idex

(en millions d'euros)

Idex	Porteur / bénéficiaire	Montant attribué (décidé)		Montant contractualisé		Décaissement au 31/08/2012
		consommable	non consommable	consommable	non consommable	
Idex 1ère vague		18	2 200	18	2 200	73,4
Idex 2ème vague		27,9	4 150	27,9	2 641	119,1
HESAM et LYON		55	438	55	-	20,7
ISTEX		60	-	60	-	20
Total		160,9	6 787,7	160,9	4 841	233,2

2° Pour les LABEX

(en millions d'euros)

Labex	Montant attribué (décidé)		Montant contractualisé		Décaissement au 31/08/2012
	consommable	non consommable	consommable	non consommable	
Labex 1ère vague hors IDEX	44	1 254,6	44	91,2	47,3
Labex 2ème vague hors IDEX	86,5	547,3	86,5	-	22,5
Total	130,5	1 801,9	130,5	91,2	69,8

3° Pour les projets « Initiatives d'excellence en Formations Innovantes » (IDEFI)

(en millions d'euros)

Idefi	Montant attribué (décidé)		Montant contractualisé		Décaissement au 31/08/2012
	consommable	non consommable	consommable	non consommable	
37 projets sélectionnés	149	na	135,2	na	8,7

NB : « La répartition entre les projets portés par des universités et ceux portés par des grandes écoles est d'environ 2/3-1/3 (26 portés par des universités ou des PRES, 11 projets présentés par des écoles). »

4° Pour le « fonds national de valorisation » (sociétés d'accélération de transfert de technologie – SATT – et consortiums de valorisation thématique – CVT)

(en millions d'euros)

FNV	Montant attribué (décidé)		Montant contractualisé		Décaissement au 31/08/2012
	consommable	non consommable	consommable	non consommable	
SATT : 9 projets sélectionnés	556 M€	na	556 M€	na	103,4 M€
CVT : 6 projets sélectionnés	49,4 M€	na	0	na	0

5° Pour l'action « Opération campus » et « Développement scientifique et technologique du plateau de Saclay »

(en millions d'euros)

Opération		Montant attribué (décidé)		Montant contractualisé		Décaissement au 31/08/2012
		consommable	non consommable	consommable	non consommable	
Campus (y compris Campus Paris)	19 projets sélectionnés	126,1	40	59,7	40	58,1
Saclay	26 opérations	739,5	-	691,6	-	4,4

Source : jaune budgétaire « Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir » annexé au projet de loi de finances pour 2013

c) Les universités bénéficiant des IDEX tendent à être aussi les universités « sur-dotées » au sens de SYMPA

Sur la quinzaine d'universités participant à une IDEX, les deux tiers, soit une dizaine, correspondent à plus de la moitié du montant global des surdotations. En effet, si l'on s'appuie sur SYMPA, elles sont « surdotées » d'environ 3 000 emplois et 20 millions d'euros hors emplois transférés, soit, si on convertit (à titre indicatif) les emplois en masse salariale¹, environ 200 millions d'euros au total (pour, on le rappelle, de l'ordre de respectivement 5 000 emplois, 70 millions d'euros et 300 millions d'euros au niveau national).

Les universités appartenant à une IDEX : une tentative d'estimation de la sur ou de la sous-dotation, en s'appuyant sur SYMPA (2012)

(en emplois et en millions d'euros)

Établissement	Emplois		Crédits hors emplois		Crédits totaux (emplois+crédits hors emplois) : un ordre de grandeur indicatif*	
	Emplois « à créer »	Emplois en % de ceux simulés	Augmentation de crédits « nécessaire »	Dotations 2012 en % de la dotation 2013 théorique	Moyens « à créer »	Moyens en % de ceux simulés
TOULOUSE 2	-355	127,6	-1,8	106,9	-21,2	120,3
PARIS 4	-216	118,4	-0,8	103,4	-12,0	112,3
PARIS 6	-667	118,1	-2,8	104,5	-38,3	113,3
STRASBOURG	-401	111,9	-3,0	104,7	-22,4	108,3
PARIS 11	-260	108,7	-1,6	102,8	-13,0	105,4
PARIS 3	-132	117,4	-1,2	107,7	-8,0	113,0
PARIS 7	-348	113,3	-2,1	105,2	-20,1	110,1
PARIS 2	-78	111,7	-1,0	106,7	-4,6	108,3
AIX-MARSEILLE	-262	104,9	-4,1	104,5	-13,3	103,2
PARIS 5	-334	112,6	-1,2	103,6	-18,8	109,7
BORDEAUX 1	-37	102,7	-0,6	102,6	-1,1	101,0
Sous-total universités « sur-dotées »	-3 090		-20,2		-172,9	
BORDEAUX 4	25	97,4	-1,8	112,1	0,1	99,9
BORDEAUX 3	37	95,7	0,7	95,5	2,9	95,5

¹ Selon une hypothèse conventionnelle de 60 000 euros par emploi.

Établissement	Emplois		Crédits hors emplois		Crédits totaux (emplois+crédits hors emplois) : un ordre de grandeur indicatif*	
	Emplois « à créer »	Emplois en % de ceux simulés	Augmentation de crédits « nécessaire »	Dotation 2012 en % de la dotation 2013 théorique	Moyens « à créer »	Moyens en % de ceux simulés
VERSAILLES-SAINT-QUENTIN	148	88,7	-0,5	102,1	6,0	93,9
PARIS 13	299	84,5	6,3	81,7	18,7	87,1
BORDEAUX 2	155		5,3		12,3	90,1
Sous-total universités « sous-dotées »	664		10,0		40,0	
Total	-2 426		-10,2		-132,9	

* Somme des colonnes relatives aux emplois manquants, valorisés à hauteur de 60 000 euros, et aux crédits hors emplois manquants. Pour réaliser ce calcul, la dotation théorique en crédits hors emplois a été diminuée, le cas échéant, du montant de la compensation pour sous-dotation en emplois (de 25 000 euros par emploi manquant), et le montant de cette compensation a ensuite été réparti entre les différentes universités au prorata de leur dotation théorique.

Source : rapporteurs, d'après le fichier SYMPA pour 2013

Il serait contradictoire, d'un côté, de mener une politique, au demeurant indispensable, en faveur de la constitution de pôles d'excellence mondiaux, et, de l'autre, de reprendre d'une main à ces universités ce qu'on leur aurait donné de l'autre.

Par ailleurs, SYMPA, qui raisonne à l'intérieur d'une enveloppe fermée, peut avoir pour effet de faire optiquement apparaître comme des sur-dotations ce qui constitue en réalité une situation normale. En effet, comme les commissions de la culture et des finances le soulignaient dans leur rapport d'information n° 532 (2008-2009) précité du 7 juillet 2009, les universités françaises ont un nombre d'étudiants par enseignant supérieur d'environ 17,5 % à la moyenne de l'OCDE.

Supprimer les inégalités en réduisant les moyens des universités les mieux dotées pourrait donc avoir pour effet de réaliser un « nivellement par le bas » qui, dans le contexte économique actuel, pourrait être particulièrement dommageable.

d) Deux interrogations complémentaires

- (1) Quel équilibre dans l'allocation des moyens entre l'enseignement et la recherche ?

Selon le MESR, « *la diversification des sources de financement des établissements via les fondations et la montée en puissance des financements sur projets (investissements d'avenir) modifient les équilibres entre la recherche, principale bénéficiaire de cette diversification, et la formation, voire entre les disciplines d'enseignement. Ces évolutions interrogent le système d'allocation des moyens sur le périmètre des crédits qu'il répartit et sur l'adaptation de ses paramétrages. Elles ont incité le ministère à proposer*

la reprise en 2012 du groupe de travail sur SYMPA, commun avec la CPU et la CEDFI »¹.

Les rapporteurs s'interrogent sur l'intérêt d'un tel rééquilibrage au profit de l'enseignement.

Certes, il ne semble pas possible de déterminer s'il est plus efficace à long terme, en termes de compétitivité et de croissance, de dépenser une somme donnée pour la recherche ou pour l'enseignement supérieur.

L'amélioration de la qualité de la formation et l'encouragement à l'innovation constituent des objectifs complémentaires. Placer le curseur dans l'allocation prioritaire des ressources publiques entre l'enseignement et la recherche constitue une décision éminemment politique largement influencée par la situation du pays et ses perspectives de développement à court terme et à plus long terme. Vos rapporteurs rappellent que l'objectif à moyen terme actuellement poursuivi par le Gouvernement est l'amélioration de la compétitivité, ce qui, à l'horizon de la présente législature, suppose le maintien d'un effort financier substantiel en faveur de la recherche.

S'il ne peut faire sentir ses effets que plus lentement, l'investissement dans l'amélioration de la formation n'en demeure pas moins indispensable afin de soutenir un objectif global d'élévation du niveau de qualifications de la nation :

- les objectifs d'amélioration de la réussite en licence et la cible de 50 % d'une classe d'âge diplômés de l'enseignement supérieur participent du renforcement de la compétitivité de notre économie ;

- la prise en charge, l'exploitation et le développement des innovations de rupture produites par la recherche nécessitent une augmentation du niveau de qualification de la population en activité (comme en témoignent aujourd'hui les besoins toujours croissants de formation à la maîtrise des nouvelles technologies de l'information et de la communication).

Le rapport de M. Louis Gallois de novembre 2012² insiste sur la nécessité d'articuler efficacement les investissements en matière de formation et de recherche. À ce titre, au vu des tensions sur le marché de l'emploi dans certains secteurs industriels, il préconise une orientation de la formation initiale et continue vers les besoins de compétences de l'industrie. M. Gallois juge « *essentiel de maintenir la dynamique de mise en place des entités nouvelles qui comblent d'évidentes lacunes* » lancée par les investissements d'avenir, au travers de la création des sociétés d'accélération du transfert de technologie (SATT) ou des instituts de recherche technologique (IRT).

¹ Source : « *Le système d'allocation des moyens aux établissements* », document remis par Jean-Louis Mucchielli, directeur général pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle, lors de son audition le 23 mai 2012.

² Louis Gallois, Pacte pour la compétitivité de l'industrie française, rapport au Premier ministre, 5 novembre 2012.

Il serait pour le moins paradoxal que les 300 millions d'euros par an des investissements d'avenir, bénéficiant majoritairement à la recherche¹, soient en partie « annulés » par une réforme de SYMPA. En tout état de cause, si tel devait être le cas, il conviendrait que cela soit fait dans la plus grande transparence, et non au détour d'une réforme de SYMPA plus ou moins ésotérique.

Proposition n° 2 : Si le choix était fait de redéployer, dans le cadre de la prochaine réforme de SYMPA, des moyens de la recherche (privilégiée par les investissements d'avenir) vers l'enseignement, cette décision devrait être prise dans la plus grande transparence, et ne pas remettre en cause les orientations du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi.

(2) Faut-il vraiment réallouer les moyens au profit des formations « tertiaires » ?

De même, la préconisation de l'IGAENR de rééquilibrer les moyens au profit des formations « tertiaires » suscite de la part des rapporteurs une certaine perplexité.

Comme le montre le tableau ci-après, les moyens par étudiant sont environ deux fois plus faibles dans le cas des formations tertiaires que dans celui des formations secondaires (et ce, en licence comme en master).

Les budgets de fonctionnement par étudiant en licence et en master

	Tertiaire	Secondaire	IUT tertiaire	IUT secondaire
Licence				
Nb total enseignants /100 étudiants	1,97	4,31	5,38	7,18
Nb étudiants pour un enseignant	50,67	23,22	18,58	13,93
Charge enseignement pour 100 étudiants (heures)	758	1 653	2 067	2756
Master				
Nb total enseignants/100 étudiants	2,34	5,11	-	-
Nb étudiants pour un enseignant	42,68	19,56	-	-
Charge enseignement pour 100 étudiants (heures)	900	1 963	-	-
Budget de fonctionnement par étudiant (€)				
100 étudiants LICENCE	30 090	65 652	82 065	109 419
100 étudiants MASTER	36 488	79 611	-	-

Rappel : les formations dites « secondaires » sont les formations relevant des sciences exactes, et les formations dites « tertiaires » les autres formations.

Source : d'après Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, « Étude des mécanismes internes d'allocation des moyens en crédits et en emplois dans les universités », Rapport n° 2012-041, avril 2012

¹ Cette appréciation concerne l'ensemble des investissements d'avenir, et pas les seules Idex (qui concernent à la fois l'enseignement et la recherche).

Cela vient d'une pondération du nombre d'étudiants variable selon le type de formations, comme le montre le tableau ci-après.

La pondération du nombre d'étudiants selon les classes de formations

	Licences pro+DUT secondaires et ingénieurs	Licences pro+DUT tertiaires	Licences, masters et IUFM secondaires, autres années de santé	Licences, masters et IUFM tertiaires, préparation aux concours	1 ^{re} année de santé
Pondération en 2009	2,8	1,5	2,4	1	1
Pondération depuis 2010	4	3	2,4	1,1	1

Rappel : les formations « secondaires » concernent les sciences exactes, les formations « tertiaires » les autres formations.

Source : rapporteurs

Le débat sur le niveau idéal des coefficients ne pourra jamais être tranché.

Un premier progrès serait de connaître les coûts effectifs, ce qui n'est pas le cas actuellement, mais paraît possible à court terme, les universités disposant d'outils de comptabilité analytique (même si elles ne les utilisent pas forcément pour cela). Ainsi, selon le MESR, les pondérations par classe de formations « *ont vocation à évoluer au vu des analyses des coûts qui devront être engagées plus précisément selon les disciplines dans le cadre de la réforme de SYMPA* »¹.

Toutefois la question est fondamentalement politique. Il n'existe en effet aucun moyen « objectif » de déterminer comment répartir les moyens entre, en particulier, les formations « littéraires » et les formations « scientifiques ». Au-delà des coûts par étudiant actuels des différentes disciplines (qui, bien qu'en partie « officialisés » par la pondération par classe de formations de SYMPA, résultent de l'histoire et dont rien n'indique qu'il faille leur donner un caractère « normatif »), il faut savoir quelle importance relative on souhaite leur accorder.

Les formations secondaires sont, on le rappelle, celles relatives aux sciences exactes, et donc à la R&D. Elles ont donc une importance particulière dans le contexte actuel de crise de la zone euro et de déclin de la compétitivité industrielle du pays. Il semble indispensable, à l'heure où l'on met en œuvre les investissements d'avenir et le « Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi », de maintenir un niveau de financement significatif en faveur des formations secondaires en tant qu'éléments moteurs de la compétitivité.

¹ Source : MESR, « Note d'information aux membres du Conseil national de l'Enseignement supérieur et de la Recherche », 17 décembre 2012.

Si un « rééquilibrage » au profit des formations « tertiaires » est peut-être souhaitable à terme, le moment ne paraît pas le mieux choisi.

Proposition n° 3 : Veiller à la compatibilité d'un éventuel redéploiement des moyens des formations secondaires vers les formations tertiaires avec le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi.

B. DEUX SCÉNARIOS DE RÉÉQUILIBRAGE

1. Premier scénario (A) : un rééquilibrage total

a) Si le rééquilibrage est effectué par redéploiements : un coût d'environ 300 millions d'euros (et 5 000 emplois à redéployer)

Dans un premier scénario (A), les inégalités seraient totalement corrigées.

Si ce rééquilibrage provenait de redéploiements, les sommes transférées des universités sur-dotées vers les universités sous-dotées seraient, on l'a vu, de l'ordre de 300 millions d'euros.

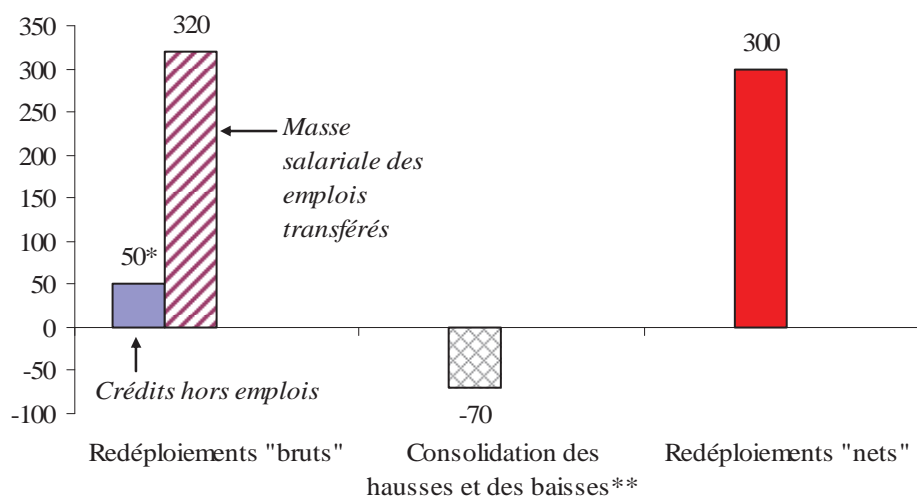
Selon SYMPA, dans un tel scénario « maximaliste » de redéploiement de 5 000 emplois, environ 500 pourraient être redéployés chaque année compte tenu du potentiel de non remplacement des départs à la retraite¹ et du plafond global de suppressions d'emplois en découlant². Le redéploiement total pourrait donc être réalisé en une dizaine d'années.

¹ Le potentiel de non remplacement des départs à la retraite est calculé, pour chaque université (même sous-dotée en emplois), séparément pour les enseignants et les BIATOSS. Il est fixé à 50 % ou 33 % des départs à la retraite, en fonction de la proportion respectivement de professeurs et de personnel de catégorie A.

² Le plafond de suppressions d'emplois est égal au potentiel de non remplacement des départs à la retraite, dans le seul cas des universités sur-dotées en emplois.

Les moyens (crédits hors emplois transférés+masse salariale des emplois transférés) à redéployer, selon SYMPA et les estimations des rapporteurs

(en millions d'euros)



* Les sous-dotations en crédits hors emplois sont de 70 millions d'euros. Le montant indiqué ici est calculé après déduction éventuelle de la dotation théorique de la compensation pour sous-dotation en emplois, et « ventilation » de son montant global entre les dotations théoriques des différentes universités au prorata de leur montant.

** Certaines universités sont sur-dotées en crédits et sous-dotées en emplois, ou inversement.

Remarque : il s'agit ici de crédits à redéployer. S'il était décidé de corriger les inégalités en augmentant le montant global de l'enveloppe, le montant de 300 millions d'euros serait multiplié par deux (et porté à 600 millions d'euros).

(En effet, le redéploiement de 300 millions d'euros revient à réduire l'écart entre universités sur-dotées et universités sous-dotées de 600 millions d'euros.)

Source : rapporteurs

b) Si le rééquilibrage est effectué par l'augmentation globale des moyens : un coût d'environ 600 millions d'euros (et 10 000 emplois à créer)

Toutefois, il serait probablement préférable, pour éviter le risque d'un « nivellement par le bas », qu'aucune université ne voie ses moyens diminuer.

Même si les nouveaux emplois étaient concentrés sur les universités sous-dotées, le nombre d'emplois à créer ne serait pas de 5 000, mais de 10 000. En effet, si SYMPA indique qu'à effectifs constants, il faut redéployer 5 000 emplois, cela signifie qu'il faut réduire l'écart entre universités sous-dotées et sur-dotées de 10 000 emplois. Plus généralement, une création d'emploi dans les universités sous-dotées ne réduit l'écart par rapport aux universités sur-dotées que d'un emploi, et donc les redéploiements nécessaires de 0,5 emploi. Ainsi, les 1 000 créations d'emplois en 2013 n'ont que modérément réduit le nombre de redéploiements à réaliser, d'autant plus que seulement 810 ont été réalisées dans le périmètre de SYMPA (cf. *supra*).

Au total, si la correction des inégalités était réalisée non par redéploiements, mais par augmentation des moyens des universités sous-dotées, le rééquilibrage coûterait non 300 millions d'euros, mais le double, soit 600 millions d'euros. Il s'agirait par ailleurs de créer 10 000 emplois, soit le double des 5 000 créations prévues au cours du quinquennat.

2. Deuxième scénario (B) : un rééquilibrage partiel, fixant un ratio minimal moyens effectifs/moyens théoriques

Dans un second scénario, on se contenterait de corriger les sous-dotations les plus criantes. Le tableau ci-après indique le coût de différents scénarios de correction par redéploiements.

Le scénario minimaliste (B4), à 1,5 million d'euros, revient concrètement à porter les moyens (crédits+emplois) d'une petite université, le CUFR JF Champollion (c'est-à-dire l'université d'Albi), actuellement de 71 % de leur niveau théorique, à 80 %.

Placer le seuil à 85 % des moyens théoriques (scénario B3) reviendrait, pour des redéploiements encore très modestes (10 millions d'euros), à ajouter à la liste Nîmes, Angers, Clermont-Ferrand 1 et Lille 2.

Fixer le seuil à 90 % et 95 % (scénarios B2 et B1) impliquerait de redéployer respectivement 50 et 120 millions d'euros. Enfin, si on le fixait à 100 %, on retrouverait le montant de 300 millions d'euros indiqué ci-avant (scénario A).

Scénario de correction partielle des inégalités par redéploiements (crédits hors emplois transférés* + crédits correspondant aux emplois transférés**) : quelques chiffres indicatifs

	Ratio moyens effectifs/ moyens théoriques en- dessous duquel aucune université ne doit pouvoir descendre (en %)	Nombre d'universités concernées	Coût (en Mns €)
<i>Pour mémoire : scénario A (correction totale)</i>	100	46	300
Scénario B1	95	23	120
Scénario B2	90	13	50
Scénario B3	85	5	10
Scénario B4	80	1	1,5

* Crédits calculés par SYMPA.

** Emplois calculés par SYMPA, convertis ici en masse salariale selon l'hypothèse d'un coût de 60 000 euros par emploi.

Source : rapporteurs, d'après les fichiers du modèle SYMPA

Comme précédemment, s'il était décidé de réaliser le rééquilibrage non par redéploiement, mais par augmentation des moyens des universités sous-dotées, les montants devraient être multipliés par 2.

Proposition n° 4 : annoncer un objectif chiffré (comme un ratio minimal dotation effective/dotation théorique), associé à un calendrier précis, de réduction des inégalités entre universités au sens de SYMPA. Privilégier un scénario d'augmentation globale des moyens, au profit des universités sous-dotées. Si cela n'est pas suffisant, effectuer des redéploiements des universités sur-dotées vers les universités sous-dotées, en veillant à ce que ces redéploiements soient suffisamment limités pour ne pas remettre en cause les filières d'excellence.

C. COMMENT RÉALISER CE RÉÉQUILIBRAGE ?

1. Intégrer la masse salariale dans SYMPA

a) Une intégration indispensable pour que SYMPA soit réellement utile

Comme on l'a indiqué, la masse salariale des universités correspond à environ 8 milliards d'euros, dont seulement 1 milliard (ne correspondant pas aux emplois transférés) est réparti par SYMPA.

Si elle n'était pas intégrée à SYMPA, on assisterait donc à une déconnexion croissante par rapport à la réalité.

Ainsi, comme le MESR le soulignait fin 2012 dans une note au CNESER¹, « la question se pose aujourd'hui d'intégrer [à SYMPA les crédits de masse salariale] alors que leur évolution obéit à des déterminants particuliers (carrière des titulaires, effet de noria, etc.) parfois indépendants de l'activité (nombre d'étudiants, etc.) ».

« La question du périmètre des crédits traités par SYMPA sera posée, notamment celle relative à l'intégration dans le système de répartition (et aux conditions éventuelles de cette intégration) de la masse salariale du personnel titulaire précédemment financée sur le titre 2 du budget de l'État.

« Ce dernier sujet, le plus difficile, soulève la question essentielle de l'intégration de la masse salariale du personnel titulaire, environ 8 milliards d'euros, dans le périmètre des crédits traités par SYMPA.

« Cette intégration pourrait être coûteuse financièrement, les inégalités en matière d'effectifs et de structure d'emplois étant importantes, mais aussi politiquement, les établissements apparaissant peu enclins à

¹ MESR, « Répartition des crédits aux universités », note d'information aux membres du Conseil national de l'Enseignement supérieur et de la Recherche », 17 décembre 2012.

accepter une forfaitisation complète du calcul de leur masse salariale, au risque de ne pas bénéficier des actualisations annuelles.

« Mais, en même temps, on peut raisonnablement s'interroger sur la logique qu'il y aurait à disposer d'un système d'allocation des moyens si celui-ci ne prend pas en compte 80 % des moyens financiers des établissements maintenant gestionnaires de leur masse salariale. L'intégration de la masse salariale dans le système d'allocation apparaît comme la seule solution viable pour disposer d'une mesure véritable et objectivée de l'adéquation de l'ensemble des moyens de l'établissement à son activité et à ses performances et pour s'assurer in fine de la disponibilité financière, dans la durée, d'un projet d'établissement »¹.

La nécessité de faire déterminer la masse salariale par SYMPA est également soulignée par l'IGAENR dans son rapport précité d'avril 2012², qui *« considère que la question de l'évolution des modalités de détermination des dotations « masse salariale État » transférées chaque année aux établissements est posée car le recours à la base historique établie au moment de la préparation du passage aux RCE des établissements sera dans l'avenir de plus en plus problématique à utiliser et sera de plus en plus déconnectée de la réalité ».*

b) Une intégration techniquement et politiquement complexe

L'intégration de la masse salariale à SYMPA exigerait une concertation approfondie avec les représentants des universités.

Il ne serait probablement pas possible de répartir les moyens de masse salariale disponibles au niveau national proportionnellement au nombre d'ETP sous plafond. Dans le cas de l'année 2012, la masse salariale des universités a été de 8 307 millions d'euros, pour 133 707 emplois sous plafond (cf. tableau ci-après), ce qui représente un ratio masse salariale/emplois sous plafond de l'ordre de 60 000 euros.

¹ Source : *« Le système d'allocation des moyens aux établissements », document remis par Jean-Louis Mucchielli, directeur général pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle, lors de son audition le 23 mai 2012.*

² *Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, « Etude des mécanismes internes d'allocation des moyens en crédits et en emplois dans les universités », Rapport - n° 2012-041, avril 2012.*

Tableau 17 : Évolution des effectifs des universités (2007-2012)

		2007 (Exécuté)	2008 (Exécuté)	2009 (Exécuté)	2010 (Exécuté)	2011 (LFI)	2012 (LFI)
ETPT rémunérés par le programme 150		125 402	125 170	91 603	37 513	12 323	7 149
ETP rémunérés par les opérateurs	Sous plafond	14 708	13 434	48 858	101 882	128 940	133 707
	Hors plafond	-	5 253	10 357	12 591	10 107	13 298
	Total	14 708	18 687	59 215	114 473	139 047	147 005
Total		140 110	143 857	150 818	151 986	151 370	154 154
Évolution n/n-1		-	+2,67 %	+4,84 %	+0,77 %	-0,41 %	+1,84 %

Source : Documents budgétaires.

Source : Florence Lustman, Pascal Aimé, Philippe Bezagu, Bernard Dizambourg, Victoire Paulhac, Justine Coutard, « Cadrage macroéconomique des moyens humains et financiers alloués aux universités depuis 2007 », rapport de l'inspection générale des finances (2012-M-023-02) et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (2012-044), avril 2012

Toutefois en pratique une telle « règle de trois » paraît difficilement envisageable. En effet, dans l'hypothèse où la masse salariale serait intégrée à SYMPA, les universités exigeraient vraisemblablement, comme dans le cas des crédits actuellement répartis par SYMPA, la prise en compte de nombreux facteurs (carrière, effet de noria...).

c) Intégrer seulement 90 % de la masse salariale dans SYMPA, les 10 % restants étant répartis dans le cadre du contrat, comme le propose l'IGAENR ?

Aussi, l'IGAENR propose, dans son rapport précité d'avril 2012¹, de ne répartir dans le cadre de SYMPA que 90 % de la masse salariale, le reste étant réparti dans le cadre des contrats pluriannuels entre l'État et l'université.

L'article L. 712-9 du code de l'éducation, reproduit en page 19 du présent rapport d'information, prévoit d'ailleurs, dans son premier alinéa, que « le contrat pluriannuel d'établissement conclu par l'université avec l'État prévoit, pour chacune des années du contrat et sous réserve des crédits inscrits en loi de finances, le montant global de la dotation de l'État en distinguant les montants affectés à la masse salariale, les autres crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement ».

Une telle solution permettrait, tout en disposant d'une certaine souplesse, de revaloriser le contrat d'établissement. En effet, avec un montant de 64 millions d'euros en 2012 pour l'ensemble des universités, il ne correspond qu'à environ 3 % de leur financement hors masse salariale des emplois transférés (0,6 % y compris cette dernière), ce qui semble insuffisant pour faire du contrat pluriannuel d'établissement un véritable outil de pilotage.

¹ Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, « Etude des mécanismes internes d'allocation des moyens en crédits et en emplois dans les universités », Rapport n° 2012-041, avril 2012

Répartir 10 % de la masse salariale dans le cadre des contrats pluriannuels d'établissement permettrait en outre de prendre en compte les regroupements d'établissements dans l'allocation des moyens. En particulier, l'article 38 du projet de loi relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche, actuellement en cours de discussion, prévoit, dans son article 38, d'insérer dans le code de l'éducation un article L. 718-2-3 selon lequel « *un seul contrat pluriannuel d'établissement mentionné à l'article L.711-1 est conclu entre le ministre chargé de l'enseignement supérieur et les établissements regroupés relevant de sa tutelle. (...) L'État peut attribuer, pour l'ensemble des établissements regroupés, des moyens en crédits et en emplois aux établissements chargés de la coordination territoriale qui les répartit entre ses membres ou établissements et organismes rattachés* ».

Proposition n° 5 : intégrer seulement 90 % de la masse salariale dans SYMPA, les 10 % restants étant répartis dans le cadre du contrat (comme le propose l'IGAENR).

2. Une proposition du rapporteur Philippe Adnot : rendre SYMPA plus automatique

Le rapporteur Philippe Adnot suggère, pour réduire effectivement les inégalités au sens de SYMPA, d'« élever » SYMPA au niveau législatif, en fixant une cible de ratio dotation effective/dotation théorique en dessous de laquelle aucune université ne devrait se trouver à moyen terme.

Cette proposition (A1) est présentée plus en détail dans le IV du présent rapport d'information.

3. Rendre SYMPA plus juste

Il faut rendre SYMPA plus juste.

a) Mieux prendre en compte la recherche clinique

Un premier enjeu est la prise en compte de la recherche clinique.

Dans son rapport précité d'avril 2009, l'IGAENR écrit : « *le modèle SYMPA ne traite que très imparfaitement certaines données pourtant très sensibles ou symboliques pour une partie des établissements concernés. Il en est ainsi par exemple des enseignants-chercheurs praticiens-hospitaliers dont les modalités d'évaluation par l'AERES – ne sont pris en compte que les PU-PH et MCU-PH produisant au titre d'une activité de recherche fondamentale, les activités de pure recherche clinique n'étant pas évaluées par l'AERES – ont un impact sur les données retenues par le ministère pour faire fonctionner le modèle SYMPA. Au final, la recherche clinique est mal appréhendée par le modèle* ».

Proposition n° 6 : Mieux prendre en compte la recherche clinique dans le calcul de la dotation théorique de SYMPA.

b) Prendre en compte les implantations sur plusieurs sites

Certaines universités sont implantées sur plusieurs sites, ce qui suscite des surcoûts.

Comme le souligne le rapport précité de l'IGAENR d'avril 2012, « les antennes délocalisées qui pèsent sur le fonctionnement des universités résultent avant tout de facteurs politiques externes liés à des choix d'aménagement du territoire, cette situation s'étant aggravée avec la prise en charge de l'IUFM ».

SYMPA pourrait donc être ajusté afin de prendre en compte le surcoût correspondant.

Proposition n° 7 : Prendre en compte les implantations sur plusieurs sites dans le calcul de la dotation théorique de SYMPA.

c) Augmenter le nombre de classes de formations pris en compte par la pondération

Actuellement, SYMPA prend en compte seulement six classes de formations, rattachées par le tableau ci-après.

La pondération du nombre d'étudiants selon les classes de formations

	Licences pro+DUT secondaires et ingénieurs	Licences pro+DUT tertiaires	Licences, masters et IUFM secondaires, autres années de santé	Licences, masters et IUFM tertiaires, préparation aux concours	1 ^{re} année de santé
Pondération en 2009	2,8	1,5	2,4	1	1
Pondération depuis 2010	4	3	2,4	1,1	1

Source : rapporteurs

La France ne se distingue ni par le nombre de groupes de disciplines (6), ni par l'amplitude des pondérations (de 1 à 4), comme le montre le tableau ci-après. Par ailleurs, retenir seulement quatre groupes présente l'avantage de la simplicité.

Unités de coûts selon les champs académiques

Pays	France	Royaume-Uni	Suisse	Pays-Bas	Finlande	Suède
Maximum	4	4	4,8	5	5,5	12,7
Minimum	1,1	1	1	1	1,25	1
Nombre de groupes	6	4	3	3	5	15

Source : Etude de B. Ecker, Joanneum Research Policies, Austrian institute of technology, 2012 (tableau transmis par le MESR)

La simplicité ne doit toutefois pas être source d'injustices. Comme on l'a indiqué, actuellement selon SYMPA l'université de Grenoble 3 est, proportionnellement à ses effectifs, l'une des plus sur-dotées en emplois. Le fait que cette université enseigne des langues rares, impliquant des classes de petite taille, pourrait l'expliquer.

S'il serait probablement inutile d'établir une typologie très fine, il faudrait au moins corriger les anomalies de ce type, qui faussent l'appréciation que l'on peut porter sur la dotation d'une université.

Dans leur rapport d'information précité n° 382 (2007-2008) du 10 juin 2008, les commissions de la culture et des finances estimaient : « *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* ».

Cette observation est plus que jamais d'actualité.

Proposition n° 8 : Augmenter le nombre de classes de formations pris en compte par la pondération.

d) Tirer les conséquences de la disparition des notations des unités de recherche par l'AERES

Consécutivement à la suppression de la notation globale des unités de recherche par l'AERES, il convient de réexaminer les critères permettant d'évaluer les besoins et les performances des universités en matière de recherche. Au-delà du nombre de produisants, dont la cotation est établie périodiquement par les évaluations de l'AERES (environ tous les cinq ans), pourraient être pris en compte :

- le nombre de dossiers de candidatures élaborés en réponse à des appels à projet (investissements d'avenir, ANR, programmes européens, contrats régionaux...);

- la participation à des structures de recherche partenariales (fondations de coopération scientifique, partenariales ou universitaires, unités mixtes de recherche...);

- l'organisation au sein de l'établissement de séminaires et colloques contribuant à la diffusion des résultats de sa recherche, de même que la participation de ses enseignants-chercheurs et chercheurs à des événements et actions collectives visant à asseoir la notoriété de ses laboratoires et équipes de recherche (conférences, actions en direction du grand public, participations à des enseignements d'été...), de même que la contribution des équipes de recherche de l'établissement au renforcement du lien entre recherche et société (dimension participative de la culture scientifique avec organisation de forums, conférences-débats avec le grand public, etc., autour des thèmes de recherche privilégiés de l'université) et à la diffusion auprès du grand public des résultats de la recherche (mission de diffusion de la culture scientifique des universités).

Proposition n° 9 : Dans le cas des critères utilisés par SYMPA, tirer les conséquences de la disparition des notations des unités de recherche par l'AERES.

e) La question du rééquilibrage entre licence et master : un enjeu à relativiser

Le rapport précité de l'IGAENR d'avril 2012 préconise « un rééquilibrage des pondérations utilisées par SYMPA entre les niveaux licence et master, les types de formation (générales et professionnalisantes) et entre groupes de disciplines ».

Il s'appuie pour cela sur le tableau ci-après (déjà cité).

Les budgets de fonctionnement par étudiant en licence et en master

	Tertiaire	Secondaire	IUT tertiaire	IUT secondaire
Licence				
Nb total enseignants /100 étudiants	1,97	4,31	5,38	7,18
Nb étudiants pour un enseignant	50,67	23,22	18,58	13,93
Charge enseignement pour 100 étudiants (heures)	758	1 653	2 067	2 756
Master				
Nb total enseignants/100 étudiants	2,34	5,11	-	-
Nb étudiants pour un enseignant	42,68	19,56	-	-
Charge enseignement pour 100 étudiants (heures)	900	1 963	-	-
Budget de fonctionnement par étudiant (€)				
100 étudiants LICENCE	30 090	65 652	82 065	109 419
100 étudiants MASTER	36 488	79 611	-	-

Rappel : les formations dites « secondaires » sont les formations relevant des sciences exactes, et les formations dites « tertiaires » les autres formations.

Source : d'après Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, « Étude des mécanismes internes d'allocation des moyens en crédits et en emplois dans les universités », Rapport n° 2012-041, avril 2012

Selon le rapport précité de l'IGAENR, « *le financement par étudiant est plus favorable en master qu'en licence : + 19 % en emplois, + 21 % en crédits de fonctionnement* ».

Certes, selon l'IGAENR, « *la moindre autonomie des étudiants de licence justifie un encadrement en emplois au moins aussi favorable que celui qui est attribué à un étudiant de master. La question d'un meilleur équilibre dans le modèle entre le niveau licence et le niveau master est donc posée* ».

Toutefois le tableau montre que l'avantage en termes de moyens du master par rapport à la licence est modeste : 43 étudiants par enseignant contre 51 dans les formations tertiaires, 20 contre 23 dans les formations secondaires.

L'enjeu doit donc être, en tant que tel, relativisé.

Toutefois si, comme cela paraît souhaitable, l'enveloppe du « plan licence » (195 millions d'euros) était reversée dans celle de « droit commun », le maintien des moyens actuellement alloués à la licence impliquerait de modifier en conséquence la répartition de cette dernière enveloppe entre licence et master.

Proposition n° 10 : Rééquilibrer la répartition des différentes enveloppes de SYMPA au profit de la licence.

4. Mieux prendre en compte les sites

Expérimentés avec les établissements de la vague C, les contrats de site entendent **renforcer la coopération et la coordination entre tous les acteurs composant le paysage de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation sur un territoire déterminé** dans la définition d'une stratégie de formation et de recherche cohérente. Ces contrats de site permettent, en même temps, de disposer d'une vision globale des moyens disponibles sur un site déterminé, dans une logique d'équité territoriale.

Le dialogue contractuel de site avec tous les acteurs de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation – organismes de recherche, pôles de compétitivité, établissements d'enseignement supérieur sous tutelle d'autres ministères – devrait permettre d'établir une cartographie consolidée des financements de l'État disponibles sur un site. Cette cartographie pourrait, par la suite, servir de document de référence aux régions dans l'élaboration de leurs schémas régionaux d'enseignement supérieur et de recherche. En envisageant la distribution des ressources publiques au niveau territorial (à l'échelle principalement de la région), le contrat de site vise à mieux tenir compte, dans la déclinaison territoriale de la politique nationale d'enseignement supérieur et de recherche, des enjeux d'aménagement territorial et de répartition équitable des dotations.

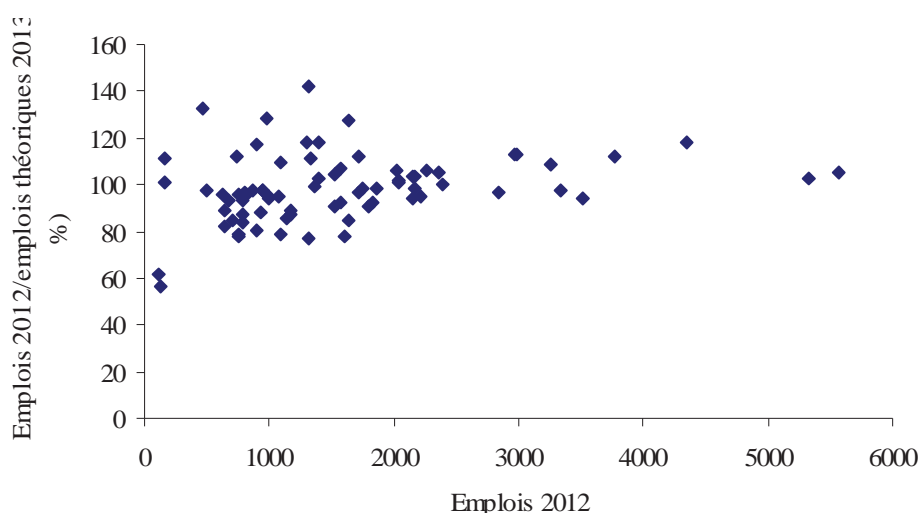
Dans ces conditions, le projet de loi relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche actuellement en cours de discussion au Parlement crée, au sein du code de l'éducation, un nouvel article L. 718-2-3 instituant le contrat de site. Il prévoit que l'État conclut, sur la base d'un projet partagé sur un territoire donné, un seul contrat pluriannuel avec une structure de regroupement universitaire (fusion d'établissements, communauté d'universités et établissements ou rattachement d'établissements ou d'organismes à un EPSCP).

Ce contrat de site est rendu obligatoire pour les établissements d'un même territoire qui n'auraient pas encore procédé à la fusion ou à un regroupement, en précisant les étapes de la fusion ou du regroupement qui doivent intervenir avant son échéance. Ce contrat peut comporter des stipulations spécifiques à chacun des établissements regroupés ou en voie de regroupement. Le contrat global peut associer les collectivités territoriales, les organismes de recherche et les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires. L'État a la possibilité d'attribuer tout ou partie des moyens en emplois et en crédits à la structure qui porte le regroupement.

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche envisage la conclusion d'une trentaine de contrats de site.

Le regroupement d'universités est, en lui-même, un facteur de réduction des inégalités. En effet, pour des raisons statistiques, les universités tendent d'autant plus à s'écarter de la moyenne qu'elles sont de petite taille¹, comme le montre le graphique ci-après.

Taille des universités et emplois en % de leur nombre théorique



Le comité de suivi de la loi LRU, dans son rapport de 2012, avait défini le contrat de site en ces termes : « *une telle démarche peut apparaître comme la déclinaison territoriale de la politique de l'État, elle ne peut être assimilée à une territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche pas plus qu'une structuration de site ne peut aboutir à une université territoriale* ».

Vos rapporteurs soulignent, pour leur part, la nécessité de **concilier coordination territoriale autour d'un projet partagé et respect de l'autonomie, de l'identité et des spécificités de chaque établissement**. Dans des territoires où la diversité des établissements peut être très forte, la mise en commun de valeurs mais aussi de moyens et de contraintes peut s'avérer une opération particulièrement compliquée. La rencontre des contraintes géographiques, institutionnelles et budgétaires autour d'un projet territorial ne peut pas, à l'évidence, s'apprécier dans les mêmes termes en Bretagne ou dans le Nord-Pas-de-Calais. Le contrat de site doit donc, en particulier sur la question délicate de la répartition et du pilotage des moyens entre établissements, offrir des garanties suffisantes en termes de respect du projet propre de chaque établissement et de son identité. Le contrat de site ne saurait constituer un « carcan » supplémentaire réduisant l'autonomie des universités.

La difficulté pour l'État d'établir un contrat de site en Alsace illustre en partie ces craintes. L'université de Haute-Alsace Mulhouse, qui a choisi l'option du rattachement à l'université de Strasbourg, s'est émue, le 8 mars 2013, d'un projet de contrat qui confiait le pilotage de la politique d'enseignement supérieur et de recherche en Alsace à l'université de Strasbourg. L'université de Mulhouse craint, dans ces conditions, que les moyens de la recherche (écoles doctorales, négociation des partenariats avec les organismes de recherche...) soient concentrés sur l'université de Strasbourg et qu'elle soit réduite, pour sa part, à un collège universitaire de premier cycle.

Proposition n° 11 : Poursuivre les expérimentations, en associant pleinement les collectivités territoriales, avant de généraliser la conclusion de contrats de site.

D. FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES PROPRES DES UNIVERSITÉS

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a communiqué à vos rapporteurs un tableau retraçant l'évolution de la part relative des financements sur projet parmi les ressources des universités (y compris l'université de Lorraine fusionnée, les trois universités de technologie et l'université Paris-Dauphine). Il a été particulièrement ardu de définir un dénominateur commun pertinent qui puisse rendre compte de l'évolution de la part relative de ces financements. Contrairement aux montants figurant dans le tableau de la page 16 du présent rapport

d'information, seules sont indiquées ici les ressources transitant par le budget des universités, ce qui exclut la masse salariale financée sur le titre 2 du budget général de l'Etat. Sur la période, le transfert de la masse salariale du titre 2 vers le titre 3 pour les universités accédant aux RCE fausse complètement l'évolution de la recette globale. De même, ont pu constituer des biais importants l'augmentation du taux du CAS « Pensions » ou encore l'inclusion dans la dotation de fonctionnement des crédits du plan « Réussite en licence ». Compte tenu de ces difficultés techniques, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a calculé la part relative de chaque type de financement sur projet par rapport à la recette hors SCSP (subvention pour charges de service public, obtenue en neutralisant la recette du MESR) dès lors que l'évolution exogène de cette dernière n'est pas significative.

		Total Universités	Total Universités technologiques
2008	UE	88 258 141	1 979 903
	ANR	70 977 624	3 267 793
	Contrats de recherche hors ANR	124 128 107	5 056 919
	Montant des recettes du MESR	1 722 032 879	42 685 186
	Recettes hors MESR	2 167 940 525	57 044 772
	Total des Recettes	3 889 973 404	99 729 959
	Part des recettes UE / Recettes hors MESR	4,16%	4,79%
	Part des recettes ANR / Recettes hors MESR	2,64%	7,13%
	Part des recettes Contrats de recherche hors ANR / Recettes hors MESR	4,09%	9,22%
	Part des recettes sur projet / Recettes hors MESR	10,89%	21,14%
2009	UE	102 899 726	936 318
	ANR	97 234 236	26 123 537
	Contrats de recherche hors ANR	146 481 620	5 633 511
	Montant des recettes du MESR	3 881 800 896	67 170 081
	Recettes hors MESR	2 368 304 464	149 063 704
	Total des recettes	6 250 105 360	216 233 785
	Part des recettes UE / Recettes hors MESR	4,66%	2,16%
	Part des recettes ANR / Recettes hors MESR	3,31%	13,63%
	Part des recettes Contrats de recherche hors ANR / Recettes hors MESR	4,64%	3,44%
	Part des recettes sur projet / Recettes hors MESR	12,61%	19,22%
2010	UE	117 633 199	1 442 479
	ANR	82 461 380	2 046 730
	Contrats de recherche hors ANR	158 106 495	6 619 688
	Montant des recettes du MESR	7 496 827 606	77 022 758
	Recettes hors MESR	2 375 459 518	64 150 680
	Total des recettes	9 872 287 124	141 173 438
	Part des recettes UE / Recettes hors MESR	4,80%	4,08%
	Part des recettes ANR / Recettes hors MESR	2,86%	5,62%
	Part des recettes Contrats de recherche hors ANR / Recettes hors MESR	5,48%	9,05%
	Part des recettes sur projet / Recettes hors MESR	13,14%	18,75%

		Total Universités	Total Universités technologiques
2011	UE	127 449 785	2 030 899
	ANR (a)	89 751 432	2 284 062
	ANR (IA) (b)	6 383 388	0
	ANR hors IA*** (a)-(b)	83 368 044	2 284 062
	Contrats de recherche hors ANR	174 758 383	6 360 832
	Montant des recettes du MESR	9 369 478 783	151 191 098
	Recettes hors MESR	3 102 690 141	74 768 903
	Total des recettes	12 472 168 924	225 960 001
	Part des recettes UE / Recettes hors MESR	4,93%	4,07%
	Part des recettes ANR hors IA*** / Recettes hors MESR	2,55%	4,07%
	Part des recettes Contrats de recherche hors ANR / Recettes hors MESR	4,82%	8,51%
	Part des recettes sur projet / Recettes hors MESR	12,29%	16,64%
2012 (provisoire)	UE	133 206 280	2 929 479
	ANR (a)	120 009 493	1 905 904
	ANR (IA) (b)	39 508 870	0
	ANR hors IA*** (a)-(b)	80 500 623	1 905 904
	Contrats de recherche hors ANR	174 014 219	6 607 009
	Montant des recettes du MESR	10 039 053 930	154 201 473
	Recettes hors MESR	2 698 876 212	80 259 973
	Total des recettes	12 737 930 142	234 461 446
	Part des recettes UE / Recettes hors MESR	4,87%	5,62%
	Part des recettes ANR hors IA*** / Recettes hors MESR	2,11%	3,14%
	Part des recettes Contrats de recherche hors ANR / Recettes hors MESR	4,52%	8,77%
	Part des recettes sur projet / Recettes hors MESR	11,50%	17,53%

Source : Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

1. Rationaliser le recours aux financements sur projet

a) Établir une cartographie des financements sur projet attribués par l'Agence nationale de la recherche

Selon les données communiquées par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche sur le budget réalisé des universités en recettes pour 2011, les universités avaient perçu 90 millions d'euros de subventions provenant de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et 175 millions d'euros dans le cadre de contrats de recherche hors ANR, portant ainsi à

265 millions d'euros le total des financements sur projet (hors appels à projet européens), soit un peu plus de **2,4 % du total des financements des universités**¹.

Toutefois, **ces chiffres ne tiennent pas compte d'autres ressources éventuellement perçues dans le cadre de contrats de recherche, le cas échéant cofinancés par les collectivités territoriales, l'Union européenne ou d'autres organismes partenaires publics ou privés.** Les financements donnant lieu à encaissement mais dont l'origine n'est en rien précisée (inscrits tantôt sous les rubriques « Divers », « Autres prestations » ou « Autres ressources donnant lieu à encaissement ») s'établissent, selon l'enquête précitée du ministère, à 563,7 millions d'euros, soit plus de 5 % du montant total des financements des universités.

La **très grande multiplicité des tutelles** des différentes équipes de recherche et des partenaires associés complique significativement la **lisibilité financière des projets soutenus par l'ANR**. L'agence a ainsi signalé à vos rapporteurs vouloir réunir les conditions lui permettant de disposer d'une vision consolidée des financements répartis entre les différents acteurs d'un même projet afin de pouvoir financer rapidement les équipes et d'assurer sa capacité de suivi de l'utilisation des crédits versés.

Dans le cadre de la mise en œuvre du programme des investissements d'avenir, l'ANR s'est ainsi efforcée de mettre au point des procédures de contractualisation simplifiées adaptées à la dimension du projet, afin d'affecter les budgets *via* des conventions attributives. Pour certains types d'initiatives, comme en « Santé et biotechnologie » pendant la première vague par exemple, **les partenaires ont été individualisés dès le départ dans le cadre de la contractualisation**. Pour d'autres actions soutenues dans le cadre du grand emprunt, un **coordonnateur du conventionnement** a été désigné afin d'identifier les partenaires en présence et les modalités de répartition des financements.

Il demeure toutefois difficile pour l'ANR de faire précisément la part entre les **financements versés au titre d'appels à projet programmatiques** et **ceux versés au titre de programmes « blancs »** (ouverts à toutes les disciplines scientifiques et à tous types de travaux de recherche, aussi bien académiques que relevant de la recherche appliquée, en partenariat avec les entreprises), entre lesquels **les chevauchements sont fréquents**. L'agence rencontre, pour l'heure, un certain nombre de difficultés à opérer en tant qu'observatoire national ayant la capacité de dresser une cartographie consolidée des équipes, des infrastructures et des équipements financés, qui suppose la mise en place de systèmes d'information interopérables.

Dans le cadre du séminaire de préparation de la programmation de l'année 2013, chaque département scientifique de l'ANR a établi en 2012 une cartographie croisée entre la programmation antérieure et la programmation

¹ Budget réalisé en recettes pour 2011 des établissements d'enseignement supérieur – Enquête PAP-RAP mars 2012.

des investissements d'avenir, qui a fait apparaître plusieurs « IDEX » ou « labex » coïncidant avec d'autres projets financés par l'ANR. La multiplication des voies de financement sur projet au niveau national laisse alors craindre un risque de sur-financement ou, à tout le moins, d'une accentuation des disparités territoriales déjà observées, en l'absence de vision consolidée. À ce risque, l'ANR répond que l'obtention d'un IDEX par une équipe de recherche a pu exercer un effet de rayonnement et d'entraînement qui a pu bénéficier à d'autres équipes au-delà de son périmètre appartenant au même établissement, qui ont obtenu par la suite d'autres financements sur projet.

Proposition n° 12 : Systématiser l'établissement, par les opérateurs nationaux, d'une cartographie des financements sur projet attribués, avant et après chaque grande vague de sélection, afin de déterminer d'éventuelles tendances à la concentration dans la répartition de ces financements et de prévenir les risques de surfinancements.

Répartition des financements obtenus par région à l'issue des vagues 1 et 2 des investissements d'avenir

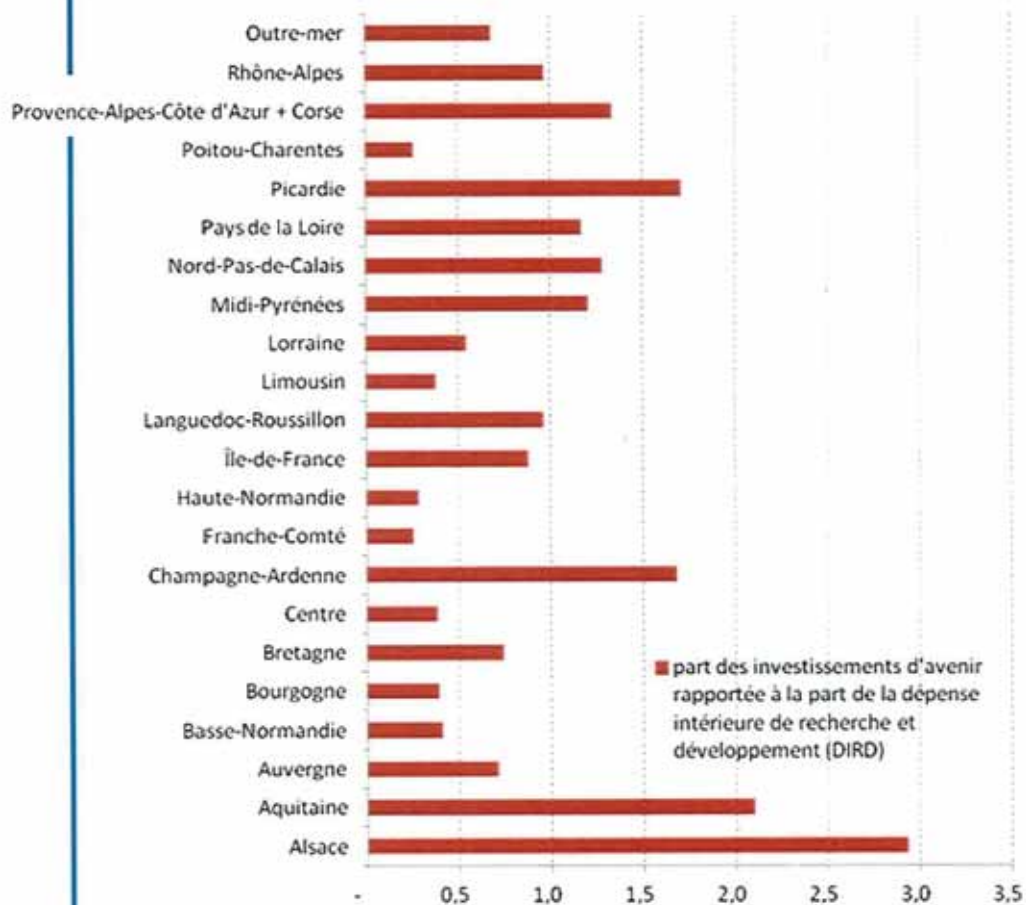


Financement affecté par régions en M€



Part des investissements d'avenir rapportée au potentiel de recherche dans chaque région

Comparé au potentiel de recherche, les performances des régions aux IA modifient leurs classements



Exemple de lecture : la Picardie reçoit 70% de plus que son poids dans le potentiel de recherche français

b) Encourager et accompagner les projets de recherche prometteurs non sélectionnés

De l'avis de l'ensemble des personnalités auditionnées, **le risque de substitution a été relativement bien maîtrisé entre les financements budgétaires et extrabudgétaires** et, au sein même des financements extrabudgétaires, entre les investissements d'avenir et les autres financements contractualisés avec l'ANR, les collectivités territoriales, l'Union européenne ou les partenaires privés.

Le Commissariat général à l'investissement (CGI) et l'ANR insistent, en particulier, sur le fait que le fort taux de sélection mis en œuvre par leurs jurys de sélection respectifs n'a pas nécessairement condamné d'excellents projets non sélectionnés à disparaître. Les jurys des investissements d'avenir procèdent en règle générale à un **classement des projets ne figurant ni sur la liste principale, ni sur la liste complémentaire**, dont certains ont été encouragés à solliciter d'autres organismes partenaires et programmes de financement : d'autres opérations financées par l'ANR, le *European Research Council* (ERC)...

Certains candidats non retenus dans le cadre du programme des investissements d'avenir se félicitent ainsi d'avoir bénéficié d'un **retour d'expertise** qui leur a permis de **faire valoir leur dossier au niveau européen**. En 2010, 25 % des chercheurs français qui ont obtenu une subvention de démarrage (« *starting grant* ») au niveau européen ont bénéficié d'un financement « jeune chercheur » auprès de l'ANR.

Proposition n° 13 : Expérimenter, dans plusieurs régions, la communication aux collectivités territoriales de listes de projets non retenus par l'ANR mais identifiés comme prometteurs afin de favoriser leur financement sur projet.

Il convient d'ajouter que le choix des types de financement sur projet sollicités par les universités dépend fortement des **disciplines concernées**. À titre d'exemple, les équipes universitaires spécialisées dans la recherche sur l'environnement répondent en règle générale peu aux appels à projet européens, en partant du principe que les structures de soutien présentes en France leur permettent déjà de conclure des partenariats avec des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) disposant de structures de recherche puissantes dans ce domaine (organismes de recherche tels que le Centre national de la recherche scientifique – CNRS –, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives – CEA ...). En revanche, dans des disciplines pour lesquelles les problématiques sont souvent portées par des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), on constate que les chercheurs ont plus facilement recours aux financements européens.

c) Faire de la reconquête des contrats européens une priorité

Selon les données communiquées par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, sur un montant total de financements perçus par les universités en 2011 de 11 milliards d'euros, **127,5 millions d'euros provenaient de programmes européens, soit légèrement plus de 1 %**. Vos rapporteurs constatent, néanmoins, que ces financements sont plus importants que ceux versés dans le cadre de contrats subventionnés par l'opérateur national qu'est l'ANR (90 millions d'euros en 2011)¹.

En 2011, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche indique avoir constaté un **repli de l'implication des équipes françaises dans les dispositifs européens**, malgré des taux de succès supérieurs à la moyenne européenne et quoique ces équipes obtiennent de bons résultats lorsqu'elles déposent. Deux raisons principales sont mises en avant pour expliquer ce phénomène :

- la **lourdeur administrative** du montage et de la gestion et du suivi de projet européens. La nouvelle politique d'audits financiers opérés par les services de la Commission européenne sur les organismes bénéficiaires du programme-cadre de recherche et de développement (PCRD) a renforcé cette contrainte ;

- l'**investissement lourd des équipes de recherche** dans les réponses aux appels à projet du programme des investissements d'avenir qui ont mobilisé voire épuisé les énergies.

Quelques universités ont, néanmoins, développé des services spécifiquement dédiés à l'accompagnement des équipes de recherche dans l'élaboration de leurs dossiers de réponse aux appels à projet financés sur programmes européens.

À titre d'exemple, parmi les universités ayant répondu au questionnaire budgétaire et financier adressé par vos rapporteurs, les universités intégrées dans le pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) « Université européenne de Bretagne » (UEB) se distinguent par des performances particulièrement encourageantes en matière de levée de fonds auprès de l'Union européenne. L'université Rennes 1 a cumulé des financements européens d'un montant de 21,2 millions d'euros sur la période 2007-2011, l'université de Bretagne Sud 5,4 millions d'euros, l'université de Bretagne occidentale - Brest 7,2 millions d'euros et l'université de Rennes 2 3,2 millions d'euros, soit un total de 37 millions d'euros de financements européens cumulés au niveau du PRES sur cette période (sans compter les autres établissements d'enseignement supérieur membres du PRES qui ne sont pas des universités).

Ces performances s'expliquent par la mise en place d'une **plateforme « Projets européens »** qui propose un **service d'ingénierie de projets**

¹ Budget réalisé en recettes pour 2011 des établissements d'enseignement supérieur – Enquête PAP-RAP mars 2012.

européens de recherche et de formation au bénéfice de l'ensemble des établissements membres du PRES UEB. Née de la fusion de la mission pour le développement européen de la recherche en Bretagne (MIDERB) et du pôle « Projets européens » du service commun « Bretagne Valorisation », cette plateforme constitue un **point de contact régional** visant à encourager et valoriser la participation de l'ensemble des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche en Bretagne aux appels à projet européens, dont en particulier :

- les projets européens de recherche et d'innovation : le 7^e programme-cadre de recherche et de développement (PCRD) pour la période (2007-2013), qui sera suivi du programme « Horizon 2020 » ;

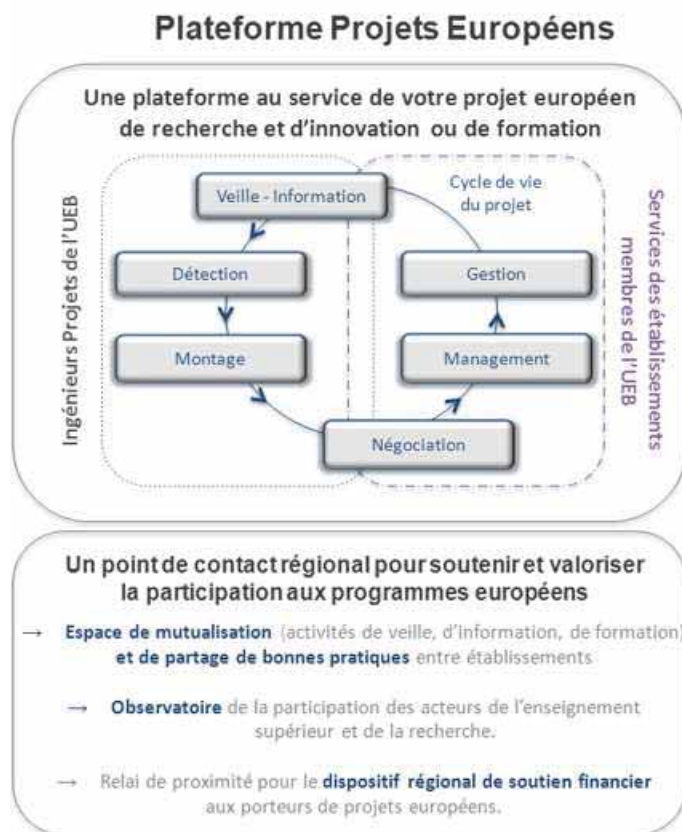
- les projets européens dans le secteur de la formation : le programme « Éducation et formation tout au long de la vie » (EFTLV), et notamment le programme européen de mobilité transnationale « ERASMUS pour tous ».

Ce service permet de faciliter l'accès des chercheurs aux soutiens communautaires *via* un **accompagnement de proximité** et une **assistance technique en ingénierie de projet** sur l'ensemble du cycle (détection, montage, négociation, gestion) et contribue à la lisibilité en Europe du dynamisme de la recherche en Bretagne. Elle a permis d'accompagner 273 projets et de soumettre 175 projets entre 2008 et 2012¹. 94 projets du 7^e programme-cadre de recherche et de développement (PCRD) ont ainsi été acceptés².

¹ *Indicateurs de suivi d'activité de la mission pour le développement de la recherche en Bretagne (2008-octobre 2012).*

² *Contrats portés par les entités légales membres du PRES UEB (octobre 2012).*

La plateforme « Projets européens » de l'UEB propose ainsi une offre intégrée de différents services d'ingénierie de projet et d'expertise juridique et financière :



Source :

<http://www.ueb.eu/Theme/EuropeInter/PlateformeProjetsEuropeens/>

L'université Paul Sabatier – Toulouse 3 dispose également d'un bureau « Europe », au sein de son département des relations européennes, internationales et de la coopération, qui assure des actions de veille permettant de faire participer les équipes de l'université très activement aux différents programmes européens en matière de formation et de recherche (« ERASMUS », « ERASMUS Tempus », « ERASMUS Mundus », INTERREG¹, PCRD...). Dans ces conditions, l'université est parvenue à cumuler 23,2 millions d'euros sur la période 2007-2012, soit près de 2 % de l'ensemble des financements perçus sur la même période.

¹ Fonds financé par le Fonds européen de développement régional (FEDER).

Si certaines universités françaises enregistrent des succès encourageants auprès des appels à projet européens, des **marges de progression inexploitées** voire des **évolutions négatives** ont pu être observées dans la période récente :

- dans le cadre du programme européen pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (EFTLV), qui soutient des actions de mobilité aussi bien en faveur des étudiants que des personnels enseignants et administratifs des établissements d'enseignement supérieur : dans le courant de l'année académique 2010-2011, ce sont 630 établissements d'enseignement supérieur et établissements scolaires dispensant des formations supérieures (brevet de technicien supérieur, classes préparatoires aux grandes écoles...) qui ont attribué à 34 693 bénéficiaires des bourses de mobilité transnationale, financées à hauteur de 40,2 millions d'euros par le programme « ERASMUS ». Les universités françaises participent également activement à des programmes de coopération interuniversitaire, tels que « ERASMUS Mundus » et « ERASMUS Tempus ». On relève, toutefois, une **diminution constante du nombre d'universités françaises éligibles au programme « ERASMUS Mundus »**, passé de 14 en 2009 à 8 en 2012. La France continue d'être l'un des candidats les plus actifs dans le programme « ERASMUS Tempus », derrière l'Allemagne et l'Italie, mais une **baisse préoccupante du nombre de candidatures soumises par des établissements français d'enseignement supérieur en tant que coordonnateurs de projet**, a pu être observée tant en valeur absolue qu'en valeur relative ;

- dans le cadre du programme-cadre de recherche et de développement (PCRD) : la participation des universités et des organismes de recherche français est demeurée relativement stable au cours des deux derniers PCRD, de 11 % pour le 6^e PCRD (2003-2007) et de 10 % pour le 7^e PCRD (2007-2012). Dans le même temps, la contribution de la France au budget de participation du PCRD a été maintenue à 12 %. En revanche, alors que la proportion de coordinateurs français diminuait de 13 % pour le 6^e PCRD à 12 % pour le 7^e PCRD, la contribution de la France au budget de coordination augmentait de 12 % à 14 %.

2. Faire du financement sur projet un levier de progrès et de stimulation et non une charge de gestion *a priori*

a) Renforcer l'assistance technique en ingénierie de projet

Alors que les organismes de recherche disposent d'une expérience solide dans la réponse aux appels à projet européens, **nombre d'universités doivent encore renforcer considérablement leurs capacités d'ingénierie dans le montage de projets sollicitant des financements sur projet**. À cet égard, les organismes de recherche travaillent à la mise en place d'un *consortium* avec les universités dans la mutualisation de supports de veille et d'accompagnement à l'élaboration de dossiers de candidature. Pour sa part,

l'ANR facilite la participation de ses dossiers non sélectionnés aux appels à projet européens, par une initiation à la pratique de l'appel à projet :

- lorsqu'un projet n'est pas sélectionné, les équipes concernées reçoivent un rapport de synthèse du comité d'évaluation qui porte une attention particulière aux conseils d'amélioration et au caractère éducatif de l'évaluation ;

- le **réseau « CAP ANR »** est un réseau inter-établissements publics d'enseignement et de recherche (près de 70 membres), initié par Grenoble INP (Institut national polytechnique) qui s'adresse aux personnes référentes des établissements impliquées dans le montage et le suivi administratif et juridique des projets candidats aux financements de l'ANR. Le réseau se réunit régulièrement pour des échanges d'expériences, d'optimisation de gestion, d'amélioration de pratiques. Les réunions permettent notamment de définir des éléments de réponse aux principales questions itératives des formulaires de demande de financement sur projet, et d'expliquer l'éligibilité de certaines dépenses.

Néanmoins, la réponse aux appels à projet européens et la communication des données de suivi de l'exécution comptable du projet demeurent un défi considérable pour un grand nombre d'établissements français d'enseignement supérieur qui ne disposent pas de fonctions support suffisamment solides dans ces domaines.

Proposition n° 14 : Développer au niveau de l'AMUE¹, en lien avec les organismes de recherche, des guides méthodologiques et des parcours de formation ouverts aux enseignants-chercheurs et aux personnels administratifs des universités dans l'ingénierie de projet.

b) Alléger la charge administrative associée aux financements sur projet

La Commission européenne reconnaît la charge administrative significative que représentent les procédures de contrôle complexes pour les bénéficiaires de financements européens et le risque que celle-ci décourage la participation aux programmes. Dans ces conditions, elle a indiqué à vos rapporteurs concentrer ses efforts sur la réduction de cette charge dans les limites prévues par le règlement financier² et les actes de base sectoriels qui imposent de maintenir un **juste équilibre entre la rationalisation des contrôles et l'assurance du contribuable européen sur la bonne gestion financière des programmes.**

Dans le cadre de la révision du règlement financier et de l'élaboration des programmes pour la période 2014-2020, la Commission européenne

¹ Agence de mutualisation des universités et des établissements d'enseignement supérieur ou de recherche et de support à l'enseignement supérieur ou à la recherche.

² Règlement (CE, EURATOM) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes.

souhaite alléger les procédures en faveur des bénéficiaires de subventions. Sa communication « Un programme de simplification pour le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 »¹ propose plusieurs mesures de simplification, tant pour le règlement financier que pour les propositions d'actes sectoriels, dont, en particulier, l'allègement des exigences et formalités administratives imposées aux demandeurs (par exemple, pour les subventions de faible valeur), la mise en place de systèmes d'échanges électroniques et une stratégie de contrôle plus proportionnée.

Ces mesures prévoient également l'abrogation de l'obligation, pour les bénéficiaires de subventions, d'ouvrir un compte bancaire séparé porteur d'intérêt. En outre, même si des intérêts sont produits, ils ne devront pas être restitués à la Commission européenne, ni pris en compte comme recettes du projet. Cette disposition permettra de supprimer une charge administrative fréquemment critiquée par les bénéficiaires de subventions, notamment dans le domaine de la recherche.

Par ailleurs, l'établissement de formes forfaitisées de subventions et la possibilité offerte aux bénéficiaires de déclarer leurs coûts selon leurs pratiques comptables habituelles devraient faciliter la gestion des subventions par les bénéficiaires tout en renforçant leur sécurité juridique.

Enfin, les dispositions spécifiques introduites dans les propositions sectorielles sont limitées à celles contribuant à l'objectif de simplification. À titre d'exemple, le projet de règles de participation pour le nouveau PCRD « Horizon 2020 » prévoit l'application d'un taux unique de remboursement des coûts pour tous les participants à une action, quel que soit leur statut. Cette approche permet de rationaliser les critères d'éligibilité, qui n'ont plus à différencier les catégories de demandeurs, et de réduire drastiquement les vérifications nécessaires avant l'octroi des subventions et pendant leur mise en œuvre.

La Commission européenne a également introduit une stratégie de contrôle *ex post* axée sur une analyse des risques visant la détection des fraudes et irrégularités et en conformité avec le principe d'audit unique. De plus, la stratégie prévoit aussi la réduction de cinq à quatre ans du délai de prescription des audits. Ces mesures devraient permettre de réduire de manière significative la charge qui pèse sur les bénéficiaires. **Grâce à cette nouvelle approche, la Commission européenne estime que moins de 7 % des bénéficiaires du programme « Horizon 2020 » devraient faire l'objet d'un audit sur toute la durée du programme.**

Il convient de rappeler, en outre, que la Commission européenne, en vertu des modalités d'exécution du règlement financier, a un **devoir d'information et de conseil aux demandeurs**, au travers notamment de l'établissement de normes communes applicables aux formulaires de demande

¹ COM(2012) 42 final, 8 février 2012.

(modèles mis à disposition avec l'appel à propositions) et la publication de manuels et lignes directrices en faveur des demandeurs potentiels.

Proposition n° 15 : Rapprocher les procédures d'appels à projet et de suivi de l'utilisation des financements sur projet mises en œuvre par l'Agence nationale de la recherche et par les opérateurs européens, afin de limiter les audits redondants.

c) Rationaliser la pratique du cofinancement

Le **principe de cofinancement** est l'un des six principes fondamentaux applicables aux subventions européennes accordées dans le domaine de la recherche, tels que définis par le règlement financier. Il permet de respecter le partage des rôles entre la Commission européenne et les bénéficiaires, ces derniers étant seuls responsables de la mise en œuvre des actions dont ils doivent être à l'initiative et dont ils conservent les fruits ; il vise également à éviter tout risque de dépendance d'entités nationales vis-à-vis des fonds européens, octroyés sur une base concurrentielle et qui n'ont pas vocation à se substituer aux sources de financement structurelles.

La Commission européenne rappelle que le règlement financier, en ne plafonnant pas le taux de cofinancement applicable, permet d'**adapter celui-ci à la nature et aux objectifs spécifiques du programme**, en prenant notamment en compte la **capacité d'autofinancement des bénéficiaires** mais aussi la **disponibilité de sources de financement externes**, dans la mesure où le financement externe requis ne doit pas être forcément constitué par des ressources propres.

En ce qui concerne les projets financés sous le programme « Éducation et formation tout au long de la vie » (EFTLV), le cofinancement européen s'élève en général à 75 % au maximum du budget éligible du projet. Pour le programme « ERASMUS Mundus », dans ses actions 1 et 2, la subvention est un forfait calculé en fonction d'un cofinancement par les bénéficiaires. Pour les projets de l'action 3, le cofinancement européen s'élève en général à 75 % au maximum du budget éligible du projet.

Le programme des investissements d'avenir misait, à son lancement, sur un fort effet de levier grâce aux cofinancements publics et privés. Le principe du cofinancement est ainsi inscrit systématiquement dans toutes les conventions par l'État avec les opérateurs publics et privés du grand emprunt¹. Il a, au 31 décembre 2012, généré un montant de 20,4 milliards de cofinancement dont les sources se composent principalement de :

¹ Convention du 14 juillet 2010, avec la Caisse des dépôts pour l'action : « Financement de l'économie sociale et solidaire » ; convention du 13 octobre 2010 entre l'État et OSÉO Innovation relative au programme d'investissements d'avenir (action « Renforcement des pôles de compétitivité » et volet « Projets de recherche et développement structurants des pôles de compétitivité »).

- 15,2 milliards d'euros provenant du secteur privé ou parapublic (OSÉO pour 7,8 milliards d'euros, le secteur de l'aéronautique pour 2,2 milliards d'euros, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie pour 1,7 milliard d'euros, la Caisse des dépôts et consignations pour 2,7 milliards d'euros) ;

- 3,6 milliards d'euros des collectivités territoriales (projet relatif aux transports en commun en site propre et projet de déploiement des réseaux à très haut débit) ;

- 1 milliard d'euros d'autres publics (dont des ressources internationales pour le Centre national d'études spatiales) ;

- 548 millions d'euros provenant des opérateurs (notamment le CEA pour 500 millions d'euros).

Plusieurs régions ont mis en place, par voie d'appel d'offres, des dispositifs de cofinancement spécifiques en vue de soutenir l'obtention par les établissements d'enseignement supérieur et de recherche de leur territoire de financements sur projet dans le cadre du PIA. Les conditions d'attribution de ces cofinancements précisent, en règle générale, que l'assiette éligible comprend les coûts de fonctionnement (hors fonctionnement récurrent) et d'investissement liés au projet et les salaires (hors emplois publics).

Exemples de cofinancement dans le cadre des investissements d'avenir

PROJET	MIX-SURGE « Institut de Chirurgie Mini Invasive Guidée par l'Image »
Décision PM	2011-IHU-001 du 17/06/2011
Financement ANR	DC = 21,9 M€ ; Intérêts de DNC = 45,4 M€
Co-financement	Sollicité : 41,7 M€, obtenu : 0

Identification des financeurs	Nature et objet du financement	Montant sollicité	Montant obtenu
Région Alsace	Building	10 000 000 €	
Conseil Régional du Bas Rhin	Building	10 000 000 €	
Communauté Urbaine de Strasbourg	Building	10 000 000 €	
FEDER	Building	5 000 000 €	
Association de Recherche contre le Cancer	Support to R&D projects	5 000 000 €	
Membres Fondateurs IHU Strasbourg	Initial funding	1 400 000 €	
Hôpitaux Universitaires de Strasbourg	Mise à disposition du terrain	279 000 €	
	Total des autres financements	41 679 000 €	0 €

PROJET	PERINAT
Décision PM	2011-EQPX-10 du 21/02/2011
Financement ANR	DC = 1,5 M€ ; Intérêts de DNC = 1,5 M€
Co-financement	Sollicité : 1,7 M€, obtenu : 1,7 M€

Identification des financeurs	Nature et objet du financement	Montant sollicité	Montant obtenu
Centre hospitalier intercommunal Créteil	Infrastructures locaux	1 479 400 €	1 479 400 €
General Electric	Développement logiciel	177 800 €	177 800 €
Beckman & Coulter	Tests biomarqueurs	80 000 €	100 000 €
	Total des autres financements	1 737 200 €	1 657 200 €

Source : Commissariat général à l'investissement – Bilan 2012 des financements par opérateur et par action.

Le cofinancement a été particulièrement développé dans le cadre de projets en lien avec les pôles de compétitivité. L'ANR indique avoir attribué un « bonus » aux projets qui avaient obtenu un label par un pôle de compétitivité, afin de soutenir son rôle d'animation sur le territoire et d'encourager l'interaction entre les secteurs public et privé.

Des difficultés principalement de deux ordres ont été relevées dans la mise en œuvre de la condition obligatoire des cofinancements et ses effets :

- en l'absence de systèmes d'information partagés avec les établissements et organismes bénéficiaires de financements sur projet, il n'est pas possible de disposer d'une vision consolidée de l'ensemble des financements et donc de déterminer si les engagements financiers des autres partenaires ont été effectivement tenus ;

- les conséquences sur le financement d'un projet par un opérateur national de la constatation de cofinancements non versés n'ont pas été précisément envisagées. Lorsque l'un des partenaires n'est plus solvable, il est nécessaire d'en déterminer les conséquences en termes de sollicitation d'autres partenaires.

L'ANR et les autres opérateurs nationaux (CDC, OSÉO, ADEME, CEA...) ont vocation à effectuer un point d'analyse des cofinancements effectivement versés à chaque moment où est étudiée la prolongation ou l'arrêt du financement du projet (tous les deux ans, *a fortiori* au bout de quatre ans). Dans le cas où une part significative des cofinancements n'aurait pas été abondée, l'avenir financier du projet pourrait être compromis.

On constate une zone d'incertitude préoccupante concernant la volonté ou la capacité de partenaires publics, en particulier les organismes de recherche, à honorer leurs engagements en termes de mise à disposition de crédits, d'équipements et de personnels.

Proposition n° 16 : Renforcer la coordination entre les opérateurs nationaux, les collectivités territoriales et les partenaires publics et privés sur l'assiette des dépenses éligibles aux cofinancements afin de garantir, autant que possible, un financement des projets en coûts complets.

d) Généraliser la présentation des projets en coûts complets dans les contrats de recherche

Il est régulièrement reproché aux agences de financement sur projet en France de ne pas tenir compte des **coûts indirects** découlant de la mise en œuvre d'un projet. **Ces coûts indirects peuvent, en effet, représenter parfois de 30 % à 60 % du coût total de l'opération.** Ils sont « cachés » pour n'apparaître, en règle générale, qu'en fin de réalisation du projet et résultent d'une multitude de facteurs environnants : « *le coût du personnel de support administratif et technique, l'utilisation des mètres carrés, leur entretien et leur amortissement, les dépenses d'informatique et des réseaux, les coûts liés à la documentation et aux bibliothèques, la charge de fonctionnement et la mise à niveau des plates-formes techniques, le respect des normes de sécurité, le traitement des déchets et l'encadrement des étudiants qui participent au projet* »¹. Leur non comptabilisation dans les financements sur projet conduit à les prélever sur les budgets récurrents des laboratoires et des unités de recherche.

Dans le cadre des investissements d'avenir, le préciput (également appelé taux d'*overheads*) pratiqué jusqu'ici par l'ANR, de 4 % du montant total du projet en vue de couvrir les frais de gestion, a été dénoncé par les universitaires comme très insuffisant. Consciente de cette contrainte, l'ANR a déclaré avoir engagé des efforts en vue de **renforcer la transparence, la sincérité et la clarté des budgets affectés aux projets**, afin de garantir des présentations de demandes financières en coûts complets, directs et indirects. La réalisation de cet objectif est, selon l'ANR, préférable à une discussion du niveau *a priori* du préciput qui n'aurait, du reste, pas de sens sans présentation préalable en coûts complets.

Lors d'un séminaire organisé par la Coordination des universités de recherche intensive françaises (CURIF) le 16 novembre 2011, Jean-Charles Pomerol² faisait valoir que les frais d'environnement pouvaient représenter au final « *des sommes importantes qui, dans tous les pays développés, sont couvertes en partie ou en totalité par le budget du projet* »³. Le professeur Richard Cole rappelait, pour sa part, que « *même si l'assiette n'est jamais la même, il apparaît que les « overheads » représentent de 45 % à 54 % des frais directs au Canada, 44 % au Danemark, 46 % au Royaume-Uni, 40 % en Suède et autour de 50 % aux États-Unis, où ils sont négociés directement par les établissements avec les agences de financement, pour une période de trois ans* »⁴.

¹ Jean-Charles Pomerol, cité in René-Luc Bénichou, « Le financement des projets de recherche ne peut continuer à ignorer les coûts indirects », pour l'Agence d'informations spécialisées AEF, 21 novembre 2011 : <http://www.leru.org/index.php/public/news/le-financement-des-projets-de-recherche-ne-peut-continuer-a-ignorer-les-couts-indirects/>.

² Secrétaire général de la CURIF.

³ Cité in *ibidem*.

⁴ Cité in *ibidem*.

Dans leur rapport de contrôle de l'application de la loi LRU¹, les sénateurs Dominique Gillot et Ambroise Dupont ont visité quatre universités qui ont chacune dénoncé le **défaut intrinsèque du financement sur projet français** qui réside dans l'**absence de prise en compte, a priori, des frais d'environnement dans une démarche équilibrée et transparente**. L'incapacité à raisonner en coûts complets se traduit par un préciput considéré par la communauté scientifique comme très largement insuffisant dans le cadre des projets financés par l'ANR.

Alors que le préciput versé par l'ANR dépasse difficilement les 10 %, l'université de Strasbourg a souligné, à titre d'exemple, que ses structures de recherche, aux coûts fixes particulièrement lourds, nécessiteraient un taux d'*overheads* de l'ordre de 28 % pour atteindre l'équilibre. Les universités pointent du doigt une véritable « ignorance culturelle » typiquement française chez les financeurs sur projet nationaux qui tendent à considérer les frais d'environnement comme un impôt indu. Or, elles insistent sur le fait que le calcul des coûts fixes de structures ou d'hébergement doit être additif, et non pas déductif des montants négociés dans le cadre de contrats de recherche.

¹ « L'autonomie des universités depuis la loi LRU : le big-bang à l'heure du bilan », rapport d'information n° 446 (2012-2013) de Mme Dominique Gillot et M. Ambroise Dupont, fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois, déposé le 26 mars 2013.

PRÉCIPUT DE L'ANR DEPUIS 2005

	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
Préciput universités	0	0,0	0	0,0	7 450 737	0,9	24 711 037	2,9	24 671 664	3,0
Préciput autres établissements d'enseignement supérieur (écoles d'ingénieurs)	0	0,0	0	0,0	3 119 435	0,4	9 352 676	1,1	9 960 012	1,2
Préciput principaux organismes de recherche*	0	0,0	0	0,0	10 547 730	1,3	12 577 644	1,5	15 309 388	1,8
Préciput autres bénéficiaires	0	0,0	0	0,0	1 324 077	0,2	3 580 123	0,4	4 316 893	0,5
Sous-total Préciput	0	0,0	0	0,0	22 441 979	2,7	50 221 479	5,9	54 257 957	6,5

	2010	%	2011	%	Total 2005 à 2011	% rapporté au budget d'intervention	% préciput par type de bénéficiaires
Préciput universités	26 196 725	3,2	28 522 189	3,9	111 552 353	2,0	46,6
Préciput autres établissements d'enseignement supérieur (écoles d'ingénieurs)	8 682 205	1,1	10 001 516	1,4	41 115 844	0,7	17,2
Préciput principaux organismes de recherche*	15 145 604	1,9	14 011 622	1,9	67 591 988	1,2	28,2
Préciput autres bénéficiaires	6 232 560	0,8	3 897 845	0,5	19 351 497	0,3	8,1
Sous-total Préciput	56 257 094	7,0	56 433 172	7,7	239 611 682	4,3	100,0

* CNRS, INSERM, CEA, INRA, INRIA, IRD

Source : Agence nationale de la recherche.

Dans le cadre de la négociation du prochain PCRD « Horizon 2020 » entre États membres, l'Association européenne de l'université (*European University Association – EUA –*) s'est inquiétée de ce que le forfait proposé par la Commission européenne pour prendre en charge les coûts indirects, à savoir 20 % des coûts éligibles directs, était insuffisant.

Denis Randet, délégué général de l'Association nationale de la recherche et de la technologie (ANRT), rappelle les différences de traitement au niveau de la fraction du coût complet d'un projet prise en compte dans le financement par un opérateur national entre, d'une part, les entreprises et les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), et, d'autre part, les universités et les organismes de recherche : « *dans le cas des entreprises, l'État a choisi d'accorder une fraction plus grande aux petites et moyennes entreprises (PME). Pour ce qui est de la recherche publique, alors que les EPIC (comme le CEA) sont traités, comme les entreprises, sur la base d'une fraction du coût complet, pour les EPST (CNRS) et les universités, les agences prennent en charge tout, sauf les salaires des titulaires, au motif que ceux-ci, fonctionnaires, sont déjà payés par l'État* »¹. En dénonçant les effets pervers de cette différence de traitement en termes de « *saturation des meilleures équipes et limitation de leur développement* » et d'« *inflation de personnel temporaire au-delà des possibilités de carrière qu'on peut lui offrir* », il propose que les agences traitent les EPST et les universités comme les EPIC.

Proposition n° 17 : Généraliser la présentation en coûts complets des dossiers déposés en réponse aux appels à projet nationaux, après avoir établi, dans le cadre d'une concertation entre les agences de financement sur projet, les établissements d'enseignement supérieur et les organismes de recherche, une liste d'indicateurs et de critères permettant d'apprécier de façon transparente et équilibrée les frais d'environnement associés à la mise en œuvre d'un projet de recherche.

La complémentarité entre les différents financements extrabudgétaires doit être recherchée, en particulier s'agissant de la couverture des frais de gestion et d'environnement accompagnant la mise en œuvre d'un projet. Alors que l'ANR n'a pas vocation à financer des infrastructures, les investissements d'avenir ont précisément pour objectif de couvrir l'investissement en matériel et le fonctionnement nécessaire pour l'« environner ». À l'inverse, les investissements d'avenir n'entendent pas prendre en charge la masse salariale nécessaire à la réalisation d'un projet qui doit relever de la seule responsabilité de l'établissement. Selon le CGI, il revient aux établissements et organismes porteurs du projet de mobiliser, au sein de leur masse salariale propre, un ingénieur ou un technicien requis pour soutenir l'équipe de recherche, dans une logique de bonne gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

¹ Repris par la dépêche n° 114907 du 4 juin 2009 de l'Agence d'informations spécialisées AEF.

3. Réunir les conditions d'une vision consolidée des financements sur projets afin de garantir sur la durée l'engagement effectif des différents partenaires

Si une bonne traçabilité des différents financeurs est garantie, les partenaires d'un projet seront prêts à investir et à tenir leurs engagements. C'est pourquoi il est souhaitable que chaque établissement mette en place un **comité de coordination** réunissant l'ensemble des acteurs du territoire afin de dresser le bilan des financements disponibles et de rappeler ainsi aux partenaires la teneur de leurs engagements. En particulier en direction des collectivités territoriales, la complémentarité et l'utilité effective des financements doivent être mises en avant. Les collectivités territoriales ont traditionnellement assuré un financement solide des infrastructures universitaires. Toutefois, lorsque certaines d'entre elles ont pu constater que face à la diminution du nombre d'étudiants sur un territoire, le nombre de mètres carré construits dépassait la quantité requise, elles ont clairement fait le choix d'interrompre leur financement. Ce type de situation plaide pour l'élaboration de schémas territoriaux de l'enseignement supérieur tenant compte des problématiques d'aménagement territorial.

Le renforcement des déséquilibres à l'intérieur de la province consécutif aux sélections opérées par les investissements d'avenir, en particulier au détriment du Nord et de l'Ouest, incite à un renforcement de la collaboration entre établissements d'enseignement supérieur et collectivités territoriales, notamment les régions, fortes de leur compétence dans le soutien à l'emploi et à la recherche (bourses pour les doctorants, allocations de recherche, aides au logement...). Les collectivités territoriales prônent un renforcement de la contractualisation dans l'élaboration d'une stratégie unifiée de l'enseignement supérieur et de la recherche au niveau des territoires, en incluant notamment les établissements dans la signature des contrats de projet État-région (qui pourrait devenir une convention au moins tripartite, voire multipartite). **Les régions aspirent également à la mise en place d'un véritable schéma régional de l'enseignement supérieur (qui n'est pour l'heure que facultatif, aux termes de l'article L. 214-2 du code de l'éducation) dont elles seraient les coordonnatrices**, et qui incluraient des problématiques telles que le logement ou l'aménagement territorial. Le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, adopté en Conseil des ministres le 10 avril 2013, va dans ce sens en renforçant les responsabilités des régions comme coordonnatrices des forces de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation sur leur territoire.

On relève une certaine défiance des collectivités territoriales vis-à-vis de la nouvelle gouvernance des universités autonomes, en raison d'un sentiment d'affaiblissement de la collégialité et du fonctionnement démocratique des établissements. **Les collectivités territoriales reprochent, en outre, à la multiplication des voies de financement extrabudgétaires de**

privilégier la recherche appliquée et la valorisation économique, induisant une forme de culpabilisation de la recherche fondamentale.

Proposition n° 18 : Mettre en place, dans chaque région, un comité de coordination du financement réunissant l'ensemble des acteurs du territoire afin de dresser le bilan des financements disponibles et de rappeler ainsi aux partenaires la teneur de leurs engagements.

4. Favoriser la diversification des sources de financement

La question du financement des universités ne peut cependant se résumer à celle de leur financement public. Dans son rapport d'avril 2012¹, l'IGAENR souligne que « *la montée en puissance des financements extra budgétaires et la « débudgétisation » de certaines ressources à travers la création de fondations, de filiales ou de SATT² ont des conséquences sur la capacité des établissements à financer sur leur budget leur masse salariale globale (État et ressources propres). Cette évolution n'est pas sans conséquence sur les modalités de détermination du niveau de financement de la masse salariale État* ».

Dans le rapport d'information précité n° 382 (2007-2008) du 10 juin 2008, les commissions de la culture et des finances écrivaient qu'il fallait « *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* » et « *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* ».

Depuis plusieurs années, les établissements ont été invités à diversifier leurs financements, par l'augmentation de leurs ressources propres. Dans cette logique, un indicateur commun relatif à l'accroissement des ressources propres est désormais obligatoire dans tous les contrats pluriannuels d'établissement.

Traditionnellement circonscrite aux droits d'inscription et aux ressources issues de la formation continue et des contrats de recherche, la nature des ressources propres se diversifie progressivement grâce à la mise en œuvre de mécanismes nouveaux offerts par la loi LRU. Toutefois, les nouvelles structures juridiques porteuses d'activités spécifiques se caractérisent par leur très grande complexité, en particulier les fondations universitaires et partenariales, et les filiales.

¹ Étude des mécanismes internes d'allocation des moyens en crédits et en emplois dans les universités, rapport n° 2012-041 de l'IGAENR, avril 2012.

² Société d'accélération du transfert de technologie.

Les ressources propres ne représentent toujours qu'un faible pourcentage des recettes totales des universités. En 2011, sur un total de 10,9 milliards d'euros de recettes encaissables par les universités, la part des ressources propres ne représentait que 1,1 milliard d'euros, soit 10 % de l'ensemble, les droits d'inscription représentant 2,6 % du total et les prestations de formation continue seulement 2 %.

a) Les recettes issues de la formation continue : des marges inexploitées

Depuis la loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente, dite « loi Delors », les établissements d'enseignement supérieur sont des opérateurs comme les autres de la formation professionnelle continue des salariés. L'obligation est ainsi faite aux services de la formation continue universitaire de s'**autofinancer**, dans le cadre de conventions avec l'État et les employeurs, et donc de mener une politique dynamique en vue de capter des parts de marché. La loi du 26 janvier 1984, dite « loi Savary »¹, a consacré **la formation continue comme l'une des missions de service public assurées par les universités**².

En 2011, les universités ont tiré 220,1 millions d'euros de recettes de leurs prestations de formation continue. Le produit des actions de formation continue conduites par les écoles d'ingénieurs (y compris les trois universités de technologie) s'est établi à 19,5 millions d'euros, portant ainsi à 239,6 millions d'euros le total des recettes de formation continue générées par les établissements publics d'enseignement supérieur (hors grands établissements et instituts d'études politiques), soit **moins de 1 % d'un marché national évalué à près de 31 milliards d'euros**.

Lors de son allocution à l'occasion du colloque de la CPU de février 2012, M. Laurent Wauquiez, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, définissait en ces termes l'enjeu que constituait la formation continue pour les universités : « *sujet passionnant, dans lequel tous les corporatismes français se concentrent, dans lequel les non-dits et tabous de la République sont juxtaposés, et dans lequel des niches d'inefficience et d'inefficacité sont toutes juxtaposées. Il nécessite un bon coup de pied dans la fourmière. La formation a besoin d'acteurs professionnels, qui savent ce qu'est la qualité de l'enseignement sur la durée et s'investissent. Pour moi, ce sont à l'évidence les universités* »³.

Les performances demeurent très inégales entre universités, avec des différences de volume d'activités de un à quatre pour des universités de profil et de taille pourtant comparables. À titre d'exemple, l'université du

¹ Loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur.

² Article L. 123-3 du code de l'éducation.

³ Allocution du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche au colloque de la CPU de février 2012.

Havre n'a récolté qu'1 million d'euros de ses prestations de formation continue, quand l'université du Littoral-Côte-d'Opale en a tiré 4 millions.

Quelques universités affichent, cependant, des performances particulièrement encourageantes dans le développement de leur offre de formation continue. L'université Lille 1, pourtant de rang intermédiaire avec des effectifs de l'ordre de 20 000 étudiants et une spécialisation en sciences et technologies, accueille près de 12 000 auditeurs en formation continue. Ses activités de formation continue ont ainsi généré, en 2011, des recettes de 10,2 millions d'euros, soit davantage qu'une « grande » université fusionnée telle que Strasbourg (9,5 millions d'euros) et légèrement moins que l'université fusionnée d'Aix-Marseille (11 millions d'euros). Selon l'enquête PAP-RAP du ministère pour 2011, Lille 1 se situe ainsi dans le trio de tête des universités dans le domaine de la formation continue, derrière Lyon 1 (11,07 millions d'euros) et Aix-Marseille.

Les résultats exceptionnels enregistrés par l'université Lille 1 s'expliquent par la mise en place d'un « service universitaire de développement économique et social » qui propose aux particuliers comme aux entreprises une information très complète sur les opportunités offertes par la formation continue, dont l'offre a été conçue en pleine cohérence avec les besoins du bassin d'emploi environnant. Ce service accueille et oriente les candidats à la formation continue, puis les met en contact, le cas échéant, avec les unités de formation et de recherche (UFR) concernées, qui sont accompagnées dans le montage administratif et financier des formations¹.

Comme le rappelle le rapport d'information de votre rapporteure Dominique Gillot et du sénateur Ambroise Dupont sur le contrôle de l'application de la loi LRU², les freins à la progression des ressources issues de la formation continue dans le budget des universités sont de plusieurs ordres :

- la conception même de l'enseignement universitaire dont la vocation première est d'assurer une formation initiale de nature académique, articulée avec les résultats de la recherche. Bien que la professionnalisation des formations universitaires se soit sensiblement renforcée au cours de la période récente, l'idée de poursuivre un parcours de formation continue au sein d'une université peine à s'imposer. Les universités ont en général encore peu joué le jeu de la validation des acquis de l'expérience. La formation continue universitaire, encore trop calquée sur l'offre de formation initiale et donc sur une offre de formation à visée diplômante, est aujourd'hui insuffisamment articulée avec les dispositifs existants de la formation professionnelle tout au long de la vie des salariés, tels que le droit individuel à la formation (DIF) ou

¹ Jacques Denantes, *Les universités françaises et la formation continue – 1968-2002*, L'Harmattan, collection « Histoire et mémoire de la formation », 2006.

² « L'autonomie des universités depuis la loi LRU : le big-bang à l'heure du bilan », rapport d'information n° 446 (2012-2013) de Mme Dominique Gillot et M. Ambroise Dupont, fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois, déposé le 26 mars 2013.

les contrats et les périodes de professionnalisation instaurés par la loi du 24 novembre 2009¹ ;

- les réserves persistantes de la communauté universitaire vis-à-vis d'une activité marchande qui n'est au demeurant le plus souvent pas facturée à son coût réel (différentiel de un à quatre), même si là encore les mentalités évoluent et si des différences importantes peuvent apparaître selon les universités et, en leur sein, selon les composantes. En particulier, les instituts d'administration des entreprises (IAE) sont parvenus à articuler efficacement formation initiale et formation continue, à renforcer leur image de partenaire de la formation tout au long de la vie auprès des entreprises et à développer leurs ressources propres ;

- le processus de construction de l'offre de formation, qui repose sur les porteurs de projet et qui est insuffisamment régulé, d'où une faible structuration de la fonction formation continue dans les universités, les services de la formation continue n'étant en général pas chargés d'impulser une politique, mais de fournir une assistance aux porteurs de projets ;

- l'insuffisante prise en compte d'objectifs en matière de formation continue universitaire dans la contractualisation aussi bien avec l'État que les collectivités territoriales. L'article 57 de la loi du 24 novembre 2009 précitée prévoit qu'un contrat de plan de développement des formations professionnelles négocié entre l'État et la région doit déterminer les objectifs communs aux différents acteurs sur le territoire régional, tant pour les filières de formation professionnelle initiale que pour celles de la formation continue, sur la base d'une analyse partagée sur les besoins en emplois et compétences de chaque bassin d'emploi. Or, on constate que, la plupart du temps, l'enseignement supérieur n'est pas représenté au sein des comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP). En règle générale, l'enseignement supérieur est traité, dans les services des conseils régionaux, séparément de la formation professionnelle, en lien avec la recherche et parfois le développement économique ;

- le peu d'appétence des enseignants-chercheurs pour une activité qui n'est pas valorisée dans leur carrière et qui se fait essentiellement en heures complémentaires ;

- la faiblesse de l'innovation pédagogique et du développement de l'usage des nouvelles technologies, souvent indispensables à l'accueil d'un public en formation continue ;

- la concurrence avec les autres acteurs locaux de la formation continue.

Dans son rapport consacré à la traduction législative des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, le député Jean-Yves Le Déaut propose de mettre « *au service de l'enseignement supérieur des compétences*

¹ Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

déjà exercées par les régions en matière d'apprentissage et de formation professionnelle (article L. 214-2 du code l'éducation), secteurs qui devront être élargis à la formation tout au long de la vie, incluant explicitement les formations initiales en alternance et la formation continue dispensées dans les établissements d'enseignement supérieur, ainsi que les procédures de validation des acquis de l'expérience en vue de l'obtention des diplômes nationaux de l'enseignement supérieur »¹.

Jean-Yves Le Déaut rappelle ainsi que la formation continue concerne 5 % de la population française, contre 32 % au Danemark, 30 % en Suisse, 19 % au Royaume-Uni, 18 % en Norvège, 24 % en Suède, 17 % aux Pays-Bas et 8 % en Allemagne, la moyenne de l'Union européenne s'établissant à 9 %. La France affiche, dans ce domaine, un retard considérable.

Il souligne, en particulier, que le recours à la validation des acquis professionnels (VAP) et à la validation des acquis de l'expérience (VAE), procédures qui permettent une reconnaissance de l'ensemble des compétences des professionnels par l'enseignement supérieur, reste beaucoup trop marginal : seulement 4 100 VAE ont été effectuées dans l'enseignement supérieur en 2010, dont 2 200 validations de diplômes complets. Selon Jean-Yves Le Déaut, « *cette situation est en partie due à un manque de volonté des acteurs, dont notamment les universités* ».

Dans ces conditions, il recommande la prise en compte, dans le cadre des contrats de site conclus entre l'État et l'ensemble des acteurs de l'enseignement supérieur sur un territoire, d'objectifs ambitieux en termes de développement de la VAP et de la VAE. Les établissements pourraient être encouragés à mettre en place des diplômes à cursus « concentrés », notamment en s'appuyant sur l'enseignement à distance, pour les étudiants pouvant faire valoir une VAE ou une équivalence (par exemple, dans le cadre d'une licence poursuivie en formation continue sur un an ou deux ans à mi-temps).

Proposition n° 19 : Garantir la présence d'un représentant de l'enseignement supérieur (le coordonnateur académique ou régional de la formation continue universitaire nommé par le recteur) au sein des comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle et associer systématiquement les universités à l'élaboration des projets territoriaux et des parcours professionnels organisés.

¹ Jean-Yves Le Déaut, Refonder l'université, dynamiser la recherche – Mieux coopérer pour réussir, propositions de transcriptions législatives et réglementaires des conclusions des Assises 2012 de l'enseignement supérieur et de la recherche, rapport remis au Premier ministre le 14 janvier 2013.

Proposition n° 20 : Assortir les contrats pluriannuels d'établissement et les contrats de site d'objectifs ambitieux en termes de développement de la validation des acquis professionnels (VAP) et de la validation des acquis de l'expérience (VAE) au niveau des universités, ce qui suppose, en contrepartie, l'affectation par l'État de moyens humains et financiers supplémentaires en vue de renforcer les capacités des services universitaires de gestion de l'offre de formation continue.

Le renforcement de la contractualisation en matière de formation continue pose la question de l'évaluation des établissements dans leurs activités de formation tout au long de la vie (FTLV) qui reste à ce jour trop imprécise et le plus souvent assimilée à de l'auto-évaluation. Les indicateurs de performance des établissements (en particulier, le nombre de diplômes obtenus par la voie de la formation continue rapporté au nombre total de diplômes délivrés et le nombre de VAE délivrées) ne renseignent que très partiellement sur l'activité liée à la FTLV et valorisent peu les orientations politiques et les efforts consentis par les établissements dans ce domaine. Un travail devrait être entrepris en 2013 par la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et la Conférence des directeurs des services universitaires de formation continue afin de faire évoluer ces indicateurs qui pourront devenir de réels outils de pilotage.

Le rapport des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche souligne également que les universités et les écoles devraient être encouragées à développer les formations tout au long de la vie, notamment par la voie de la contractualisation et au travers de l'apprentissage. En 2011, les universités ont perçu 83,5 millions d'euros au titre de la taxe d'apprentissage et les écoles d'ingénieurs 27,7 millions d'euros.

Les universités regrettent le monopole de la collecte de la taxe d'apprentissage versée par les entreprises aux établissements dispensant des formations technologiques et professionnelles par les chambres consulaires. Elles dénoncent le coût de cette collecte qui obère d'autant le montant de taxe qui leur est effectivement reversé. Elles souhaitent que la réglementation soit assouplie afin de leur permettre de devenir elles-mêmes organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage au niveau départemental. Elles aspirent, à tout le moins, à un rééquilibrage de la répartition des crédits issus de la taxe d'apprentissage au niveau départemental, et à une homogénéisation des critères d'attribution au niveau national.

Dans ces conditions, comme le propose Jean-Yves Le Déaut dans son rapport précité, il serait souhaitable, par une modification de l'article L. 6242-2 du code du travail, de clarifier l'autorisation donnée aux universités de collecter directement la taxe d'apprentissage. L'adaptation des rythmes des études aux conditions de travail des salariés constitue un élément clef de la formation tout au long de la vie. La modularisation des

enseignements permettant d'offrir des formations courtes non diplômantes aux professionnels permettrait également de répondre à une large part de leurs besoins dans le cadre universitaire, et non dans des cabinets privés.

Proposition n° 21 : Permettre aux établissements d'enseignement supérieur, sur la base du volontariat, d'être agréés organismes collecteurs de taxe d'apprentissage.

Jean-Yves Le Déaut rappelle que certains étudiants ont choisi une insertion professionnelle directe après le baccalauréat, mais souhaitent reprendre leurs études quelques années plus tard, afin de se spécialiser, se renforcer ou formaliser leurs compétences. Il s'agit là d'une voie de démocratisation de l'enseignement supérieur qu'il convient de renforcer. La création d'un compte individuel de formation doit permettre de renforcer la formation continue, et en particulier dans l'enseignement supérieur. Ce compte a vocation à permettre de capitaliser les crédits « formation » sur la personne et non plus son statut (chaque changement d'employeur ne devant plus conduire à faire repartir de zéro le capital « formation » de l'individu). Jean-Yves Le Déaut en appelle également à la suppression de la limite de temps capitalisable.

Ces deux mesures doivent, selon lui, permettre à l'individu de penser sa formation continue sur le long terme et faciliter les retours en formation diplômante ; ces formations nécessitent, en effet, souvent plus que le maximum de 6x20 heures capitalisable actuellement. Le rapport de Jean-Yves Le Déaut propose dès lors que la loi soit modifiée en ce sens, à la suite de la remise du rapport que le Conseil national pour la formation professionnelle tout au long de la vie, saisi par le ministre chargé de la formation professionnelle, doit rendre en mars 2013 sur ce sujet.

À l'occasion de son colloque de février 2012, la CPU avait également insisté sur la nécessité de développer l'offre de formation continue au sein des universités, en recommandant en particulier *« d'associer étroitement les universités aux formations initiales et continues délivrées aux fonctionnaires, qui seraient ainsi adossées à la recherche, en développant les formations en alternance et la formation tout au long de la vie »*. Vos rapporteurs rappellent, à cet égard, que la création des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) au sein des universités devrait permettre de renforcer l'alternance dans la formation universitaire des futurs personnels enseignants et d'éducation et d'accompagner, dans le même temps, le développement des pratiques de pré-recrutement dans les domaines de l'éducation (en particulier au travers des emplois d'avenir professeur ouverts aux titulaires d'une licence).

Proposition n° 22 : Associer plus étroitement les universités, au travers de la contractualisation, aux dispositifs de formation tout au long de la vie au bénéfice des agents publics, en particulier pour les métiers de l'enseignement et de l'éducation.

b) Les fondations : des ressources globalement limitées

Les fondations partenariales (dotées de la personnalité morale et au nombre d'une trentaine) ou universitaires (décidées en conseil d'administration et au nombre d'une vingtaine) instaurées par la loi LRU sont une cinquantaine sur l'ensemble du territoire. Elles répondent au besoin d'accroissement du rayonnement des établissements et à la volonté de permettre à des fonds privés de soutenir leurs projets.

Les fondations démarrées sur un projet peuvent évoluer vers un outil plus transversal à l'établissement (au positionnement fort) afin de faire converger le soutien et les fonds de partenaires de divers projets de l'établissement. L'article L. 719-13 du code de l'éducation a ainsi été modifié en 2010 pour autoriser les fondations partenariales à abriter en leur sein plusieurs fondations thématiques qui permettent individuellement de recevoir des fonds ou des biens en vue de la généralisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif.

À l'exception de quelques universités, comme Paris-Dauphine dont la fondation partenariale créée en 2008 a levé 3,3 millions d'euros en 2011 (provenant à 94 % d'entreprises) et espère en récolter 35 millions d'ici à 2014, **le développement des fondations demeure embryonnaire au sein du système public d'enseignement supérieur et de recherche.**

Parmi les réponses au questionnaire budgétaire et financier qui leur ont été communiquées, vos rapporteurs constatent que l'ampleur des fonds récoltés par le biais de fondations (de coopération scientifique, partenariales ou universitaires) est limitée et n'a concerné que treize universités :

- trois universités ont mis sur pied des fondations universitaires qui ont permis de lever des fonds inférieurs à 50 000 euros (Bordeaux 3 avec 11 600 euros en 2012 ; université de technologie de Belfort-Montbéliard avec 35 000 euros en 2011 ; Lorraine avec seulement 306 euros en 2011) ;

- une université a créé une fondation universitaire qui a levé des fonds d'une valeur annuelle comprise entre 50 000 euros et 100 000 euros (Cergy-Pontoise avec 80 000 euros en 2011) ;

- trois universités ont mis sur pied des fondations universitaires qui ont permis de lever des fonds d'une valeur annuelle comprise entre 100 000 euros et 500 000 euros (Clermont 1 avec 349 441 euros en 2011 ; Bretagne Sud avec 124 500 euros en 2012 ; Toulouse 3 avec 285 050 euros en 2011 et 222 000 euros en 2012) ;

- cinq universités ont créé des fondations qui ont permis de lever des fonds d'une valeur comprise entre 500 000 euros et 1 million d'euros (la fondation universitaire de Paris 5 avec 687 000 euros en 2011 et 700 000 euros en 2012 ; la fondation universitaire de La Rochelle avec 150 000 euros en 2011 et 690 000 euros en 2012 ; la fondation de coopération scientifique à laquelle appartient Paris 11 avec 861 936 euros ; la fondation universitaire de Rennes 1 avec 961 000 euros en 2011 ; la fondation partenariale de Strasbourg avec 781 958 euros en 2009, 542 577 euros en 2010 et 601 249 euros en 2011) ;

- une université a bénéficié de fonds d'un montant supérieur à un million d'euros : Bourgogne, au travers d'une fondation de coopération scientifique mais seulement pour l'année 2011.

Les fondations de coopération scientifique, pensées un temps comme un support naturel d'opération du programme des investissements d'avenir, ont été finalement peu utilisées en pratique. Elles constituent une association d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche, prenant la forme d'une personne morale de droit privé. Le choix a été fait de ne pas bousculer les modes de gouvernance au moment de l'accélération des projets et de la nécessaire mobilisation des ressources des établissements autour des porteurs de projets.

Le rapport final des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, établi par Vincent Berger, et le rapport de Jean-Yves Le Déaut proposent de limiter le nombre des fondations de coopération scientifique en évitant de faire gérer les crédits des investissements d'avenir par des personnes morales nouvelles et en utilisant la possibilité actuelle de les abriter par des fondations ayant soit le statut de fondation reconnue d'utilité publique, soit celui de fondation de coopération scientifique, soit celui de fondation partenariale.

L'objectif serait d'atteindre à terme, et chaque fois que la politique de site s'y prêterait, une seule fondation abritante par site. À cet égard le statut de fondation partenariale pourrait jouer un rôle privilégié lorsqu'il existe une communauté d'universités : cette dernière pourrait en effet créer une fondation partenariale qui abriterait les fondations créées par les membres de la communauté d'universités.

Pour cela une modification des statuts de la fondation partenariale serait nécessaire pour que ce dispositif fonctionne de manière plus efficace :

- permettre sans ambiguïté aux communautés d'universités de créer une fondation partenariale ;

- permettre aux communautés d'universités de créer toutes seules la fondation partenariale et d'assouplir sa gouvernance ;

- faire bénéficier la fondation partenariale de la pleine capacité juridique.

Le développement fort observé au cours des trois premières années d'application de la loi a connu un net ralentissement depuis 2010. Les fondations se heurtent, en effet, à plusieurs difficultés :

- une saturation du marché : la concurrence face aux donateurs s'est intensifiée par la multiplication du nombre d'appels à fonds dans le monde de la recherche et du soutien aux étudiants, et par le fait que de plus en plus d'établissements d'enseignement supérieur sollicitent désormais le soutien des « grands comptes » (entreprises publiques ou privées puissantes) ;

- la diversification des sources par voie de *fundraising* (levée de fonds) auprès d'entreprises ou de particuliers est d'ampleur limitée : par exemple, l'appel à contribution auprès des anciens élèves ne génère que très peu d'entrées de fonds car les réseaux de diplômés commencent à peine à se structurer (réseaux d'anciens ou d'*alumni*). Cette structuration est d'autant plus compliquée que la plupart des anciens, lorsqu'ils étaient à l'université, n'étaient guère familiers de cette approche, contrairement à ce qui se faisait dans les écoles privées ou dans d'autres pays, en particulier anglo-saxons. Le sentiment d'appartenance à une université ne se génère pas *a posteriori*, on ne se découvre pas « ancien » d'une université à 50 ans... ;

- un nombre important de dirigeants de grandes entreprises sont diplômés de grandes écoles de commerce ou d'ingénieurs et n'ont, pour certains d'entre eux, qu'une connaissance assez lointaine du monde universitaire ;

- la professionnalisation des équipes chargées de lever des fonds a démarré en même temps que naissaient les fondations, mais prend nécessairement plus de temps ;

- les projets doivent être forts, cohérents et porteurs de sens entre établissement et fondations. Au moment où les établissements modifient leurs positionnements, les fondations peuvent « marquer un temps » d'attente, d'autant que le contexte économique rend les entreprises plus prudentes ;

- dans certaines fondations créées par les établissements d'enseignement supérieur, on constate que le capital a déjà été consommé, alors que seuls les intérêts qu'il génère devraient idéalement être utilisés. Le capital des fondations doit pouvoir être construit et consolidé sur le long terme ;

- certaines universités doivent encore réexaminer leur stratégie relationnelle avec les donateurs potentiels. En règle générale, le donateur ne doit pas se mêler de l'utilisation des fonds consentis. En tout état de cause, la communauté scientifique s'accommoderait mal d'un interventionnisme croissant du milieu économique dans la définition et la conduite de ses projets. Toutefois, un équilibre doit être trouvé afin que le donateur puisse trouver dans le partenariat conclu un avantage manifeste, aussi bien en termes d'image ou de valorisation économique de la recherche dans son secteur d'activité.

Vos rapporteurs regrettent l'absence d'analyse approfondie, à ce stade, au sein du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche des performances des universités en matière de levée de fonds au travers des fondations, alors même que le ministère dispose de plusieurs outils qui lui permettraient de disposer de données consolidées :

- les comptes annuels des fondations universitaires *via* l'état des prévisions de recettes et de dépenses (EPRD) joint au compte financier de l'université ;

- les comptes des fondations partenariales et universitaires auprès desquelles les recteurs assurent les fonctions de commissaire du Gouvernement¹ ;

- les rapports des commissaires aux comptes sur la certification des comptes des universités.

Proposition n° 23 : Exiger des recteurs qu'ils transmettent au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche les bilans financiers consolidés des fondations universitaires, partenariales et de coopération scientifique.

Les seules données agrégées communiquées à vos rapporteurs ne concernent que les fondations partenariales :

MONTANT DES FONDS LEVÉS PAR LES FONDATIONS PARTENARIALES

Universités	Fonds levés depuis la création de la fondation	Thématiques	Partenaires ou fondateurs	Statut
Université Antilles-Guyane	PAP (Plan d'action pluriannuel) 150 001 €	Favorisation de l'insertion professionnelle	UAG, Groupe Bernard Hayot-GBH SAS, SADECO, Martinique Automobiles SN, Hyper-Destrellan, Société Guadeloupéenne de Béton SGB, Guyane automobiles.	Créée
Université Bordeaux 3	PAP 1 550 000 €	Innovation en matière de gestion de sites et sols pollués.	Bordeaux 3, Conseil régional d'Aquitaine, SNCF, Total, EDF, GDF-SUEZ.	Créée
Cergy Pontoise	PAP 2 105 000 €	Recherche innovante, accès de tous à tous les savoirs, chaires d'excellence développées avec le monde économique.	La banque populaire Rives de Paris, la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, Orange et la	Créée
Fondation partenariale de l'université de Cergy-Pontoise	Dotation initiale de 350 000€	favoriser l'accès de tous aux savoirs, financer de nouveaux projets de recherche, gagner en notoriété et se rapprocher de tous les acteurs de la société	fondation Spie Batignolles – conseil général du Val d'Oise + université de Cergy	

¹ Aux termes de l'article 5 du décret n° 2008-326 du 7 avril 2008 relatif aux règles générales de fonctionnement des fondations universitaires, le recteur « peut obtenir communication de tout document relatif à l'activité ou à la gestion de la fondation ».

Universités	Fonds levés depuis la création de la fondation	Thématiques	Partenaires ou fondateurs	Statut
Cergy-Pontoise Fondation des sciences du patrimoine	PAP 2 825 000€	Développement de programmes de recherche, de valorisation et de formations dans le domaine des sciences du patrimoine culturel	Musée du Louvre, Établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles, Bibliothèque nationale de France, Université de Versailles Saint-Quentin-En-Yvelines, Université de Cergy-Pontoise.	Créée
École normale supérieure, Ulm	PAP 1 550 000 €	Développement de la recherche en physique théorique	ENS, Fondation MEYER.	Créée
INSA Lyon	PAP 1 905 000 €	Avenir formation recherche	INSA, association des ingénieurs de l'INSA, EDF, ACIES SAS, INSAVALOR, Renault Trucks SAS, Eiffage Travaux publics.	Créée
Institut polytechnique de Grenoble	PAP 3 525 000€	Avancement de la recherche, progression de la technologie, développement de l'innovation pédagogique et scientifique en lien avec le monde économique.	IPG ; Schneider ; l'UIMM ; UDIMEC ; EDF ; ST Microelectronics ; Grenoble INP Alumni.	Créée
Limoges	PAP 2 283 000 €	Développement et promotion de l'excellence scientifique régionale	Université de Limoges, Région Limousin, Département de la Corrèze, Département de la Creuse, Ville de Limoges, Ville de Brive-la-Gaillarde, Communauté de communes de Guéret Saint-Vaury, Ville d'Égletons, ADER-LPC, Centre Hospitalier Universitaire de Limoges	Créée
Lyon 1	PAP 1 700 000 €	Avancement de la recherche, progression de la technologie, développement de l'innovation pédagogique et scientifique en lien avec le monde économique.	Fondateurs : Lyon 1, EZUS Lyon, Banque populaire Loire et Lyonnais Arkema, Sanofi Pasteur.	Créée
Mulhouse	PAP 240 000€	Favoriser la création des activités économiques issues de l'université	Université de Haute-Alsace, EDF	Créée
Fondation de projets de l'université de Nantes	PAP 259 299 €	Renforcer la visibilité, les moyens d'équipements des composantes et laboratoires	Université de Nantes	Créée
Nice Sophia Antipolis	Dotation de 150 000 € PAP de 1 000 001 €	Accompagnement et soutien de projets de recherche, d'enseignement et de valorisation des transferts de technologies dans les domaines des Stic	Fondateurs : Université de Nice, Amadeus, GMF Assurances SA, MAAF Assurances SA, MMA IARD SA, Caisse Régionale de Crédit Agricole Mutuel Provence Côte d'Azur.	Créée
Nîmes	PAP 160 000€	Structurer une nouvelle filière économique autour du risque dépendance	Fondateurs : Université de Nîmes, Communauté d'agglomération Nîmes métropole, Communauté d'agglomération du grand Alès en Cévennes, Gie UNOA, Société VISAUDIO, Centre hospitalier universitaire de Nîmes, MATMUT, Ville de Nîmes.	Créée
Paris 6	PAP 150 000 €	Développement et promotion de l'université	Paris 6	Créée
Paris 7	PAP 450 000 €	Favoriser les échanges avec le monde socio-économique capable de nourrir la recherche et l'enseignement dans les domaines de la santé, des sciences, et des lettres et sciences humaines.	Paris 7	Créée
Paris Dauphine	PAP 3,640 millions €	Aide et valorisation de la recherche	Fondateurs : Bolloré ; Bouygues ; CNCE ; Exane ; Lagardère ; Suez...	Créée

Universités	Fonds levés depuis la création de la fondation	Thématiques	Partenaires ou fondateurs	Statut
Strasbourg	PAP 400 000 €	Assurer une formation à tous (handicapés, faibles revenus)	Strasbourg	Créée
UTC	PAP 440 000 €	Développement de l'utilisation des TICE	UTC ; INSA Rouen ; université Nancy 1 ; Université de Valenciennes ; association consortium UNIT.	Créée
UTT	PAP 150 000 €	Soutien et développement des missions de l'UTT, particulièrement les enseignements, les travaux de recherche et les actions de communication relatives à la sécurité globale et à la maîtrise des risques.	UTT	Créée
UVED (Université virtuelle environnement et développement durable)	PAP 550 000 €	Formation à l'environnement et au développement durable en s'appuyant sur les TICE	Agrocampus Ouest, CNAM, MNHN, Montpellier 1, Montpellier 2, Nancy 2, Nantes, Nice, Strasbourg, Toulouse 2, Valenciennes, Versailles Saint Quentin en Yvelines, le groupe des écoles des Mines, l'institut international d'ingénierie de l'eau et de l'environ	Créée
Versailles Fondaterra	PAP 1,4 M€	Développement durable des territoires	Fondateurs : Université de Versailles ; EDF ; GDF Suez Vinci ;...	Créée
Versailles Mov'eoTec	PAP 2 125 000 €	Transport durable	Fondateurs : Université de Versailles St Quentin ; centre technique des industries mécaniques ; école supérieure d'électricité ; ESIGELEC ; ESTACA ; groupe SAFRAN ; institut national de recherche sur les transports et leur sécurité ; Renault ; Valeo ; IFP	Créée
Versailles Fondation UVSQ	PAP 150 000 €	Promotion de l'image et développement du rayonnement national et international de l'UVSQ.	Université de Versailles St Quentin	Créée
Université Montpellier 2 Sciences et Techniques	PAP 1 575 000 €	Coordonner, financer, accompagner, diffuser et promouvoir des projets de recherche, de développement et de formation au 1 ^{er} rang international dans le domaine de prime intégrateur de petits satellites.	Fondateurs : université de Montpellier 2 Sciences et techniques, Astrium SAS, Intespace (société de droit français), 3D plus (SAS).	Créée
TOTAL	14 539 300 €			

Source : Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

c) Une culture de la levée de fonds qui progresse lentement dans le monde universitaire

En présentant les conclusions du rapport de Pierre-André Chiappori de 2011¹, Eudoxe Denis met en rapport les capacités de levée de fonds auprès des entreprises et des particuliers des universités françaises et américaines : « depuis 2008, si l'on regarde ce qui se passe aux États-Unis, environ 30 milliards de dollars de dons viennent des différentes sources privées, dont 16 % de la part des entreprises. Si on applique le même calcul, qui donnerait un montant théorique des dons, on arriverait à quatre milliards en France,

¹, Pierre-André Chiappori, Financement de l'enseignement supérieur : quel rôle pour les entreprises ?, Les notes de l'Institut de l'entreprise, septembre 2011.

dont environ 650 millions pour la part des entreprises »¹. Dans son rapport précité, Pierre-André Chiappori soulignait la relation particulière des personnes vis-à-vis du don : « *aux États-Unis, la réussite sociale se manifeste aussi par la générosité philanthropique ; donner, de façon souvent spectaculaire mais parfois anonyme, est un devoir moral indissociable du succès* ». La culture du *fundraising* (levée de fonds) et la tradition du don en faveur des établissements d'enseignement supérieur sont à l'évidence sensiblement moins développées en France.

Pourtant, en matière de mécénat, la loi LRU a assoupli et étendu plusieurs dispositifs de réduction fiscale pour les dons versés par les entreprises ou les particuliers aux établissements d'enseignement supérieur.

Son article 38 a ainsi modifié les articles 200 et 238 *bis* du code général des impôts afin de dispenser les universités d'une procédure d'agrément par les ministres de l'enseignement supérieur et du budget pour recevoir des versements d'entreprises et de particuliers déductibles de l'impôt. L'article 29 de la loi du 10 août 2007 étend les réductions d'impôt prévues par les articles précités du code général des impôts aux dons et versements en faveur des fondations universitaires et partenariales.

En outre, l'article 30 de la loi LRU a étendu aux versements effectués au profit de projets de thèse proposés au mécénat de doctorat par les écoles doctorales le droit à réduction d'impôt des entreprises prévu par l'article 238 *bis* du code général des impôts.

Enfin, l'article 31 de la loi LRU a introduit une nouvelle modalité de dation en paiement des droits de mutation à titre gratuit, afin que ces droits puissent être acquittés par la remise de blocs de titres, de valeurs ou d'obligations destinés à constituer une dotation à un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) pour un projet de recherche et d'enseignement.

Ces assouplissements ne contribuent néanmoins que très marginalement au financement des universités. Les dons collectés auprès d'entreprises, en dehors du cadre des fondations, et de particuliers dépassent très rarement la centaine de milliers d'euros par an par université.

¹, Denis Eudoxe, cité in Actes du colloque « L'université pour l'avenir, avenir des universités », table ronde « Les mécanismes de financement de l'enseignement supérieur et de la recherche », université d'Aix-Marseille, 8, 9 et 10 février 2012.

Les montants inscrits sur le compte 746 « Dons et legs » issues des ERDB pour 2011 des universités (y compris les universités de technologie) s'établissent à 4,94 millions d'euros (soit moins de 0,05 % sur un total de financements estimé à 11,1 milliards d'euros). Les performances sont particulièrement inégales entre établissements en matière de levée de fonds par la voie du mécénat (hors fondations), et les sommes rassemblées sont, du reste, d'une ampleur extrêmement limitée :

- 18 universités déclarent ne percevoir aucun don ou legs et aucune donnée n'est disponible pour 14 universités ;

- 24 universités enregistrent des dons d'une valeur inférieure à 10 000 euros par an, voire dans quelques cas des sommes « négligeables » inférieures ou égales à 1 000 euros pour au moins quatre universités ;

- onze universités ont collecté des dons d'une valeur comprise entre 10 000 euros et 50 000 euros ;

- cinq universités indiquent avoir reçu des dons d'une valeur comprise entre 50 000 euros et 100 000 euros ;

- neuf universités signalent des dons d'une valeur comprise entre 100 000 euros et 1 million d'euros (Nice-Sophia-Antipolis, Toulouse 3, Bordeaux 2, Montpellier 3, Grenoble 1, Lyon 1, Paris 6, Paris 7, Paris-Est-Créteil)¹ ;

- une seule université a collecté des dons d'un montant supérieur à 1 million d'euros (Paris 5 René Descartes avec 1,05 million d'euros en 2011 et 1,3 million d'euros en 2012)².

Très rares sont les universités qui ont fait mention de dons versés par d'anciens étudiants (*alumni*), les sommes collectées à ce titre dépassant rarement 10 000 euros.

d) La prise de participations

L'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 interdit le recours à des emprunts d'une durée supérieure à douze mois pour les organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques, dont les universités, en leur qualité d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

Dans sa rédaction antérieure à la loi LRU, l'article L. 711-1 du code de l'éducation permettait déjà aux universités d'intervenir dans le secteur des affaires, en prenant des participations dans des sociétés ou des groupements de

¹ Les données recueillies par vos rapporteurs au travers des réponses à leur questionnaire budgétaire et financier font apparaître que Paris-Sud 11 a collecté 221 460 euros en 2011 et Toulon-Var 100 084 euros en 2011 et 2012.

² Les données recueillies par vos rapporteurs au travers des réponses à leur questionnaire budgétaire et financier font apparaître que Paris 7 Denis Diderot a collecté 1,23 million d'euros en 2012.

droit privé ou en créant des filiales. Cette faculté était, cependant, limitée par l'interdiction d'engager des ressources supérieures à celles que les universités dégageaient de leurs activités industrielles et commerciales. L'article 27 a levé cette restriction, afin de développer l'initiative économique et financière des universités.

Dans ces conditions, Daniel Vitry, responsable de la mission « Universités » à la Caisse des dépôts et consignations, souligne les vertus que représenterait pour les universités (qui, bien qu'autonomes, n'ont plus la capacité d'emprunter) la possibilité de développer leurs partenariats avec d'autres acteurs publics et privés, en particulier les collectivités territoriales et les entreprises, dans le cadre de sociétés anonymes. Il suggère ainsi la négociation d'un partenariat avec les **sociétés d'économie mixte (SEM)** constituées par les collectivités territoriales : *« il en existe plus de 1 000 en France, avec un immense avantage dans le système actuel : **ce ne sont pas des organismes divers d'administration centrale (ODAC), elles ne sont donc pas soumises à l'article 12 et peuvent emprunter.** Vous pouvez vous y joindre de deux façons : soit en rentrant au capital des SEM – avec une règle absolue, les collectivités conservent toujours la majorité – aux côtés de n'importe quelle autre collectivité territoriale, soit en créant des filiales communes avec les SEM. Quel est l'avantage ? Il est immense ! Elles peuvent emprunter, donc bénéficier d'un effet de levier ; deuxièmement, elles peuvent apporter des éléments dont vous rêvez, à savoir des terrains, pour construire »*¹.

Les collectivités territoriales réclament, en outre, d'être plus étroitement associées aux **sociétés d'accélération du transfert de technologie (SATT)**, créées dans le cadre des investissements d'avenir, en particulier au niveau de leur gouvernance. Investies d'une mission de financement de la maturation technologique, les SATT œuvrent à la création d'entreprise et à la valorisation des progrès de la recherche auprès des entreprises, en particulier par le transfert de propriété intellectuelle. L'objectif est de rationaliser des structures de valorisation jusqu'ici très morcelées afin de leur faire atteindre une masse critique et de professionnaliser le monde universitaire dans la constitution des portefeuilles de valorisation.

La mise en place des SATT a dû composer avec les réticences initiales des organismes de recherche, habitués à valoriser eux-mêmes les résultats de leur recherche (INSERM Transfert par exemple).

Alain Rousset, président de l'Association des régions de France (ARF), préconise une mutation du modèle économique des SATT dont la logique financière est accusée de favoriser les grands groupes au détriment des PME, en privilégiant une rentabilité de court terme, essentiellement centrée

¹ Daniel Vitry, cité in Actes du colloque « L'université pour l'avenir, avenir des universités », table ronde « Les mécanismes de financement de l'enseignement supérieur et de la recherche », université d'Aix-Marseille, 8, 9 et 10 février 2012.

sur des objectifs de ventes. Le réseau RETIS¹ prévient, pour sa part, contre les risques d'un modèle financier des SATT gouverné par des objectifs lucratifs à court terme qui s'appuierait principalement sur le transfert aux entreprises existantes, alors qu'il convient de faire rayonner les retombées des SATT sur l'ensemble de leur territoire régional.

La gouvernance des SATT fait l'objet de nombreuses critiques dans la mesure où elles excluent, pour l'heure, la participation effective des acteurs issus du monde économique et industriel et les représentants des collectivités territoriales.

Au sein de l'action « Fonds national de valorisation » du PIA, dotée d'1 milliard d'euros, 900 millions d'euros ont vocation à être affectés à la création d'une dizaine de SATT. *Via* le groupe Caisse des dépôts et consignations, l'État détient 33 % du capital et des droits de vote des SATT. Les SATT sont détenues majoritairement par des groupes d'établissements et d'organismes de recherche. Les projets qui ont obtenu un label auprès des investissements d'avenir sont, pour l'heure, au nombre de onze :

- Connectus Alsace : Université de Strasbourg, CNRS, université de Haute-Alsace, INSERM, INSA Strasbourg, ENGEES (École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg) ;

- Lutech : Paris Sorbonne Universités, Paris sciences et lettres, universités technologique de Compiègne, Institut Curie, INSEAD, CNRS ;

- Midi Pyrénées : PRES université de Toulouse, CNRS ;

- Idf Innov : Sorbonne Paris Cité, Université Paris Est, université de Cergy Pontoise, CNRS, INSERM ;

- PACA–Corse : Université de la Méditerranée, université de Provence, université Paul Cézanne, université du Sud Toulon Var, université de Nice Sophia Antipolis, université d'Avignon et des Pays du Vaucluse, université de Corse, CNRS, INSERM, ECM (École centrale de Marseille) ;

- Ouest Valorisation : PRES Université européenne de Bretagne et Université Nantes-Angers-Le Mans, CNRS, INSERM, IRD ;

- Nord de France Valo : PRES de Lille, Université de Reims Champagne-Ardenne, Université de Picardie Jules Verne, CNRS ;

- Grand Centre : Centre-Val de Loire Université, PRES Clermont-Université, PRES Limousin Poitou-Charentes, CNRS et IRSTEA ;

- Grand Est : PRES Bourgogne Franche-Comté, université de Lorraine, université technologique de Troyes, CNRS, INSERM ;

- Aquitaine : Université de Bordeaux, CNRS, Université de Pau et des Pays de l'Adour, INSERM ;

¹ Association fédérant les établissements d'enseignement supérieur et de la recherche, les technopoles, les incubateurs et les centres européens d'entreprises, les pôles de compétitivités et les incubateurs des établissements d'enseignement supérieur.

- AxLR (Languedoc-Roussillon) : Universités de Montpellier, Perpignan, Nîmes, École nationale supérieure de chimie de Montpellier, Montpellier Supagro, CNRS, INSERM, IRD, IRSTEA.

Certaines universités rappellent qu'une partie substantielle de leurs ressources issues de la valorisation des résultats de la recherche, de l'exploitation de brevets et de prestations intellectuelles peut désormais échapper à leur service d'activités industrielles et commerciales, dès lors qu'elles sont captées par une SATT.

E. GÉNÉRALISER LA COMPTABILITÉ ANALYTIQUE AU SEIN DES UNIVERSITÉS

Comme le rappellent la rapporteure Dominique Gillot et notre collègue Ambroise Dupont dans leur rapport d'information précité, la logique de réforme poursuivie par la loi LRU consiste à contrebalancer une plus grande autonomie de gestion accordée aux universités par un renforcement de la contractualisation *a priori* des objectifs à atteindre et de l'évaluation *a posteriori* de leurs performances. Au terme de leur accession aux RCE, **les établissements ont ainsi vocation à développer des outils de prospective, de pilotage et de gestion divers et suffisamment fins pour disposer d'une visibilité pluriannuelle de leurs ressources humaines, financières et immobilières et de leurs dépenses correspondantes, en fonction des priorités fixées par leur contrat d'établissement.**

Cela suppose pour les équipes dirigeantes et les services centraux de pouvoir s'appuyer sur des données comptables sincères et régulièrement réactualisées, à partir de tableaux de bord (mettant en rapport les états réalisés et prévisionnels, dans le cadre d'une programmation pluriannuelle) et d'une comptabilité analytique mettant l'accent sur la vérité des coûts (renforcement d'une logique de coûts complets et réels, données statistiques croisées...).

L'article 45 du décret n° 94-39 du 14 janvier 1994¹ prévoyait déjà l'introduction, au sein de chaque établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, d'une **comptabilité analytique**. Les exigences de pilotage et de mesure de la performance ont été réaffirmées par la mission conjointe de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) dans son cahier des charges pour la mise en œuvre de la loi du 10 août 2007². Or, cinq ans après l'adoption de la loi LRU, force est de constater que **moins d'une dizaine d'universités françaises ont mis en place une comptabilité analytique.**

¹ Décret n° 94-39 du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

² IGF-IGAENR, cahier des charges établi en vue de l'élargissement des compétences universités prévu par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités, octobre 2007.

L'article 17 de la loi du 10 août 2007 précise que les établissements « *mettent en place un outil de contrôle de gestion et d'aide à la décision de nature à leur permettre d'assumer l'ensemble de leurs missions, compétences et responsabilités ainsi que d'assurer le suivi des contrats pluriannuels d'établissement* ». Cet article prévoit également que « *les activités de formation, de recherche et de documentation des établissements font l'objet de contrats pluriannuels d'établissement* », qui étaient jusqu'alors facultatifs aux termes de l'article 20 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur (abrogée depuis l'ordonnance n° 2000-549 du 22 juin 2000). Un certain nombre d'universités ont alors pris l'initiative d'élaborer des contrats d'objectifs et de moyens (COM), sous l'impulsion de la CPU¹, afin de mieux associer l'ensemble de leurs composantes et de leur communauté pédagogique et scientifique à la réalisation des objectifs stratégiques fixés à l'établissement.

L'article L. 712-9 du code de l'éducation créé par l'article 18 de la loi LRU dispose, en outre, que « *l'établissement assure l'information régulière du ministre chargé de l'enseignement supérieur et se dote d'instruments d'audit interne et de pilotage financier et patrimonial selon des modalités précisées par décret. Les comptes de l'université font l'objet d'une certification annuelle par un commissaire aux comptes* ».

L'obligation d'une certification annuelle des comptes des universités par un commissaire aux comptes, dans les conditions précisées par le décret du 27 juin 2008² sur le régime budgétaire et financier applicables aux établissements publics d'enseignement supérieur, les a contraintes à s'aligner sur les règles de la comptabilité publique. **Beaucoup d'universités sont désormais dotées d'un contrôleur de gestion.** Certaines d'entre elles, comme l'université de Strasbourg, disposent de tableaux de bord ou de plans de développement à cinq ou à dix ans, qui s'appuient sur une vision consolidée de leurs moyens (humains, financiers, patrimoniaux) et du coût de l'ensemble de leurs activités. Cette évolution a été rapide mais demeure inachevée dans un nombre encore important d'établissements.

L'impératif de contrôle des coûts, consécutif au passage aux RCE, a contraint les universités autonomes à passer d'une comptabilité d'engagements à une comptabilité analytique. Le logiciel SIFAC³, en remplacement de son prédécesseur NABUCO⁴, devait permettre de mettre en place ce type de comptabilité afin de conduire chaque établissement à évaluer le coût complet des diplômes, de ses filières ou d'un étudiant-type d'une UFR spécifique⁵.

¹ La CPU a mis en place un groupe de travail intitulé « Contrats d'objectifs et de moyens ».

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

³ « Système d'information financier, analytique et comptable ».

⁴ « Nouvelle approche budgétaire et comptable ».

⁵ Christine Musselin, Julien Barrier, Camille Boubal et Aude Soubiron, Liberté, responsabilité... et centralisation des universités, rapport publié le 27 août 2012 sous contrat avec l'École supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Toutefois, l'accès sélectif à SIFAC, restreint aux plateformes financières (unités financières chargées de l'exécution du budget), a été critiqué car il imposait aux directeurs de composante, quand bien même ils seraient ordonnateurs de certaines dépenses et disposeraient d'une délégation de signature, de passer par ces plateformes. Cette centralisation de l'exécution budgétaire, qui permet certes d'obtenir une vision globale réactualisée du coût des différentes activités de l'université, a rajouté une lourdeur administrative supplémentaire en amoindrissant la proximité entre les services centraux et les services gestionnaires des composantes¹.

99 établissements d'enseignement supérieur disposent du logiciel SIFAC et peuvent donc potentiellement établir une comptabilité analytique. En réalité, selon les données recueillies par la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle du ministère, **seulement quatre établissements ont déployé la comptabilité analytique sur l'ensemble de leurs activités et quatre sont en cours de formation-action pour un déploiement prévu en juin 2013.** Plusieurs universités utilisent cette fonctionnalité de façon partielle, sans qu'il soit possible de les dénombrer. Des travaux de recherche de décembre 2010 font apparaître qu'une grande majorité d'universités sont encore dotées « *d'outils élémentaires de pilotage guidés par une seule logique de surveillance, et ce de façon plus ou moins incomplète* » et que les pratiques universitaires continuent d'être « *caractérisées par une communication et une utilisation des informations de pilotage produites encore trop centralisées* »².

Dans son rapport public annuel de février 2012, la Cour des comptes a évalué le passage aux RCE de sept universités parisiennes. Elle regrette le recensement très insuffisant des risques et des engagements pesant sur les comptes des universités. Les passifs sociaux (notamment les congés à payer et les comptes épargne-temps) ne sont pas retracés dans les comptes. Elle souligne, en particulier, la faiblesse de la politique de formation dans ces établissements qui n'assure pas une professionnalisation effective de la fonction comptable et financière.

Dans ces conditions, les universités passées aux RCE ne sont pas en mesure de respecter pleinement les dispositions de l'article 18 de la loi LRU, aux termes duquel « *l'établissement assure l'information régulière du ministre chargé de l'enseignement supérieur et se dote d'instruments d'audit interne et de pilotage financier et patrimonial* ». **En l'absence de vision consolidée de leurs comptes, les établissements peuvent rarement retracer leurs multiples sources de financement et ne respectent donc pas leur obligation de transparence budgétaire par la publication d'un budget agrégé détaillant les apports de l'établissement à ses unités propres, les apports de l'établissement à des unités constituées avec des partenaires et les**

¹ Ibidem.

² David Carassus, Caroline Baradat et Élodie Dupuy, Caractérisation des modes de pilotage des universités françaises dans un contexte de mutation, rapport élaboré en partenariat avec le MESR, l'ÉSEN et l'IGAENR, décembre 2010.

apports, notamment extrabudgétaires, des organismes partenaires, conformément aux dispositions du décret du 27 juin 2008.

Les marges de progrès sont encore substantielles dans une connaissance plus fine par les universités des coûts complets de leurs principales activités, indispensable à une tarification plus juste, en particulier lorsqu'il s'agit de monter des dossiers sollicitant un financement sur projet, qu'il soit national ou européen. Les réponses aux appels à projet sont encore trop souvent établies à partir des seuls coûts directs, nécessairement incomplets.

Seule la mise en place d'une comptabilité analytique permet d'**objectiver le coût d'une formation** et d'effectuer les choix stratégiques qui s'imposent dans un contexte budgétaire contraint. Elle permet également de **justifier en coûts complets** les dossiers préparés en réponse aux appels d'offre et de **sécuriser ainsi les financements sur projet**, en particulier lorsque ceux-ci sont cofinancés en détaillant l'articulation et la complémentarité des apports financiers de chaque partenaire. Seule une présentation en coûts complets est à même de responsabiliser chaque financeur dans la tenue de ses engagements. Pour un certain nombre de fonctions, la comptabilité analytique est incontournable pour garantir la **juste tarification des services proposés par l'université** : la formation continue, certaines activités industrielles et commerciales...

Les **ingénieurs d'études**¹ ont vocation à jouer un rôle déterminant dans le développement des fonctions de pilotage budgétaire et financier au sein des universités. La formation et les concours applicables à ce corps doivent prendre la pleine mesure des évolutions des problématiques de gestion intervenues dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les fonctions support des établissements doivent disposer des personnes qualifiées et des moyens nécessaires afin de conduire leur mission d'analyse des coûts des activités, en particulier en ce qui concerne la politique de formation. Cette analyse doit servir de support à tout dialogue de gestion avec les composantes.

L'objectivation du coût de chaque activité permettra au dialogue de gestion de passer d'une logique de moyens, qui résume la discussion budgétaire à l'opportunité de la reconduction des moyens par postes de dépenses distincts et jamais mis en relation (emplois, fonctionnement, investissement) pour chaque composante d'une année sur l'autre, à une logique de résultats, qui conduit à évaluer la proportionnalité de l'ensemble des moyens consacrés à une activité vis-à-vis des objectifs qui lui ont été assignés et des résultats qui ont été atteints.

La mise en place d'un tel **dialogue de gestion prospectif** suppose l'élaboration d'**indicateurs de suivi et de résultats** qui ont vocation à être renseignés et, le cas échéant, réajustés, au cours de l'exécution d'une

¹ Ce corps de fonctionnaires de catégorie A fait partie de l'ensemble plus vaste des ingénieurs et techniciens de recherche et de formation (ITRF).

convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens entre l'université et chacune de ses composantes.

Proposition n° 24 : Renforcer l'accompagnement des universités dans le développement de leurs fonctions de pilotage budgétaire et financier avec pour objectif de généraliser la mise en place de la comptabilité analytique dans l'ensemble des établissements d'ici à la rentrée universitaire 2014-2015.

Dans son rapport d'avril 2012¹, l'IGAENR souligne que « *si les universités s'attachent à renforcer leur dialogue interne, celui-ci reste majoritairement centré sur les dépenses et n'aborde que faiblement le volet ressources qu'il s'agisse du niveau de constatation des recettes, de leur recouvrement ou du développement de recettes nouvelles* ».

Le développement des ressources propres n'est pas encore suffisamment encouragé aussi bien dans la contractualisation entre l'État et l'université que dans le cadre du dialogue de gestion entretenu par l'université avec ses composantes. Le calcul des dotations récurrentes ne prend pas en compte les ressources propres disponibles.

L'IGAENR constate que très peu d'universités sollicitent leurs ressources propres pour financer une partie des dépenses de fonctionnement de leurs activités. L'université de Bordeaux 2 est l'un des rares établissements à pratiquer une **politique de prélèvement sur ses ressources propres** afin de couvrir une partie de son fonctionnement, en particulier dans ses activités de recherche. Toutefois, en l'absence d'une évaluation des coûts complets de l'activité, le taux de prélèvement ne peut être ajusté en fonction de la réalité des coûts supportés.

La mission de l'IGAENR insiste sur le fait que l'ampleur très insuffisante du préciput pratiqué par l'ANR sur ses dotations (4 %) est particulièrement pénalisante dès lors que cette avance ne permet pas de couvrir l'intégralité des coûts fixes et d'environnement des projets subventionnés. Dans ces conditions, les établissements ont trop souvent tendance à prélever sur leurs moyens récurrents (dotation globale de l'État) pour financer le fonctionnement d'activités contractualisées qui sont pourtant censées être développées sur ressources propres.

Conformément aux préconisations de l'IGAENR, il paraît donc indispensable d'encourager le financement des activités sur projet par les ressources propres. Les objectifs en termes de collecte des ressources propres doivent être déterminés sur la base d'une évaluation en coûts complets de chaque activité ou projet.

¹ IGAENR, Étude des mécanismes internes d'allocation des moyens en crédits et en emplois dans les universités, rapport n° 2012-041, avril 2012.

Proposition n° 25 : Encourager le développement des ressources propres en vue de financer les activités sur projet, à partir d'une évaluation préalable des coûts complets de chaque activité ou projet. Faire du renforcement du suivi du recouvrement des ressources un objectif prioritaire dans le cadre du dialogue de gestion avec les composantes.

F. GARANTIR L'INTEROPÉRABILITÉ DES SYSTÈMES D'INFORMATION

Comme le rapport d'information précité sur le contrôle de la mise en œuvre de la loi LRU, l'État, en sa qualité de responsable du pilotage national des établissements assurant une mission de service public d'enseignement supérieur et de recherche, devrait s'assurer que les services administratifs de tutelle, les opérateurs disposant d'une autonomie de gestion et les organismes chargés de l'évaluation communiquent entre eux sur la base de données et de systèmes d'information partagés. À ce titre, il revient au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche de définir des référentiels de pilotage communs aux universités dès lors qu'elles étaient dotées d'une large autonomie budgétaire et financière, afin de les accompagner dans l'exercice de leurs nouvelles compétences en matière de gestion de leurs personnels et de leur patrimoine. Ce n'est qu'en établissant, au niveau national, des cadres de gestion fonctionnels communs à l'ensemble des opérateurs que peuvent intervenir la collecte, l'analyse, le partage et l'évaluation d'informations fiables et cohérentes.

Dans cette logique, l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAENR) avaient élaboré, en octobre 2007, un « Cahier des charges établi en vue de l'élargissement des compétences des universités prévue par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités ». Ce document définissait les critères permettant d'apprécier la capacité d'une université à assumer les nouvelles compétences prévues par la loi et à en tirer le plus grand parti. Il a servi de référentiel d'évaluation aux audits conduits par l'IGAENR préalablement au passage de chaque université aux RCE (dits « audits pré-RCE »).

Les audits pré-RCE effectués par l'IGAENR n'ont pas conduit à la définition d'un référentiel de pilotage et de gestion qui aurait servi de dénominateur commun à l'ensemble des établissements. Les universités n'ont pas disposé, par conséquent, de la visibilité nécessaire sur les données nécessaires à l'élaboration régulière de diagnostics sur leur santé comptable et financière. De 2009 à 2012, aucun outil de suivi et de support n'a été mis en place au niveau national afin d'accompagner les établissements dans la gestion d'une masse salariale transférée qui, représentant parfois jusqu'à 80 % du total des moyens récurrents attribués, a largement contribué à une rigidification des budgets universitaires, sans que les équipes n'y aient été préparées.

Vos rapporteurs ont eu le sentiment que les services de tutelle n'avaient pas eux-mêmes anticipé avec précision les conséquences du transfert aux universités de l'autonomie de gestion, en particulier de la dévolution de la masse salariale. En ne définissant pas le contenu concret de l'autonomie en termes de gestion budgétaire et financière, l'État n'a pas assuré une normalisation des procédures de gestion qui auraient dû être partagées par l'ensemble des universités, tout autant que dans la construction d'une nouvelle culture de gestion et de responsabilité.

La masse de données réclamées par le ministère aux universités dans le cadre d'enquêtes régulières a, de façon assez paradoxale, considérablement augmenté au cours de ces cinq dernières années, ce qui atteste que l'État ne maîtrisait pas lui-même le concept d'autonomie des universités. Le nombre d'indicateurs a dépassé allègrement la centaine, diminuant d'autant la fiabilité des informations collectées et leur degré de comparabilité entre établissements. Certaines informations recueillies ont pu paraître obsolètes, voire en complète contradiction avec le principe même d'autonomie. À titre d'exemple, la direction générale des ressources humaines du MESR a maintenu l'obligation pour les universités, pourtant responsables de la gestion de leurs personnels et de leurs recrutements, de communiquer aux rectorats la numérotation de leurs postes.

Dans ces conditions, l'Agence de mutualisation des universités et des établissements d'enseignement supérieur et de recherche (AMUE) et les universités ont navigué à vue dans l'élaboration d'outils de gestion partagés. L'AMUE explique, en particulier, que l'insuffisante réactivité de son appui logistique auprès des universités, qui lui vaut de nombreuses critiques, tient en grande partie à l'absence d'identification par la tutelle d'un besoin clair d'informations fortes et fiables qui aurait justifié une mutualisation via la mise en place d'un outil de gestion partagé par l'ensemble des universités. Sans référentiel de gestion commun, chaque université a manifesté des besoins particuliers, largement influencés par leur contexte propre et leurs spécificités, auxquels l'AMUE n'a pas été en mesure de répondre.

Il n'est pas surprenant que nombre d'universités aient fait le choix de développer en interne leurs propres instruments de gestion, bien souvent en faisant appel à des prestataires extérieurs. L'université de Strasbourg a mis au point un système d'information lui permettant d'intégrer des éléments de trésorerie (paie) dans sa gestion des ressources humaines, afin de faire correspondre consommation de la masse salariale et volume d'activités de ses personnels. En effet, le logiciel national « POEMS » de gestion pluriannuelle de la masse salariale et des emplois¹, qui permet certes d'effectuer des simulations à partir de projections de paie, ne répondait pas aux besoins particuliers de l'université, en raison de son caractère jugé trop « macroscopique ». L'université travaille également, à l'heure actuelle, à la

¹ L'AMUE a proposé ce logiciel, créé par le ministère des finances, à ses adhérents, après une expérimentation sur site pilote, et en a assuré le déploiement et l'assistance.

mise au point d'un système d'information permettant de gérer de façon intégrée l'ensemble des fonctions de scolarité : formations, dossier étudiant, orientation, examens, *alumni* (anciens élèves)...

L'université d'Avignon souligne, pour sa part, les coûts considérables de maintenance de l'outil SIFAC, évalués à 70 000 euros, ainsi que des dysfonctionnements notables dans l'utilisation des outils OREMS-RCE (outil de remontée des emplois de la masse salariale) et POEMS. L'université regrette les coûts de fourniture d'outils de gestion de l'AMUE (100 000 euros sur trois ans), qu'elle juge hors de proportion par rapport aux tarifs proposés par une entreprise privée pour un outil immédiat (7 000 euros). L'université de Picardie déplore, de son côté, l'impossibilité d'établir une interface entre les données de trésorerie et le suivi du volume d'activités, en particulier dans la gestion des personnels, à partir du logiciel SIFAC.

Les outils développés en interne à l'initiative propre des établissements sont généralement conçus dans une logique du moins impactant sur le personnel administratif tant des services financiers que des services chargés de la scolarité. **Ils sont, par conséquent, difficilement mutualisables par l'AMUE** qui se doit de viser les meilleures pratiques internationales. L'agence travaille, à l'heure actuelle, sur un projet dénommé « DÉCISIONNEL », mené en parallèle avec le projet « PRISME », d'intégration des différentes « briques » applicatives constituant les systèmes d'information des établissements, qui devrait être opérationnel à partir de 2014. Les premières fonctionnalités de ce projet concerneront en particulier le pilotage des emplois et de la masse salariale, ainsi que la mise à disposition de tableaux de bord stratégiques destinés au président, et la mobilisation des données destinées aux tutelles. **L'objectif est d'établir un socle de gestion commun à l'ensemble des universités, dont l'interopérabilité devrait permettre à chacune des universités d'insérer ses propres applications (« briques »), et au ministre de bénéficier d'items comparables.**

Le développement de portails tels que le portail « PapESR »¹, présentant les données statistiques de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'outil relatif aux opérations de recrutement « GALAXIE », les échanges de type « COFISUP » ou plus récemment le développement de l'application nationale de gestion des personnels « PERSE »² constituent des outils utiles au pilotage à la fois au ministère et aux universités, **sans pour autant constituer des systèmes d'information partagés.**

Vos rapporteurs ont pu constater que très peu d'outils communs de gestion ont été développés entre les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST – organismes de recherche) et les universités. Cette mutualisation est *quasi* inexistante au niveau des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), compte tenu du peu

¹ Portail d'aide au pilotage de l'enseignement supérieur et de la recherche

² Prestations et échanges sur les ressources humaines de l'enseignement supérieur à l'usage des établissements

d'appétence des organismes de recherche pour ce mode de coopération. L'étanchéité de leurs systèmes d'information respectifs est telle que la gestion des personnels de recherche, de leurs promotions et de l'attribution des primes diffère au sein d'une même équipe de recherche ou d'un laboratoire universitaire, selon qu'il s'agit d'un enseignant-chercheur relevant de l'EPSCP ou d'un chercheur relevant de l'EPST. Cette séparation institutionnelle va jusqu'à la gestion des services de restauration, les cantines étant parfois distinctes pour les personnels des organismes de recherche et des universités sur un même site...

Les unités mixtes de recherche (UMR) se caractérisent par une très grande opacité des moyens mis à leur disposition respectivement par les organismes de recherche et les universités. La **barrière technologique entre les universités et les organismes de recherche** fait obstacle, encore aujourd'hui, à la fluidité des échanges s'agissant du grand nombre de conventions de recherche passées par les universités avec les organismes. En outre, **les directeurs de laboratoire, seuls à disposer de l'information complète, sont peu moteurs dans l'échange d'informations financières**, ce qui est facilité par la **dualité des systèmes d'information financiers et comptables**. Enfin, **les équipes de direction des universités, bien qu'elles souffrent toujours de ce manque de visibilité, n'en ont pas fait une priorité** du fait des nombreuses urgences qu'elles ont eu à traiter ces dernières années dans le cadre de leur passage aux RCE.

Il est particulièrement ardu pour les universités d'établir le coût consolidé des activités de ses laboratoires et de ses unités de recherche sous convention avec les organismes de recherche, compte tenu de leur incapacité à chiffrer les mises à disposition consenties par ces organismes et les frais environnants liés à l'accueil des personnels mis à disposition (hébergement des chercheurs et ingénieurs, services d'assistance...). Certaines directions des unités de recherche peuvent, en outre, se montrer réticentes à communiquer aux services centraux de l'université les moyens mis à leur disposition par les organismes de recherche, en redoutant que l'université diminue d'autant les moyens qu'elle lui affecte pour sa part.

Certains EPST, tels que le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), ont fait, néanmoins, preuve de bonne volonté au travers de la mise en place de la **délégation globale de gestion**, qui suppose l'instauration d'un seul centre de gestion pour un laboratoire ou une unité mixte de recherche. Le renforcement de cette procédure est indispensable afin de garantir aux universités une vision consolidée des moyens humains et financiers de leurs structures de recherche.

Un système d'information partagé entre les différents financeurs des universités constitue un objectif louable, mais encore hors de portée en raison de la multiplicité des financeurs, de la variabilité des périmètres et des dispositifs de financement, de la diversité de la nature des moyens et des horizons variables de financement.

Pour l'heure, plutôt que d'envisager un système d'information commun à l'ensemble des financeurs, opération par nature complexe et coûteuse car nécessitant l'entretien de référentiels exhaustifs et des mises à jour permanentes, il convient de réfléchir à une **sélection d'informations ciblées, représentatives sans pour autant être exhaustives**, par nature plus évolutives. Cette sélection de données pourrait d'ailleurs être issue des systèmes informatiques « métiers » existants. Une **approche « modulaire », privilégiant un infocentre**, paraît mieux adaptée qu'une approche classique privilégiant un système d'information unique et partagé du type « CHORUS ».

Proposition n° 26 : Mettre en place, sous l'égide de l'AMUE, un référentiel d'informations comptables et financières commun aux universités et aux organismes de recherche. Développer la délégation globale de gestion, au sein des unités mixtes de recherche et des structures de recherche partenariales, et faire appliquer l'obligation de présentation consolidée de leurs recettes et dépenses.

IV. PROPOSITIONS COMPLÉMENTAIRES DU RAPPORTEUR PHILIPPE ADNOT

A. RENDRE SYMPA PLUS AUTOMATIQUE

Afin de contribuer le plus pleinement possible au débat, les deux commissions sont convenues de publier, dans le présent rapport d'information, deux propositions relevant du seul rapporteur Philippe Adnot. Elles ont en effet considéré que, quel que soit le jugement que l'on porte sur les mesures devant être mises en œuvre, certaines questions méritent d'être posées.

1. Inscrire dans la loi les principales caractéristiques de SYMPA, en prévoyant un redéploiement annuel minimum ?

Le rapporteur Philippe Adnot considère qu'une des principales faiblesses de SYMPA est de ne pas avoir de valeur législative.

La répartition des moyens entre universités est de fait le résultat de négociations permanentes entre le MESR et les universités. Or, le rapport de forces entre le premier et les secondes n'est pas forcément favorable au premier.

Par ailleurs, l'expérience acquise depuis 2009 laisse craindre que les gouvernements successifs aient tendance, en période de croissance forte des crédits, à « saupoudrer » des moyens supplémentaires sur l'ensemble des universités (comme en 2009 et en 2010) et, en période de stagnation, voire de diminution, des crédits, à ne réaliser aucun redéploiement, pour ne mécontenter personne et ne pas déstabiliser les universités les mieux dotées

(comme de 2011 à 2012). Certes, sur les 1 000 emplois créés en 2013 dans l'enseignement supérieur, 980 ont concerné les universités, dont 810 dans le champ de SYMPA. Cependant, comme on l'a indiqué, la réduction du « besoin » de redéploiements a été nettement inférieure, un emploi créé dans les universités sous-dotées ne réduisant le besoin de redéploiements que de 0,5 emploi¹.

La correction des inégalités est en effet un enjeu de long terme. Dans un scénario « maximaliste » où l'on souhaiterait redéployer la totalité des 5 000 emplois indiqués par SYMPA, les départs à la retraite ne permettraient d'en redéployer qu'environ 500 par an, de sorte que les redéploiements prendraient dix ans. Or, les gouvernements successifs tendent, par nature, à avoir un horizon plus rapproché. De ce point de vue, le rapporteur Philippe Adnot juge nécessaire de fixer clairement dans la loi le principe d'une correction annuelle minimale.

En outre, une stabilisation des modalités de répartition du financement des universités par le MESR présenterait l'intérêt de donner à ces dernières une visibilité à moyen terme sur leurs ressources, et donc de donner au volet « performance » de SYMPA un rôle plus incitatif.

Enfin, un texte législatif définirait de manière relativement précise les principes de SYMPA, dont le mécanisme ne devrait donc plus être « reconstitué » plus ou moins difficilement à partir de sources diverses et souvent contradictoires.

Dans ces conditions, le rapporteur Philippe Adnot estime qu'il serait utile d'inscrire dans la loi les principes de SYMPA, comme dans le cas de la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) attribuée par l'État aux collectivités territoriales. Le principe d'un effort de rééquilibrage annuel minimal y serait inscrit.

A titre d'illustration, l'encadré ci-après indique une rédaction possible de disposition « élevant » SYMPA au niveau législatif², et y intégrant la masse salariale (selon des modalités pour lesquelles il est renvoyé à un décret). Ce texte est certainement perfectible (en particulier en ce qui concerne les modalités d'intégration de la masse salariale à SYMPA). Il a pour objet de susciter un débat.

Il retient le scénario B2 indiqué ci-avant : aucune université ne doit être en dessous de 90 % des moyens globaux prévus par SYMPA, ce qui implique de redéployer environ 50 millions d'euros au profit de 13 universités. Il est donc loin de constituer un scénario « maximaliste ».

Les principaux éléments de la rédaction proposée sont explicités ci-après.

¹ Un emploi transféré des universités sur-dotées vers les universités sous-dotées réduit l'écart entre les deux groupes d'universités de deux emplois.

² Cette mesure ne pourrait figurer en loi de finances. En particulier, elle n'a pas d'impact sur le niveau des dépenses de l'État (dont elle se contente d'indiquer la répartition).

**Proposition, par le rapporteur Philippe Adnot, de rédaction
« élevant » SYMPA au niveau législatif
(et mettant en œuvre le scénario B2 proposé *supra*)**

Dans le code de l'éducation, après l'article L. 854-1, est inséré un chapitre V ainsi rédigé :

Chapitre V : subvention pour charges de service public attribuée aux universités

Article L. 855-1. – I. – A. – L'ensemble des financements courants perçus par les universités en provenance d'un programme de la mission « Recherche et enseignement supérieur » dont le responsable est le ministre chargé de la recherche, à l'exception de ceux provenant de l'agence mentionnée à l'article L. 329-1 du code de la recherche, constituent la dotation nationale pour charges de service public des universités.

La dotation nationale pour charges de service public réunit les crédits de paiement concernés prévus par les programmes précités et tendant à attribuer aux universités :

1° des subventions qui ne sont pas libres d'emploi ;

2° la dotation nationale à la performance et à l'activité, constituée :

a) de crédits hors masse salariale des emplois de titulaires ;

b) des crédits de masse salariale calculés sur la base des plafonds d'emplois de titulaires.

3° les crédits hors masse salariale autres que ceux visés aux 1° et 2° ;

4° les crédits de masse salariale autres que ceux visés aux 1° et 2°.

Le total des crédits autres que ceux visés au 2° ne peut excéder [20] %¹ des crédits de paiement de la dotation nationale pour charges de service public.

B. – Le total des plafonds d'emplois de titulaires attribués conformément au II ne peut être inférieur à 90 % de ceux attribués aux universités.

II. – La part de la dotation nationale pour charges de service public perçue par chaque université constitue sa subvention pour charges de service public.

Les A, B et C déterminent une dotation théorique.

Les crédits attribués au titre des A et C le sont en tant que crédits de masse salariale. Ceux attribués au titre du B peuvent l'être en tant que crédits de masse salariale ou de fonctionnement.

A. – 1. – La dotation à la performance et à l'activité perçue par chaque université comprend une première part, déterminée en fonction des plafonds d'emplois de titulaires visé au B du I, selon des modalités fixées par décret. Au niveau de l'ensemble des universités, la dotation par emploi de titulaire attribuée au titre de la dotation à la performance et à l'activité ne peut être inférieure au coût moyen d'un emploi de titulaire constaté la dernière année pour laquelle cette donnée est connue.

2. – Les plafonds d'emplois de titulaires sont répartis en six composantes :

a) les plafonds d'emplois relatifs à l'enseignement et attribués en fonction de l'activité, au niveau licence ;

b) les plafonds d'emplois relatifs à l'enseignement et attribués en fonction de l'activité, au niveau master ;

c) les plafonds d'emplois relatifs à l'enseignement et attribués en fonction de la performance, au niveau licence ;

d) les plafonds d'emplois relatifs à l'enseignement et attribués en fonction de la performance, au niveau master ;

e) les plafonds d'emplois relatifs à la recherche et attribués en fonction de l'activité ;

f) les plafonds d'emplois relatifs à la recherche et attribués en fonction de la performance.

¹ Ce taux doit permettre une revalorisation du contrat pluriannuel, qui ne correspond actuellement qu'à 0,6 % des crédits totaux.

Le nombre d'emplois de chacune de ces composantes est fixé par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

Les plafonds d'emplois sont attribués à chaque université de manière globale. Le nombre d'emplois attribué à chaque université au titre de chacune de ces composantes est égal au produit du nombre d'emplois de la composante par la part de l'université dans l'activité ou la performance nationale. Cette part est calculée en fonction d'indicateurs et selon des modalités fixées par décret.

B. – La dotation à la performance et à l'activité perçue par chaque université comprend une seconde part, correspondant au solde après prise en compte de la première part, et de la compensation prévue au C. La seconde part est constituée de cinq sous-composantes :

1° les crédits de paiement finançant l'enseignement et attribués en fonction de l'activité, au niveau licence ;

2° les crédits de paiement finançant l'enseignement et attribués en fonction de l'activité, au niveau master ;

3° les crédits de paiement finançant l'enseignement et attribués en fonction de la performance, au niveau licence ;

4° les crédits de paiement finançant l'enseignement et attribués en fonction de la performance, au niveau master ;

5° les crédits de paiement finançant la recherche et attribués en fonction de la performance.

Le montant de chacune des sous-composantes est fixé par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

La dotation à la performance et à l'activité perçue par chaque université au titre des 1° à 5° est égale au produit de la sous-composante par la part de l'université dans l'activité ou la performance nationale. Cette part est calculée en fonction d'indicateurs et selon des modalités fixées par décret.

C. Une compensation pour sous-dotation d'emplois de titulaires est attribuée aux universités dont le plafond d'emplois est inférieur à celui résultant du 2 du A du présent II.

Cette compensation est égale :

1° pour les premiers 10 % d'emplois de titulaires manquants, au produit du nombre d'emplois de titulaires manquants et de [50 %] du coût moyen d'un emploi de titulaire constaté la dernière année pour laquelle cette donnée est connue ;

2° pour les autres emplois de titulaires manquants, au produit du nombre d'emplois de titulaires manquants et du coût moyen d'un emploi de titulaire constaté la dernière année pour laquelle cette donnée est connue.

D. – 1. – Dans le cas des universités dont, une année donnée, la dotation à la performance et à l'activité a été inférieure à 90 % de la dotation théorique, les crédits de paiement atteignent l'année suivante 100 % de leur niveau théorique, dans le respect d'un plafond d'augmentation de 25 %.

Un arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur peut fixer un taux égal au plus à 25 %, s'appliquant aux universités dont les crédits se situent entre 90 % de leur dotation théorique et un seuil qu'il détermine.

2. – Pour chaque université, ni la dotation à la performance et à l'activité, ni le plafond d'emplois visé au 1 du A du présent II, ne peuvent connaître, d'une année sur l'autre, une évolution inférieure à un taux fixé, pour chaque année, par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

Ce taux est fixé de manière à ne pas empêcher l'augmentation prévue par le 1 du présent D.

3. – La dotation nationale à la performance et à l'activité, diminuée des prélèvements résultant des 1 et 2, est répartie entre les universités dont la dotation à la performance et à l'activité perçue l'année précédente est inférieure à son montant théorique. Cette répartition se fait au prorata de l'écart constaté pour chaque université.

4. – Pour chaque université, la dotation à la performance et à l'activité et le plafond d'emplois visé au 2 du A ne peuvent augmenter de plus de 25 % d'une année sur l'autre.

III. – Au plus tard lors du dépôt du projet de loi de finances de l'année, le Gouvernement publie un rapport indiquant, au moins pour les cinq dernières années révolues, l'année en cours et l'année suivante :

A. – Le montant de chacune des composantes de la dotation nationale visées aux 1° à 4° du I.

B. – Dans le cas de la dotation nationale à la performance et à l'activité :

1° le nombre d'emplois de chacune des composantes visées au 2 du A du II et le montant de chacune des sous-composantes visées au B du II ;

2° les indicateurs et les modalités retenus pour répartir les moyens correspondant à chacune de ces composantes et sous-composantes entre universités ;

3° la valeur de chacun de ces indicateurs, au niveau de l'ensemble des universités.

C. – Le plafond d'emplois attribué aux universités indépendamment du II.

D. – Pour chaque université :

1° le plafond d'emplois attribué indépendamment du II ;

2° les crédits de paiement attribués au titre du 1° du I ;

3° les crédits de paiement attribués au titre du 3° du I ;

4° les crédits de paiement attribués au titre du 4° du I.

5° dans le cas de la dotation à la performance et à l'activité :

a) la dotation théorique en emplois et en crédits ;

b) la dotation en emplois et en crédits effectivement attribuée.

IV. – La notification à chaque université, par l'État, de sa subvention pour charges de service public, fait clairement apparaître :

1° les montants de chaque composante visée aux 1° à 4° du I ;

2° les crédits attribués au titre de la dotation à la performance et à l'activité, en distinguant ceux attribués au titre de l'activité et ceux attribués au titre de la performance.

V. – Les décrets et arrêtés prévus par le présent article sont pris après consultation du conseil prévu par l'article L. 232-1¹.

VI. Le dernier alinéa de l'article L. 719-4 du code de l'éducation est supprimé².

VII. Les I à V entrent en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2014.

¹ Il s'agit du CNESER.

² Il s'agit d'une disposition de coordination avec l'instauration de la MIREs en 2005. En effet, le dernier alinéa de l'article L. 719-4 du code de l'éducation (que le projet de loi relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche, actuellement en cours de discussion, ne prévoit pas de modifier) prévoit que « les crédits de fonctionnement qui ne sont pas inclus dans le budget civil de recherche sont attribués sous forme d'une dotation globale ». Le « budget civil de la recherche » est l'ex- budget civil de recherche et de développement (BCRD), fusionné en 2005 avec le budget coordonné de l'enseignement supérieur (BCES) pour constituer la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Le BCRD ayant donc disparu, cette disposition n'a plus de signification, et doit donc être supprimée.

2. Instaurer une dotation nationale pour charges de service public, réunissant l'ensemble des financements du MESR aux universités ?

Le texte législatif proposé ci-avant par le rapporteur Philippe Adnot tend à instaurer une dotation nationale pour charges de service public, réunissant l'ensemble des crédits du MESR aux universités :

- ceux répartis dans le cadre de SYMPA, qui seraient élargis à la masse salariale ;

- les autres crédits, répartis en particulier dans le cadre des contrats pluriannuels d'établissement.

Il est proposé de prévoir que les crédits et les emplois répartis dans le cadre de SYMPA ne peuvent être inférieurs à 90 % des crédits et des emplois totaux. Il s'agit d'éviter que le Gouvernement contourne SYMPA, tout en lui permettant, s'il le souhaite, d'accroître le rôle des contrats pluriannuels d'établissement, qui ne correspondent actuellement qu'à 0,6 % des crédits totaux.

SYMPA répartirait 10 milliards d'euros de crédits, contre 2 milliards aujourd'hui.

Les modalités de répartition des emplois et de la subvention pour charges de service public proposées par le rapporteur Philippe Adnot

		Situation actuelle		Proposition de Philippe Adnot		
		Nombre/ montant (ordre de grandeur)	Répartition calculée par SYMPA	Répartition non calculée par SYMPA	Répartition calculée par SYMPA	Répartition non calculée par SYMPA
Emplois						
Emplois de titulaires		120 000 emplois	X		X	
Crédits						
Crédits exécutés sur le titre 2 de l'État	Masse salariale non encore transférée	296 Mns €		X		X
Crédits récurrents de masse salariale	Masse salariale accordée depuis le passage aux responsabilités de compétences élargies	7 743 Mns €	[SYMPA ne calcule pas une masse salariale, mais seulement des emplois]	Montant fixé sur la base des crédits exécutés l'année précédant le passage à l'autonomie, puis actualisé annuellement	X	
	SYMPA –Autres crédits notifiés sous forme de masse salariale*	1 084 Mns €	X		X	

		Nombre/ montant (ordre de grandeur)	Situation actuelle		Proposition de Philippe Adnot	
			Répartition calculée par SYMPA	Répartition non calculée par SYMPA	Répartition calculée par SYMPA	Répartition non calculée par SYMPA
Crédits récurrents de fonctionnement	SYMPA –Autres crédits notifiés sous forme de fonctionnement	955 Mns €	X		X	
	Crédits de fonctionnement – déterminés par la négociation contractuelle	64 Mns €		X		X
	Crédits de fonctionnement – dévolution	22 Mns €		X		X
	Fonctionnement – action sociale	3 Mns €		X		X
Actions spécifiques fléchées	Actions spécifiques (crédits de mise en sécurité, appels à projets, PPP ...)	Variable		X		X
Total		10 170 Mns €	2 040 Mns €	8 130 Mns €	9 780 Mns €	390 Mns €

* Prime d'encadrement doctoral et de recherche (PEDR)/prime d'excellence scientifique (PES, qui a remplacé la PEDR en 2010), contrats doctoraux non fléchés, plan licence.

Source : rapporteurs

3. Les grandes lignes du mécanisme proposé pour SYMPA

a) La confirmation des principaux mécanismes actuels

SYMPA continuerait de fonctionner, pour l'essentiel, comme actuellement.

(1) La détermination des enveloppes nationales d'emplois et de crédits

Dans un premier temps, seraient déterminées une enveloppe nationale d'emplois de titulaires et une enveloppe nationale de crédits (élargie à la masse salariale des titulaires).

(2) Le calcul des emplois et crédits théoriques par université

Ensuite, seraient calculés, pour chaque université, des emplois et des crédits théoriques. Ce calcul consisterait, comme actuellement, à répartir chacune de ces deux enveloppes en fonction d'indicateurs relatifs à l'activité et à la performance. Le texte législatif proposé ci-avant fixe l'architecture générale de ces indicateurs, mais laisse au Gouvernement le soin de fixer leur détail, par décret.

Les universités sous-dotées en emplois se verraient également attribuer, dans le calcul de leur dotation théorique, une compensation, égale à 30 000 euros par emploi manquant (contre 25 000 actuellement). Les sommes correspondantes seraient prélevées sur les autres crédits, de manière à rester dans l'enveloppe.

(3) Le maintien d'une clause d'évolution minimale pour chaque université

Comme actuellement, les moyens attribués à chaque université ne seraient pas nécessairement égaux à ses dotations théoriques en emplois et en crédits.

En effet, en période de stagnation, voire de diminution, de l'enveloppe globale, la dotation théorique susciterait de fortes diminutions dans le cas des universités « sur-dotées », ce qui ne serait souhaitable ni politiquement, ni économiquement (cf. ci-avant).

Actuellement, SYMPA prévoit qu'aucune université ne peut voir ses moyens diminuer. La rédaction proposée, plus souple, prévoit qu'un arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur fixe une évolution minimale, dont rien n'interdit qu'elle soit négative.

Les sommes restant disponibles après les dépenses résultant de l'évolution minimale seraient réparties entre universités au prorata de l'écart par rapport à leur dotation théorique, qui ne serait donc pas nécessairement atteinte.

b) Les évolutions proposées

(1) La principale évolution : une règle de rattrapage automatique pour les universités dont les crédits sont inférieurs à 90 % de leur montant théorique

La principale différence du dispositif proposé par le rapporteur Philippe Adnot par rapport au dispositif actuel est que les universités dont la dotation en crédits perçue une année donnée est inférieure à un certain seuil, ici fixé à 80 % de leur dotation théorique (seuil correspondant au scénario B2 ci-avant), voient leur dotation augmenter d'au moins 25 % (ce qui correspond au plafond fixé en 2009).

Comme on l'a indiqué, cela implique de redéployer seulement environ 50 millions d'euros au profit de 13 universités. Il ne s'agit donc pas d'un scénario « maximaliste ».

Les sommes en jeu correspondent essentiellement à la masse salariale d'environ 800 emplois. Le Gouvernement pourrait décider soit de redéployer ces 800 emplois au profit des universités concernées, soit d'indemniser celles-ci sur la base du coût effectif des emplois de titulaires, soit environ 60 000 euros par emploi (le montant de 30 000 euros proposé ci-avant concernant seulement les sous-dotations en emplois inférieures à 10 % de la dotation théorique).

Le ministre chargé de la recherche pourrait également fixer, par arrêté, des objectifs plus ambitieux.

Il faut souligner que, dans la rédaction proposée, le « rattrapage » des universités percevant moins de 90 % de leur dotation théorique en crédits serait automatique. Avec une augmentation maximale de 25 % par an, ce rattrapage serait effectué en une année. Compte tenu de la relative modestie des sommes en jeu, cette modification ne remettrait pas en cause l'économie globale de la répartition de l'enveloppe.

(2) Répartir selon les « règles SYMPA de droit commun » les crédits actuels relatifs à l'équivalence entre TD et TP et le plan licence

Comme on l'a indiqué, diverses enveloppes sont réparties par SYMPA selon des règles *ad hoc*. Tel est le cas du plan licence et du financement de l'équivalence entre travaux pratiques et travaux dirigés (cf. tableau ci-après).

Ces crédits, portant sur des sommes modestes (un peu plus de 200 millions d'euros), alourdissent inutilement le mécanisme. Aussi, le texte législatif proposé ci-avant par le rapporteur Philippe Adnot propose de réintégrer ces sommes dans l'enveloppe « de droit commun ».

**Les crédits des universités répartis par SYMPA :
répartition des différentes enveloppes au niveau national**

(en millions d'euros)

	SYMPA stricto sensu =activité et performance (« droit commun »)*	Equiv. TD et TP	Plan Licence	Compensation pour sous- dotation d'emplois	Compensation emplois à supprimer	Excédent d'initialisation	SYMPA majoré avant redistribution	Redistribution plancher/ plafond **	Total SYMPA ***
	A	B	C	D	E	F	G	H	I
							A+B+C+D+E+F		G+H
2009	1 468,4		92,8	90,0	11,7	198,7	1 861,5	-15,0	1 846,5
2010	1 413,6	45,3	159,0	90,0		242,7	1 985,6	-21,5	1 964,1
2011	1 462,6	45,3	195,0	130,8		176,2	2 009,9	-8,6	2 001,3
2012	1 502,5	45,3	195,0	139,9		123,3	2 005,9	0,0	2 005,9
2013	1 514,1	45,3	195,0	133,7		102,8	1 990,8	0,0	1 990,8

PEDR : prime d'encadrement doctoral et de recherche. PES : prime d'excellence scientifique (PES, qui a remplacé la PEDR en 2010). TD : travaux dirigés. TP : travaux pratiques.

* Les fiches transmises aux universités précisent que « ces enveloppes de crédits comprennent les crédits de PEDR/PES et les crédits de contrats doctoraux transférés à l'université ou en voie de l'être ». De même, la prise en compte des services interuniversitaires est faite à l'intérieur de cette enveloppe.

** Crédits dédiés à l'application des seuils plancher et plafond.

*** Certaines variations du socle proviennent de mesures d'ajustement ou de changement de périmètre : ainsi en 2013 l'INPL a été fusionné à l'université de Lorraine et relève donc désormais du modèle université, en 2011 les IUFM antillais ont été intégrés dans l'université Antilles Guyanne. De même, certains crédits ont été identifiés puis sortis du socle du modèle (ex Cadist, Urfist ...).

Source : rapporteurs, d'après le MESR et les fichiers du modèle SYMPA pour les années 2009 à 2013

Dans le cas du plan licence, le MESR pourrait, s'il le souhaite, modifier la répartition des crédits entre la licence et le master, afin de maintenir inchangés les montants globaux consacrés au niveau licence.

(3) Une amélioration de la transparence

Enfin, le dispositif proposé tend à améliorer la transparence.

Tel serait tout d'abord le cas vis-à-vis du Parlement et des citoyens. Le Gouvernement devrait en effet publier annuellement un rapport indiquant le montant des différentes enveloppes de SYMPA, les indicateurs retenus, et les dotations théoriques et effectives pour chaque université.

La transparence serait également améliorée vis-à-vis des universités. La notification à chaque université, par l'État, de sa subvention pour charges de service public, devrait en effet clairement faire apparaître les montants attribués par SYMPA et, parmi ceux-ci, ceux attribués en fonction de la performance et de l'activité.

Proposition n° A1 (du rapporteur Philippe Adnot) : pour réduire effectivement les inégalités au sens de SYMPA, « élever » SYMPA au niveau législatif, en fixant une cible de ratio dotation effective/dotation théorique en dessous de laquelle aucune université ne devrait se trouver à moyen terme.

À défaut, inscrire dans la loi l'obligation d'un rapport public annuel indiquant précisément, pour chaque université, les dotations théorique et effective résultant de SYMPA.

***B. PORTER LES DROITS DE SCOLARITÉ À LA MOYENNE EUROPÉENNE,
TOUT EN RENFORÇANT LE SYSTÈME DES BOURSES***

1. Des droits de scolarité plus faibles que dans les autres États européens

Les universités françaises se distinguent de leurs homologues européennes par des droits d'inscription plus faibles (2,5 % des ressources totales, contre près de 10 %).

La structure de financement des universités européennes et françaises

(en %)

	Europe*	France (2011)**
Financements publics nationaux et locaux	72,8	89,2
Droits de scolarité	9,1	2,5
Contrats avec les entreprises	6,5	3,4
Mécénat	4,5	ND
Prestations de service	4,1	3,9
Financements publics internationaux	3,0	1,2
Total	100,0	100,0

* Source : Thomas Estermann et Enora Bennetot Pruvot, « Financially Sustainable Universities II – European universities diversifying income streams », European University Association (EUA), 2011 (réponse au questionnaire en ligne).

** Source : calculs des rapporteurs, d'après les données transmises par le MESR (les concepts peuvent ne pas être strictement comparables à ceux de l'enquête de l'EUA).

Source : rapporteurs, d'après les sources mentionnées

Selon l'EUA, en général les universités européennes imposent des droits de scolarité à certaines catégories d'étudiants, en fonction de leur niveau de scolarité¹, de leur nationalité² ou d'autres critères³. Il serait excessif cependant de parler d'une tendance nette à l'augmentation des droits de scolarité⁴.

2. Une piste de travail du rapporteur Philippe Adnot : porter les droits de scolarité à la moyenne européenne, tout en renforçant le système des bourses

Le rapporteur Philippe Adnot considère que, dans un contexte de stagnation des financements publics, et d'impossibilité d'accroître fortement les prélèvements obligatoires, porter les droits de scolarité au niveau moyen en Europe est une piste qui mérite d'être explorée. Tel est en particulier le cas si l'on souhaite réaliser des redéploiements de moyens entre universités : de nouvelles ressources, extra-budgétaires, peuvent faciliter certaines réallocations.

¹ *Le master tendant de plus en plus à être payant.*

² *Les droits de scolarité sont devenus la norme pour les étudiants étrangers, qui représentent en moyenne environ 10 % des droits de scolarité totaux, et même un tiers ou près de la moitié pour certaines universités britanniques.*

³ *Etudiants excédant la durée normale de scolarité...*

⁴ *Selon l'EUA, « alors que les pays nordiques, où l'accès gratuit à l'enseignement supérieur pour tous est un principe essentiel, commencent à envisager et à mettre en œuvre des droits de scolarité pour les étudiants étrangers, l'Irlande, l'Autriche et certains Länder allemands (comme la Rhénanie-du nord-Westphalie) ont décidé d'abolir les droits de scolarité pour leurs étudiants nationaux » (traduction par les rapporteurs).*

Les droits de scolarité présentent en outre l'intérêt de constituer une ressource stable et prévisible.

L'article L. 719-4 du code de l'éducation (que le projet de loi relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche, actuellement en cours de discussion, n'entend pas modifier) prévoit que « *les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (...) reçoivent des droits d'inscription versés par les étudiants et les auditeurs* ». L'article 48 de la loi n° 51-598 du 24 mai 1951 de finances pour l'exercice 1951 prévoit que « *seront fixés par arrêtés du ministre intéressé et du ministre du budget : (...) Les taux et modalités de perception des droits d'inscription, de scolarité, d'examen, de concours et de diplôme dans les établissements de l'État* ».

Ainsi, un arrêté du 31 juillet 2012 des deux ministres concernés fixe le taux des droits de scolarité dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du MESR à 181 euros (120 euros pour le taux réduit) pour l'enseignement préparant à la licence et 250 euros (164 euros pour le taux réduit) pour l'enseignement préparant au master.

Il est à noter qu'en France, des droits de scolarité plus élevés existent. Par exemple, un arrêté du 14 août 2012 fixe le taux des droits de scolarité en vue de la préparation d'un diplôme national de l'enseignement supérieur agricole pour l'année universitaire 2012-2013 à 1 450 euros pour le taux plein et 1 100 euros pour le taux réduit.

Selon le MESR, les sommes comptabilisées comme droits d'inscription sont de l'ordre de 300 millions d'euros. Compte tenu du nombre d'étudiants (1,2 million¹), cela correspond à des droits moyens d'environ 250 euros par étudiant.

Porter les droits de scolarité moyens à, par exemple, 1 000 euros – ce qui constituerait un alignement sur la moyenne européenne et resterait bien en-deçà du niveau atteint au Royaume-Uni, même avant les augmentations décidées fin 2010 –, rapporterait environ 900 millions d'euros².

Il serait envisageable de concentrer tout ou partie de cette hausse sur les étudiants étrangers non ressortissants de l'Union européenne, le droit communautaire interdisant de traiter différemment les étudiants français et communautaires. Dans une tribune publiée en 2011 par le journal *Le Monde*, Stéphane Bourcieu, directeur général du groupe ESC Dijon Bourgogne, écrit que « *si le tiers des élèves étrangers actuellement accueillis en France payait 5 000 euros de droits de scolarité, cela représenterait une manne de*

¹ Source : modèle SYMPA pour 2013. Il s'agit des étudiants des seules universités.

² À titre de comparaison, au Royaume-Uni, le plafond des droits de scolarité que peuvent fixer les universités, jusqu'alors de 3 290 livres (3 900 euros), a été porté à 9 000 livres (10 800 euros) fin 2010, malgré d'importantes manifestations. Il s'agissait en particulier de compenser les conséquences de la baisse des crédits résultant de la réduction des moyens budgétaires. En contrepartie, le dispositif d'avance par l'État des droits de scolarité aux étudiants a été renforcé.

cinq cents millions d'euros par an »¹. Une telle augmentation devrait toutefois être compatible avec le maintien de l'attractivité de la France pour les chercheurs étrangers. Comme notre collègue Michel Berson le souligne dans son rapport sur le crédit d'impôt recherche (n° 677, 2011-2012), l'efficacité de la réforme de 2008 passe par une forte augmentation à moyen terme du nombre de chercheurs, ce qui suscite un risque de « goulet d'étranglement ». Il est d'autant plus nécessaire que la France demeure attractive pour les chercheurs étrangers.

Concrètement, **le rapporteur Philippe Adnot estime que le dispositif mis en place pourrait être le suivant :**

- **détermination, par l'État, d'un plafond de droits de scolarité par étudiant**, les universités restant libres de fixer des droits de scolarité inférieurs. Les étudiants étrangers ressortissant d'un État non membre de l'Union européenne pourraient faire l'objet d'un plafond plus élevé ;

- pour que les droits de scolarité n'incitent pas l'État à se désengager, disposition selon laquelle l'État fixe ce plafond de manière à ce qu'au niveau national, son produit par le nombre d'étudiants ne dépasse pas une certaine proportion (par exemple de 20 %²) des financements accordés par l'État aux universités ;

- **renforcement des bourses, voire mise en place d'un dispositif de prêts ;**

- pour prendre en compte les différences de proportion de boursiers entre universités, mise en place d'un dispositif de péréquation.

¹ *Le Monde*, 20 janvier 2011.

² *En Europe les droits de scolarité représentent environ 12,5 % des financements de l'État (contre 3 % en France). Si l'on souhaite atteindre cet objectif en moyenne, le plafond doit être fixé à un niveau supérieur (par exemple 20 %), pour prendre en compte le fait que certaines universités fixeront vraisemblablement les droits de scolarité à un niveau inférieur. Un taux de 20 % a été retenu par l'Italie : « En Italie, les financements publics des universités devraient être réduits de près de 20 % d'ici 2013, remettant en cause les anticipations d'une réduction plus graduelle de 10 % sur la même période. Toutefois, la réduction réduira aussi le revenu des universités résultant des droits de scolarité, qui sont limités et ne peuvent excéder 20 % de leur financement public total » (Thomas Estermann et Enora Bennetot Pruvot, « Financially Sustainable Universities II – European universities diversifying income streams », European University Association (EUA), 2011 ; traduction par les rapporteurs).*

Proposition, par le rapporteur Philippe Adnot, d'un texte législatif permettant aux universités de fixer librement les droits de scolarité, dans le respect d'un plafond et avec un dispositif de péréquation

Article ...

I. Après l'article L. 719-6 du code de l'éducation, est inséré un article L. 719-6-1 ainsi rédigé :

Le ministre intéressé et le ministre du budget fixent, pour les universités :

1° les taux et modalités de perception des droits d'inscription, d'examen, de concours, et de diplôme ;

2° les modalités de perception des droits de scolarité, en particulier l'éligibilité des étudiants au taux normal et au taux réduit¹ ;

3° les taux maximaux des droits de scolarité pouvant être fixés par les universités. Des maxima spécifiques peuvent s'appliquer aux étudiants ressortissants d'États non membres de l'Union européenne.

L'application des taux maximaux prévus au 3° applicables à l'année en cours aux effectifs étudiants de la dernière année pour laquelle cette donnée est connue ne peut dépasser un cinquième des crédits de paiement du programme « Formations supérieures et recherche universitaire » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Chaque université fixe les taux des droits de scolarité, dans le respect des maxima prévus au 3°. Ces taux peuvent être différents selon qu'ils concernent :

a) la préparation d'un diplôme national délivré au cours des études conduisant au grade de licence ;

b) la préparation d'un diplôme national délivré au cours des études conduisant au grade de master ;

c) la préparation du doctorat ;

d) l'habilitation à diriger des recherches.

Ils distinguent le taux normal et le taux réduit prévus au 2°.

Pour chaque université, est calculé un montant de référence des droits de scolarité, égal, pour la dernière année pour laquelle ce montant peut être calculé, à ce qu'aurait été leur produit si, pour chacune des catégories d'étudiants prévues aux a), b), c) et d), les proportions de boursiers avaient été égales à celles constatées au niveau national. Les universités ayant perçu des droits de scolarité supérieurs à leur montant de référence versent le supplément correspondant à un Fonds de péréquation des droits de scolarité, dont les ressources sont réparties entre les autres universités, de manière à compenser les pertes de recettes résultant de leur supplément de boursiers.

II. Le troisième alinéa de l'article 48 de la loi n° 51-598 du 24 mai 1951 de finances pour l'exercice 1951² est complété par les mots : « autres que les universités ».

¹ Selon l'article 24 de l'arrêté du 31 juillet 2012 fixant les taux des droits de scolarité dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, « Lorsqu'un étudiant s'inscrit dans un même établissement, à la préparation de plusieurs diplômes, il acquitte le premier droit au taux plein et les autres droits au taux réduit défini au cas par cas.

Lorsque les droits de scolarité qui doivent être acquittés ont des taux différents, le droit acquitté en premier est celui dont le taux est le plus élevé.

Par dérogation aux deux alinéas précédents, les étudiants qui sont autorisés, sans avoir totalement validé une année d'études, à s'inscrire dans l'année d'études souhaitée, acquittent seulement les droits afférents à l'année d'études dans laquelle ils ont été autorisés à s'inscrire. »

² Article 48 de la loi n° 51-598 du 24 mai 1951 de finances pour l'exercice 1951 : « Seront fixés par arrêtés du ministre intéressé et du ministre du budget :

Le droit d'entrée pour la visite des musées, collections et monuments appartenant à l'État ;

Proposition n° A2 (du rapporteur Philippe Adnot) : Porter les droits de scolarité à la moyenne européenne, pour augmenter les ressources des universités de 900 millions d'euros. Concentrer autant que possible cette augmentation sur les étudiants étrangers non communautaires.

Les taux et modalités de perception des droits d'inscription, de scolarité, d'examen, de concours et de diplôme dans les établissements de l'État ;
Les taux et modalités de perception des droits d'inscription aux concours organisés par l'État et des droits d'examen en vue de l'obtention des diplômes délivrés par l'État ;
Les droits d'examen pour l'obtention du permis de conduire. »

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

COMITÉ DE SUIVI DE LA LOI LRU (*audition par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication le 4 avril 2012*) :

- M. Jean-Marc Schlenker, président ;

AGENCE D'ÉVALUATION DE LA RECHERCHE ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR (*audition par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication le 23 mai 2012*) :

- M. Didier Houssin, président ;

ASSOCIATION DES AGENTS COMPTABLES D'UNIVERSITÉ :

- M. Georges Vayrou, président ;

- M. Jean-Gilles Hoarau, vice-président ;

AGENCE NATIONALE DE LA RECHERCHE :

- Mme Pascale Briand, directrice générale ;

- Mme Charline Avenel, directrice-adjointe « Ressources » ;

DIRECTION DU BUDGET :

- M. Vincent Moreau, sous-directeur chargé de la 3^e sous-direction ;

- M. Grégory Cazalet, chef du bureau de la recherche et de l'enseignement supérieur ;

CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS D'UNIVERSITÉ :

- M. Louis Vogel, président ;

- M. Michel Dellacasagrande, conseiller ;

DIRECTION GÉNÉRALE POUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET L'INSERTION PROFESSIONNELLE :

- M. Jean-Louis Mucchielli, directeur général ;

ASSOCIATION DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX D'UNIVERSITÉ :

- M. François Paquis, président ;
- Mme Magdalena Miatello, directrice générale des services de l'université Paris Dauphine ;
- M. Nicolas Mignan, directeur général des services de l'université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines ;

COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'INVESTISSEMENT :

- M. Thierry Coulhon, directeur du programme « Centres d'excellence » ;

INSTITUT NATIONAL DE LA SANTÉ ET DE LA RECHERCHE MÉDICALE :

- M. André Syrota, président-directeur général ;
- M. Thierry Damerval, directeur général délégué ;

CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE :

- M. Alain Fuchs, président ;

ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE :

- Mme Isabelle This Saint-Jean, vice-présidente de la région Île-de-France, vice-présidente de la commission « Enseignement supérieur, recherche et innovation » de l'ARF.

ANNEXE I :
« FICHE SYMPA » DE LYON 1 POUR 2013

Fiche 1 - Eléments de synthèse relatifs au calcul des emplois et des crédits par le système d'allocation des moyens

LYON I					
Emplois					
En emplois, le modèle détermine le nombre d'emplois pris en compte pour le calcul de la compensation pour emplois manquants.					
Emplois de titulaires	a	b			c=a+b
	Emplois délégués stock au 01/09/2012	Service interuniversitaire	IUFM Formation continue	Emplois fléchés	Total emplois de référence
Emplois délégués d'enseignants chercheurs (EC)	1 498	0	0	-1	1 497
Emplois délégués d'enseignants	689	0	-23	0	666
Emplois délégués de BIATOSS	1 361	-10	-5	-1	1 345
Total emplois délégués	3 548	-10	-28	-2	3 508
Dont création d'emplois PLF 2013 (1ère tranche)					19
	c	d	e=d-c	f=e si e>0	
	Emplois de référence	Emplois selon l'activité et la performance	Ecart	Emplois pris en compte pour le calcul de la compensation pour emplois manquants	
Total des emplois	3 508	3 714	206	206	
(b) Lorsque l'université est concernée, le détail des "Corrections apportées" est décrit dans des documents spécifiques disponibles sur Pléiade.					
(d) Se reporter à la fiche n° 2 de calcul des emplois.					
(f) Les emplois manquants sont compensés chacun à hauteur de 25 000 euros (20 000 euros en 2009 et 25 000 euros de 2010 à 2013).					
Crédits					
En crédits, le modèle répartit l'enveloppe du PLF pour 2013 .					
	a	b	c	d	e=a+b+c+d
	Subvention de référence 2012 actualisée	Contrats doctoraux non fléchés	Service interuniversitaire (SIU) hébergé	correction service interuniversitaire	Total dotation de référence
Dotation de référence utilisée pour le calcul	48 182 936 €	7 452 442 €	807 087 €	-525 099 €	55 917 365 €
	f	g	h	i=f si g>f sinon i=g	j=h+i
	Excédent d'initialisation 2012	Excédent d'initialisation 2013	Dotation calculée par le modèle	Excédent d'initialisation retenu	Total dotation attribuée par le modèle
Dotation attribuée par le modèle	0 €	0 €	58 267 484 €	0 €	58 267 484 €
	k=e	l=j	m=l-k	n=dotation de référence reconduite en 2013	
	Total dotation de référence	Total dotation attribuée par le modèle	Evolution calculée pour 2013	Variation retenue pour 2013	Progression par rapport à la dotation de référence (n/k)
Augmentation retenue pour 2013	55 917 365 €	58 267 484 €	2 350 118 €	0 €	+0,0%
Subvention 2013.					
	o=a+n		p=c	q=b	r=o+p+q
	Subvention 2013 hors contrats doctoraux et hors SIU hébergé		Service interuniversitaire (SIU) hébergé	Contrats doctoraux non fléchés	Subvention 2013 "allocation des moyens" notifiée
Subvention 2013 - part allocation des moyens	48 182 936 €		807 087 €	7 452 442 €	56 442 465 €
(a) L'agrégat "subvention de référence 2012 actualisée" recouvre les crédits versés en 2012 à l'établissement compris dans le périmètre traité par le modèle (lignes "Masse salariale déterminée par le modèle d'allocation des moyens" et "Crédits de fonctionnement déterminés par le modèle d'allocation des moyens" hors les éventuels SIU hébergés de la notification récapitulative définitive de 2012) et reconductibles en 2013. Cette dernière mention signifie que l'agrégat prend en compte les corrections de socle intervenues au 1er janvier 2013 et l'économie pour le redressement des comptes publics.					
(b) L'agrégat "contrats doctoraux non fléchés" est la nouvelle appellation des "allocations de recherche contractualisées".Le transfert des contrats doctoraux non fléchés aux universités s'est terminé en 2012" .					
(d) Il s'agit des corrections apportées à la dotation 2012 pour prendre en compte une répartition de la charge des services interuniversitaires (BIU, SIUAPS, SIUMPS, SIGDU) entre les universités bénéficiaires de leurs services. Les modalités détaillées de traitement des services interuniversitaires sont décrites dans un document spécifique disponible sur Pléiade.					
(h) Se reporter à la fiche n° 3 de calcul des crédits.					
(i) Le montant de l'excédent d'initialisation ne peut pas être supérieur à celui de l'an dernier. Pour le détail de son calcul, se reporter à la fiche n° 3.					

Fiche 2 - Calcul des emplois répartis par le système d'allocation des moyens

LYON I													
1. Nombre d'emplois de titulaires disponibles au niveau national													
Enseignement								Recherche				Total	
Activité				Performance				Activité		Performance			
Licence		Master		Licence		Master							
EC	EA1	15 089	9 506	EA2	EP1	629	1 878	EP2	RA1	18 971	RP1		8 130
EA	EA3	10 297	6 487	EA4	EP3	429	1 281	EP4	RA2	0	RP2	0	18 494
BIA	EA5	21 073	13 275	EA6	EP5	878	2 623	EP6	RA3	9 462	RP3	0	47 311
Total	46 458		29 268		1 936		5 782		28 433		8 130		120 008
83 444								36 564					

Le nombre d'emplois comprend uniquement les emplois de titulaires du titre 2 ou ex-titre 2 pour les RCE, enseignants-chercheurs, enseignants et BIATOSS, délégués à l'établissement par la DGESIP, ainsi que les PUPH en surnombre. Il ne comprend pas les doctorants contractuels, les emplois financés sur subvention, les emplois fléchés sur des missions d'intérêt national et les emplois financés sur ressources propres de l'université. EC = enseignants chercheurs, EA = enseignants autres, BIA = BIATOSS.

2a. Données concernant l'université (Ui) et son poids relatif dans l'ensemble des universités (Ut)				
Indicateur	Université (Ui)	Toutes Universités (Ut)	Taux (Ui/Ut)	
Nombre d'étudiants présents de niveau licence pondérés	34 458	1 386 591	T1	0,0249
Nombre d'étudiants présents de niveau master pondérés	26 291	734 123	T2	0,0358
Nombre d'étudiants apportés par la valeur ajoutée réussite licence et DUT	8 166	244 114	T3	0,0334
Nombre de diplômés de niveau master pondérés	6 695	230 707	T4	0,0290
Nombre d'enseignants chercheurs producteurs (EC producteurs)	1 242	40 166	T5	0,0309
Nombre d'EC producteurs pondérés selon les domaines (SE, SDV, SHS)	3 327	97 329	T6	0,0342
Nombre d'EC producteurs pondérés selon les cotations AERES et les domaines	1 922	60 436	T7	0,0318
Nombre d'enseignants chercheurs hospitalo-universitaires neutralisés (ECHUn)	224	3 681		0,0608

Les ECHUn sont des EC dont l'emploi est pris en compte mais qui sont neutralisés pour le décompte des enseignants-chercheurs producteurs, leur statut leur permettant de ne pas publier. HUi = ECHUn de l'université ; HUT=ECHUn de toutes les universités.

2b. Taux appliqués pour le calcul des emplois de l'université						
Enseignement				Recherche		Taux (Ui/Ut)
Activité		Performance		Activité	Performance	
Licence	Master	Licence	Master			
0,0249						
	0,0358					T2
		0,0334				T3
			0,0290			T4
				EC	0,0309	T5
				BI	0,0342	T6
				EC	0,0318	T7

3. Calcul des emplois de l'université						
Enseignement				Recherche		Total
Activité		Performance		Activité	Performance	
Licence	Master	Licence	Master			
EC	715	76		697	259	
	EA1*T1+EA2*T2	EP1*T3+EP2*T4		(RA1-HUt)*T5+HUi	RP1*T7	
EA	488	52		0	0	540
	EA3*T1+EA4*T2	EP3*T3+EP4*T4				
BIA	999	105		323	0	1 428
	EA5*T1+EA6*T2	EP5*T3+EP6*T4		RA3*T6		
Total	2 203		233	1 020	259	3 714
2 435				1 279		

HUi/HUt = nombre d'EC hospitalo-universitaires neutralisés de l'université/de toutes les universités

La répartition entre EC, EA et BIA est indicative pour l'établissement.

a	b	c=a-b	d	e=b+d	f=a-e si a>e sinon f=0
Emplois selon l'activité et la performance	Emplois de référence	Emplois à créer selon le modèle	Emplois à créer selon la cible annuelle	Nombre d'emplois attribués pour l'année 2013	Emplois retenus pour le calcul de la compensation pour sous-dotation d'emplois
3 714	3 508	206	0	3 508	206

Fiche 3 - Calcul des crédits répartis par le système d'allocation des moyens

LYON I											
1. Enveloppes nationales consacrées au fonctionnement											
Enseignement				Recherche							Total
Activité		Performance		Performance							
Licence	Master	Licence	Master	Hors écoles doctorales			Ecoles doctorales				
				SE	SDV	SHS	SE	SDV	SHS		
456 568 266 €	287 502 147 €	19 002 216 €	56 837 274 €	312 934 491 €	153 274 037 €	172 433 291 €	27 211 695 €	13 328 177 €	14 994 199 €	1 514 085 793 €	
EA1	EA2	EP1	EP2	RP1	RP2	RP3	RP4	RP5	RP6		
744 070 413 €		75 839 490 €		638 641 819 €			55 534 071 €				
819 909 903 €				694 175 890 €							

Ces enveloppes de crédits comprennent les crédits de PEDR/PES et les crédits de contrats doctoraux transférés à l'université ou en voie de l'être.
SE = sciences exactes, SDV = sciences de la vie, SHS = sciences humaines et sociales.

Compensation pour sous-dotation en emplois de titulaires	25 000 €	Cette compensation est reconductible. Son montant est équivalent à celui de 2012.
--	----------	---

2a. Données concernant l'université (Ui) et son poids relatif dans l'ensemble des universités (Ut)				
Indicateur	Université (Ui)	Toutes Universités (Ut)	Taux (Ui/Ut)	
Nombre d'étudiants présents de niveau licence pondérés majoré boursiers	37 773	1 594 710	T1	0,0237
Nombre d'étudiants présents de niveau master pondérés majoré boursiers	27 952	829 262	T2	0,0337
Nombre d'étudiants apportés par la valeur ajoutée réussite licence et DUT	8 166	244 114	T3	0,0334
Nombre de diplômés de niveau master pondérés	6 695	230 707	T4	0,0290
Nombre d'enseignants chercheurs producteurs pondérés SE	985	24 877	T5	0,0396
Nombre d'enseignants chercheurs producteurs pondérés SDV	751	11 997	T6	0,0626
Nombre d'enseignants chercheurs producteurs pondérés SHS	186	23 562	T7	0,0079
Nombre de docteurs SE	162	4 462	T8	0,0363
Nombre de docteurs SDV	168	2 777	T9	0,0605
Nombre de docteurs SHS	17	4 620	T10	0,0037

2b. Taux appliqués pour le calcul de la dotation de fonctionnement de l'université											
Enseignement				Recherche							Taux (Ui/Ut)
Activité		Performance		Performance							
Licence	Master	Licence	Master	Hors écoles doctorales			Ecoles doctorales				
				SE	SDV	SHS	SE	SDV	SHS		
0,0237										T1	
	0,0337									T2	
		0,0334								T3	
			0,0290							T4	
				0,0396						T5	
					0,0626					T6	
						0,0079				T7	
							0,0363			T8	
								0,0605		T9	
									0,0037	T10	

3. Calcul de la dotation de fonctionnement de l'université											
Enseignement				Recherche							Total
Activité		Performance		Performance							
				Hors écoles doctorales			Ecoles doctorales				
				23 341 707 €			1 849 451 €				
20 505 380		2 284 964		RP1*T5+RP2*T6+RP3*T7			RP4*T8+RP5*T9+RP6*T10			47 981 503 €	
EA1*T1+EA2*T2		EP1*T3+EP2*T4									
22 790 344 €				25 191 159 €							

a	b	c	d	e=a+b+c+d	f=z	g=e+f
Dotation selon l'activité et la performance	Compensation pour sous-dotation d'emplois	Plan licence	Compensation équivalence TP/TD	Dotation calculée par le modèle	Excédent d'initialisation	Dotation totale attribuée
47 981 503 €	5 150 000 €	3 327 955 €	1 808 026 €	58 267 484 €	0 €	58 267 484 €

Calcul de l'excédent d'initialisation	v	w=e	x=v-w si w<v	y	z=y si x>y sinon z=x
	Socle de référence pour le calcul de l'excédent d'initialisation	Dotation à comparer au socle	Excédent d'initialisation 2013	Excédent d'initialisation 2012	Excédent d'initialisation retenu
	48 068 698 €	58 267 484 €	0 €	0 €	0 €

Evolution théorique de la dotation	
h	i=g-h
Rappel dotation 2012 actualisée	Evolution de la dotation 2013 par rapport à celle de 2012
55 917 365 €	+4,2% +2 350 118 €

Fiche 4 - Données et indicateurs relatifs à la part enseignement

LYON I
Données et indicateurs relatifs à l'activité

	Nombre d'étudiants présents aux examens							Toutes universités (Ut)	Taux (Ui/Ut)
	Université (Ui)								
	inscrits	taux de présence	présents	Pondération 10.000 premiers étudiants	Présents pondérés 10.000 premiers étudiants	Pondération classe de formation	Présents pondérés		
Licences secondaires	7 626	0,907	6 916	142	7 058	2,4	16 940	357 262	4,74%
Licences tertiaires	60	0,671	40	1	41	1,1	45	453 153	0,01%
Licences Pro secondaires	196	0,890	174	4	178	4,0	712	57 323	1,24%
Licences Pro tertiaires	75	0,892	66	1	68	3,0	203	56 393	0,36%
DUT secondaires	2 987	0,924	2 761	57	2 817	4,0	11 269	236 457	4,77%
DUT tertiaires	867	0,924	801	16	817	3,0	2 452	160 401	1,53%
Préparations aux concours	0	1,000	0	0	0	1,1	0	13 556	0,00%
1ère année santé	3 048	0,912	2 779	57	2 836	1,0	2 836	52 047	5,45%
Masters secondaires	3 401	0,930	3 161	65	3 226	2,4	7 743	157 360	4,92%
Masters tertiaires	735	0,888	652	13	666	1,1	732	222 174	0,33%
Filières d'ingénieurs	518	0,993	514	11	525	4,0	2 099	100 086	2,10%
IUFM secondaires (1)	42	1,000	42	1	43	2,4	103	6 871	1,50%
IUFM tertiaires (1)	0	1,000	0	0	0	1,1	0	7 697	0,00%
Santé hors 1ère année	6 737	0,946	6 374	131	6 506	2,4	15 613	239 935	6,51%
Ensemble	26 290	0,924	24 282	500	24 782		60 749	2 120 714	2,86%

dont :

Niveau licence	14 858		13 537	279	13 816		34 458	1 386 591	2,49%
<i>en proportion</i>	56,5%		55,8%	55,8%	55,8%		56,7%	65,4%	
Niveau Master	11 433		10 744	221	10 965		26 291	734 123	3,58%
<i>en proportion</i>	43,5%		44,2%	44,2%	44,2%		43,3%	34,6%	

(1) Cet agrégat ne contient plus que les préparations à l'agrégation et aux CAPES, CAPET, PLP, CPE et CRPE.

	Nombre d'étudiants présent pondérés majorés selon le taux de boursiers							Toutes universités (Ut)	Taux (Ui/Ut)
	Université (Ui)								
	Nombre de boursiers	Nombre d'étudiants pondérés	Taux	boursier équivalent étudiant	Taux corrigé	Etudiants en +	Total étudiants		
Etudiants boursiers de niveau licence	5 242	34 458	15,2%	0,63	9,6%	3 314	37 773	1 594 710	2,4%
Etudiants boursiers de niveau ingénieurs	192	2 099	9,1%	1,72	15,7%	330	2 429	829 262	3,4%
Etudiants boursiers de niveau masters	1 847	24 192	7,6%	0,72	5,5%	1 332	25 523		
Total	7 281	60 749	12,0%			4 976	65 725	2 423 971	2,7%

Nombre d'étudiants pondérés pris en compte pour la répartition des crédits.

Pour chacun des niveaux licence et master, le nombre de boursiers est rapporté au nombre d'étudiants pondérés calculé par le modèle. Cela permet de calculer un taux qui est ensuite corrigé du rapport de coût existant entre la valeur de la compensation boursière et l'étudiant valorisé par le modèle (le boursier équivalent étudiant). Ce rapport de coût est, par exemple, de 0,63 (1 boursier = 0,63 étudiant) pour le niveau licence. On détermine ainsi un nombre d'étudiants pondérés supplémentaires, proportionnel au taux de boursiers, qui est pris en compte pour la répartition des crédits.

Données et indicateurs relatifs à la performance

	Valeur ajoutée réussite licence et DUT				Toutes universités (Ut)	Taux (Ui/Ut)
	Université (Ui)					
	Taux de valeur ajouté	Ecart par rapport au plus faible	Nombre d'étudiants pondérés	Valeur ajoutée en nombre d'étudiants		
	a	b	c	d=(b*c)/100	e	f=d/e
Réussite licence	96,3	11,7	16 985	1 986	111 074	1,79%
Réussite DUT	107,4	45,0	13 722	6 180	133 040	4,65%
Total			30 707	8 166	244 114	3,34%

	Nombre de diplômés de niveau master				
	Université (Ui)			Toutes universités (Ut)	Taux (Ui/Ut)
	réel	Pondération	Pondéré		
Diplômés de masters secondaires	1 446	2,4	3 470	74 582	4,65%
Elèves de 2ème année IUFM secondaires	0	2,4	0	216	0,00%
Elèves de dernière année des formations d'ingénieurs	143	4,0	572	30 308	1,89%
Elèves des formations de santé de niveau bac+5	821	2,4	1 970	30 823	6,39%
Diplômés de masters tertiaires	620	1,1	682	93 730	0,73%
Elèves de 2ème année IUFM tertiaires	0	1,1	0	1 047	0,00%
Total diplômés de niveau master	3 030		6 695	230 707	2,90%

Fiche 5 - Données et indicateurs relatifs à la part recherche traitée uniquement à la performance

LYON I

Nombre d'enseignants chercheurs producteurs rémunérés par l'université pondérés selon les cotations de l'AERES

	Université (Ui)			Toutes universités (Ut)	Taux (Ui/Ut)
	réel	Pondération	Pondéré		
A+ sciences exactes (SE)	172	2,0	344	11 374	3,02%
A sciences exactes (SE)	414	1,5	621	11 497	5,40%
B sciences exactes (SE)	20	1,0	20	1 937	1,03%
C sciences exactes (SE)	0	0,5	0	69	0,00%
A+ sciences du vivant (SDV)	134	2,0	268	2 783	9,63%
A sciences du vivant (SDV)	247	1,5	371	7 494	4,94%
B sciences du vivant (SDV)	112	1,0	112	1 686	6,64%
C sciences du vivant (SDV)	0	0,5	0	34	0,00%
A+ sciences humaines et sociales (SHS)	1	2,0	2	6 897	0,03%
A sciences humaines et sociales (SHS)	84	1,5	126	11 322	1,11%
B sciences humaines et sociales (SHS)	58	1,0	58	5 084	1,14%
C sciences humaines et sociales (SHS)	0	0,5	0	258	0,09%
Total	1 242		1 922	60 436	3,18%

dont :

EC producteurs A+ et A	1 052		1 732	51 367	3,37%
<i>en proportion</i>	84,7%		90,1%	85,0%	
EC producteurs SE	606		985	24 877	3,96%
<i>en proportion</i>	48,8%		51,3%	41,2%	
EC producteurs SDV	493		751	11 997	6,26%
<i>en proportion</i>	39,7%		39,1%	19,9%	
EC producteurs SHS	143		186	23 562	0,79%
<i>en proportion</i>	11,5%		9,7%	39,0%	

Nombre d'enseignants chercheurs producteurs rémunérés par l'université pondérés selon les domaines (SE, SDV, SHS)

Hors ECHUn	Université (Ui)			Toutes universités (Ut)	Taux (Ui/Ut)
	réel	Pondération	Environnés		
Sciences exactes (SE)	606	2,5	1 533	39 014	3,93%
Sciences du vivant (SDV)	493	2,6	1 281	21 156	6,06%
Sciences humaines et sociales (SHS)	143	2,0	289	33 479	0,86%
Total hors ECHUn	1 242		3 103	93 648	3,31%
Proportion EC producteurs SE	48,8%		49,4%	41,7%	
Proportion EC producteurs SDV	39,7%		41,3%	22,6%	
Proportion EC producteurs SHS	11,5%		9,3%	35,7%	

Pour mémoire

ECHUn	224		224	3 681	6,08%
Total y compris ECHUn	1 466		3 327	97 329	3,42%

Le producteur est environné des enseignants chercheurs non producteurs (le même taux quelque soit le domaine) et des Biatoss (taux variable selon les domaines).

Nombre d'enseignants chercheurs producteurs rémunérés par l'université pondérés selon les cotations AERES et les domaines (SE, SDV, SHS)

	Université (Ui)			Toutes universités (Ut)	Taux (Ui/Ut)
	Pondérés	Pondération	Environnés		
Sciences exactes (SE)	985	2,5	2 491	62 913	3,96%
Sciences du vivant (SDV)	751	2,6	1 950	31 174	6,26%
Sciences humaines et sociales (SHS)	186	2,0	376	47 526	0,79%
Total	1 922		4 817	141 613	3,40%
Proportion EC producteurs SE	51,3%		51,7%	44,4%	
Proportion EC producteurs SDV	39,1%		40,5%	22,0%	
Proportion EC producteurs SHS	9,7%		7,8%	33,6%	

Nombre de docteurs (doctorats délivrés au cours de l'année civile)

	Université (Ui)			Toutes universités (Ut)	Taux (Ui/Ut)
	réel	Pondération	Pondéré		
Sciences exactes (SE)	162	1,0	162	4 462	3,63%
Sciences du vivant (SDV)	168	1,0	168	2 777	6,05%
Sciences humaines et sociales (SHS)	17	1,0	17	4 620	0,37%
Total	347		347	11 859	2,93%

Fiche 6 - Emplois et crédits de référence utilisés par le système d'allocation des moyens

Détermination du nombre des emplois de référence retenus par le système d'allocation des moyens

		Enseignants chercheurs	Enseignants	BIATOSS	Total
Nombre d'emplois de personnels titulaires (yc SIU hébergés) - Situation au 1/09/2012		1 498	689	1 361	3 548
Retraitement dans le cadre du système de répartition	Services interuniversitaires (BIU, SIUAPS, SIUMPS)	0	0	-10	-10
	Formation continue IUFM	0	-23	-5	-28
	Services documentaires (CRFCB-URFIST-CADIST)	-1	0	-1	-2
	Emplois fléchés	0	0	0	0
Nombre d'emplois de personnels titulaires retenus par le système de répartition pour 2013		1 497	666	1 345	3 508

Pour mémoire

		BIU	SIUAPS	SIUMPS	SIGDU
Nombre d'emplois des services interuniversitaires hébergés		0	16	0	0

ANNEXE II : ÉLÉMENTS DE COMPARAISON : LA STRUCTURE DE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS EUROPÉENNES

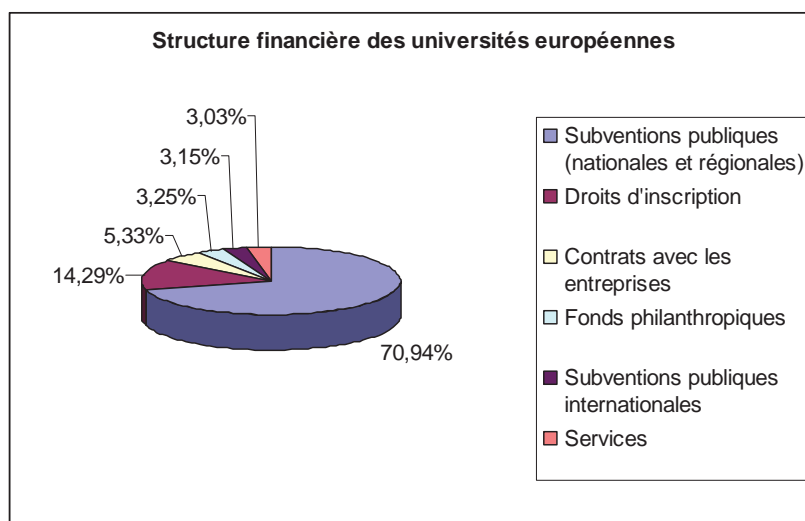
Dans le cadre de ses études sur la viabilité financière des universités européennes, l'Association européenne de l'université (« *European University Association* » – EUA) a conduit, entre octobre 2008 et janvier 2011, un projet de recherche consacré à la diversification des sources de financement des universités européennes, intitulé « EUDIS » (« *European Universities Diversifying Income Streams* »), financé par la direction générale « Éducation et culture » de la Commission européenne. Sur la base d'un questionnaire standard, l'EUA a ainsi collecté les réponses de 140 universités issues de 27 pays participants, qui couvriraient une masse de près de deux millions d'étudiants (ou 800 000 « équivalents temps-plein étudiants »).

Les ressources agrégées de l'ensemble des universités ayant participé à l'enquête s'établissent à près de 20 milliards d'euros, dont 13 milliards sont issus de fonds publics, versés au niveau national ou régional. La France se situe au cinquième rang des nations participantes à cette enquête, le taux de réponse des universités françaises s'élevant à 6,8 %.

I. L'ÉTAT DES LIEUX DU FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS EUROPÉENNES

A. La prépondérance des financements publics

Les résultats de l'enquête EUDIS font apparaître que les ressources des universités européennes reposent très largement sur des subventions publiques à caractère national ou régional, à hauteur de 70,94 %. Les droits d'inscription payés par les étudiants constituent, pour leur part, 14,29 % des financements perçus. Enfin, les contrats avec les entreprises et les donations contribuent au financement des universités européennes à hauteur respectivement de 5,33 % et 3,25 %.



De ses travaux consacrés aux mécanismes de soutenabilité financière de l'enseignement supérieur européen, l'EUA a dégagé trois conditions fondamentales, à la fois complémentaires et interdépendantes, dont la réalisation est jugée indispensable à la bonne santé financière des universités européennes :

- les universités doivent être en mesure d'identifier avec précision et de mieux comprendre les coûts réels de leurs activités et de leurs projets, dans une stratégie d'identification des « coûts complets » (intégrant les coûts indirects et cachés de certaines activités) ;

- les universités doivent entretenir et consolider une structure de revenus suffisamment diversifiée propre à limiter les risques et à accroître leur indépendance financière ;

- les universités doivent pouvoir compter sur des financements publics d'un niveau suffisamment élevé et prévisible.

B. La généralisation d'une allocation des subventions publiques en fonction de la performance

En France, la mise en place, à partir de 2009, du nouveau système de répartition des moyens à l'activité et à la performance (SYMPA) a permis la prise en compte d'indicateurs de performance dans l'allocation des financements publics aux universités. Ainsi, selon cette logique, 80 % des ressources publiques continuent d'être affectées aux établissements sur la base de leurs activités (en particulier, en fonction du nombre d'étudiants présents aux examens pour la formation et du nombre d'enseignants participant à des activités de publication pour la recherche), les 20 % restants étant alloués en fonction de la performance.

La réorientation croissante, dans un certain nombre de pays européens, des subventions publiques selon des objectifs de performance assortis d'indicateurs n'est pas sans influence dans la politique de

diversification des ressources poursuivie par les universités. À cet égard, la procédure d'évaluation de la recherche mise en œuvre au Royaume-Uni, appelée « *Research Assessment Exercise* » met en accent particulier sur la rétribution au titre des activités de *leadership* conduites au niveau international. Dans ces conditions, les universités britanniques ont été conduites à privilégier les partenariats avec de grands groupes disposant d'un rayonnement économique mondial, au détriment des entreprises implantées localement.

C. Vers un financement public de plus en plus dual

La réforme des systèmes d'allocation des financements publics en faveur des universités a abouti une dualité croissante de ce type de ressources, entre des fonds dits « non-compétitifs », alloués en fonction du volume d'activité et parfois directement fléchés sur des éléments de dépense bien identifiés (tels que le financement du glissement-vieillesse-technicité ou de la revalorisation salariale de certaines catégories de personnel en France par exemple), et des fonds dits « compétitifs », alloués sur base d'indicateurs de performance et faisant bien souvent l'objet d'une contractualisation (le financement sur projet en particulier).

Dans le cadre du programme des investissements d'avenir financés par le grand emprunt, les universités françaises ont ainsi été appelées à s'inscrire dans une logique de compétitivité de leurs stratégies de recherche et de rayonnement académique afin d'obtenir le financement de projets ambitieux.

En outre, l'enquête EUDIS permet de constater qu'un nombre croissant d'universités européennes sont conduites à avoir recours à des mécanismes de cofinancement : dans le cadre d'un projet cofinancé, l'établissement bénéficiaire d'une subvention publique doit alors lever une somme équivalente à cette subvention soit en la prélevant sur ses propres ressources, soit sollicitant un apport extérieur équivalent auprès d'une autre source publique ou privée. L'enquête EUDIS a révélé que 65 % des universités participantes ont dû prélever les sommes nécessaires au cofinancement au sein de leurs ressources fixes d'origine publique, les 35 % restants ayant fait appel pour leur part à un « *mix* » de ressources propres et de financements additionnels extérieurs collectés auprès du secteur privé (entreprises et donations de particuliers).

Or, l'EUA souligne que, dès lors que l'apport financier assumé par l'université, dans le cadre d'un cofinancement, est directement prélevé sur ses subventions publiques, sa capacité à investir de façon autonome dans des projets futurs s'en trouve d'autant diminuée. **Le cofinancement pèse, dans une mesure de plus en plus significative, sur la part de subventions publiques non-contraintes dont disposent les universités pour financer librement le renouvellement de leurs équipements et l'entretien et le développement de leurs capacités immobilières.**

À cet égard, l'exemple de l'université technique allemande de Darmstadt est édifiant. Dans un État fédéral dans lequel l'enseignement supérieur constitue une compétence décentralisée, cet établissement perçoit la plupart de ses subventions publiques du Länder de Hesse, qui sont allouées selon le même principe du système SYMPA précité : 80 % de l'enveloppe dépend de l'activité de l'université, 20 % sont déterminés par une mesure de sa performance (évaluée à partir d'une moyenne des trois dernières années). Une part importante du budget lié à la performance consiste en une incitation à la levée de fonds extérieurs additionnels : ainsi, pour chaque euro récoltés auprès de sources extérieures de financements (secteur privé, fondations, etc.), le Länder apporte 50 centimes d'euro. Toutefois, ce schéma incitatif est destiné à être limité, compte tenu de la forte capacité de l'institution à lever des fonds additionnels extérieurs.

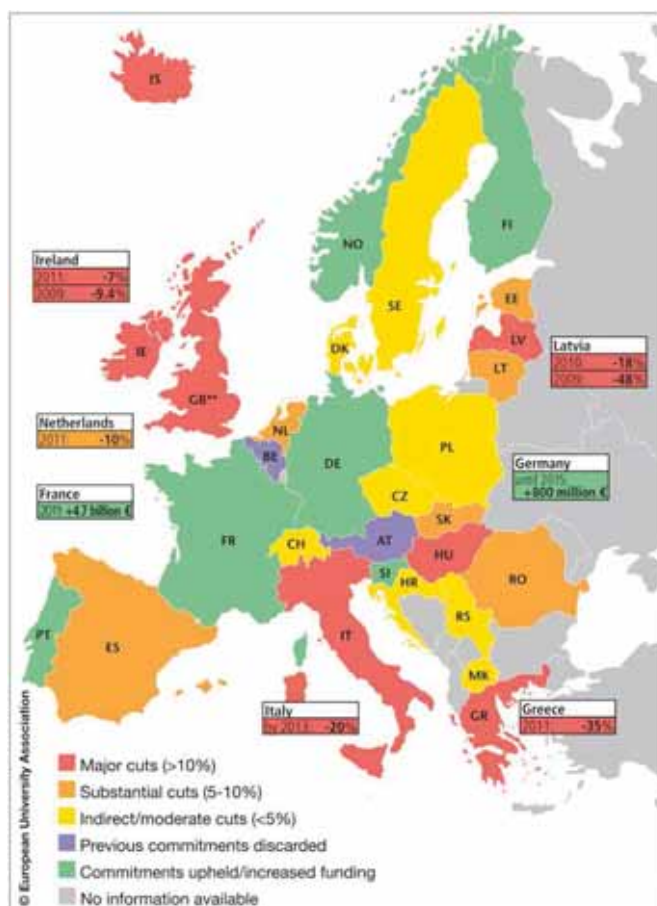
Dans le même temps, les fonds collectés par l'université de Darmstadt auprès d'entreprises et de fondations telles que la Fondation allemande de recherche (« *Deutsche Forschungsgemeinschaft* ») ne lui permettent pas, au final, de couvrir plus de 20 % de ses coûts indirects. **Dans ces conditions, un développement non maîtrisé des projets de recherche contractuels, sur la base de cofinancements, menacent la santé financière de l'institution qui est contrainte de subventionner une partie de ses activités de recherche à partir d'un budget de base en stagnation.**

II. LA CRISE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE A LOURDEMENT PESÉ SUR LE NIVEAU DES FINANCEMENTS PUBLICS DES UNIVERSITÉS EUROPÉENNES

La crise financière de 2008 et le ralentissement économique qui s'ensuivit, en particulier dans les pays de la zone euro, ont conduit à un resserrement significatif des subventions publiques en faveur de l'enseignement supérieur en Europe, dans le cadre des restrictions budgétaires envisagées par la plupart des gouvernements européens.

Alors que la France a poursuivi, jusqu'en 2012, l'augmentation des moyens budgétaires consentis à l'enseignement supérieur (bien que cette croissance ait été ralentie en 2012 pour être inférieure à l'inflation), et que l'Allemagne envisage une augmentation globale de son budget affecté aux universités de 800 millions d'euros à l'horizon 2015, les autres pays de la zone euro ont dû se résoudre à une réduction significative des financements publics consacrés à l'enseignement supérieur. Si cette baisse est de 7 % pour l'Irlande et de 10 % pour les Pays-Bas en 2011, elle atteint 35 % en Grèce la même année et devrait s'établir à 20 % en Italie en 2013.

L'impact de la crise économique et financière sur le financement public des universités en Europe



Source : Enquête EUDIS (2008-2011) – EUA.

III. LA PART DES DROITS D'INSCRIPTION DANS LES RESSOURCES DES UNIVERSITÉS EUROPÉENNES EST VARIABLE SELON LES PAYS

À la fin de l'année 2010, le gouvernement de coalition dirigé M. David Cameron, conservateur, a fait adopter une réforme du financement des universités britanniques reposant sur une augmentation substantielle des frais d'inscription des étudiants. À la rentrée universitaire de 2012, les universités britanniques pourront ainsi facturer à leurs étudiants un maximum de 9 000 livres de frais de scolarité, contre 3 000 livres en 2011. Les étudiants ne seront pas appelés à payer directement ces droits et pourront avoir recours à un système de prêt financé par l'État qu'ils rembourseront après leurs études si leurs revenus annuels sont supérieurs à 21 000 livres.

Dans l'ensemble de ses études relatives à la viabilité financière des universités, l'EUA souligne que, face à un financement public en souffrance, la diversification des sources additionnelles de financement, autres que les subventions publiques, constitue un moyen budgétaire aux potentialités limitées à court terme. En effet, elle ne saurait combler à elle seule la

réduction des financements publics qui s'est accentuée à la suite de la crise économique et financière.

L'enquête EUDIS rassemble également des données en provenance de pays dans lesquels les universités ne prélèvent pas de droits d'inscription auprès de leurs étudiants (Norvège) ou n'en prélèvent qu'auprès d'étudiants non ressortissants d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen (Danemark et Suède). Dans d'autres pays, en revanche, les frais de scolarité constituent une part significative des ressources des universités (13 % en Espagne, 16 % en Lettonie, 25 % dans les universités britanniques ayant participé à l'enquête).

D'une façon générale, la part de la contribution financière des étudiants aux ressources de l'université dépend du montant fixé par celle-ci pour les frais de scolarité : plus ces derniers seront élevés, plus leur part dans les ressources de l'université sera importante. Néanmoins, dans ses enquêtes consacrées à l'évaluation de l'autonomie des universités en Europe, l'EUA a pu observer que les universités n'étaient généralement pas en mesure de déterminer seules le montant des droits d'inscription : **dans au moins 22 pays européens, les pouvoirs publics soit décident seuls du montant des frais de scolarité, soit les interdisent.**

Toutefois, l'enseignement supérieur européen montre des signes d'évolution significative quant à la question de la contribution financière des étudiants au financement des universités. Les autorités publiques et les universités sont ainsi conduites, de façon croissante, à opérer des distinctions au sein de la communauté étudiante, soit en termes de niveau académique (les obligations financières pesant sur les étudiants en master ou en doctorat étant appelées à être plus importantes que celles applicables aux étudiants en licence), soit en termes de conditions d'études. Sont ainsi appelés à contribuer proportionnellement plus au financement de leurs études :

- les étudiants à temps partiel – par rapport aux étudiants à temps plein ;
- les candidats à l'enseignement à distance – par rapport aux étudiants sur campus ;
- les étudiants se réinscrivant pour une obtenir une qualification supplémentaire ;
- les étudiants inscrits à des cours en langue étrangère ou à des cours non compris dans le cursus traditionnel ;
- les étudiants étrangers non ressortissants d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

Le débat sur la participation des étudiants au financement de l'université s'impose de plus en plus dans une majorité de pays, avec des issues variables selon la culture et les traditions historiques du pays concerné. Alors que les pays scandinaves, traditionnellement attachés aux principes de

gratuité et d'universalité des études supérieures, examinent la possibilité d'introduire des frais d'inscription applicables aux étudiants étrangers, l'Irlande, l'Autriche et un certain nombre de *Länders* allemands (tels que la Rhénanie-du-Nord-Westphalie) ont décidé, à l'inverse, d'abolir les droits d'inscription pour leurs étudiants nationaux.

Le cas du Royaume-Uni, où l'augmentation des frais de scolarité est associée à une diminution substantielle des subventions publiques en faveur des universités, tranche avec celui d'autres pays ayant fait le choix d'une élévation de la participation financière des étudiants, généralement assortie d'une garantie, de la part des pouvoirs publics, d'un maintien du niveau des financements publics.

IV. LE DÉVELOPPEMENT DES SOURCES ADDITIONNELLES DE FINANCEMENT

En dehors des financements publics à caractère national et régional et des droits d'inscription, les universités perçoivent également des fonds additionnels, constituant entre 10 et 20 % de leurs ressources totales, principalement générés par :

- des contrats avec le secteur privé : généralement des contrats de recherche, en particulier avec les entreprises, mais également des activités liées à l'enseignement. La coopération avec le secteur privé contribue, en moyenne, à hauteur de 5 à 7 % au financement des universités. L'enquête EUDIS fait apparaître que les universités françaises sont, avec leurs consœurs néerlandaises, slovéniennes et allemandes, parmi les universités recevant un apport financier significatif du secteur privé, de l'ordre de plus de 10 % de leurs ressources, bien que loin derrière les universités irlandaises, percevant des contributions d'entreprises à hauteur de 25 % ;

- des financements à caractère philanthropique : dons, legs, généralement dans le cadre de fondations. Ils constituent moins de 3 à 4 % du revenu total des universités européennes, avec l'exception notable des universités britanniques pouvant générer par ce biais près de 10 % de leurs ressources, voire dans certains cas plus du quart. La Suède, l'Italie et la France sont classées parmi les pays dont les universités reçoivent une part de financement à caractère philanthropique supérieure à la moyenne européenne. D'une façon générale, la levée de fonds auprès de particuliers et d'anciens élèves demeure très largement sous-développée, la plupart des donations étant versées dans le cadre de fondations ou de *sponsoring* ;

- la prestation de services et les activités financières : conseil, location de locaux et d'équipement, bibliothèques, musées... Les universités britanniques se distinguent dans ce domaine, avec entre 10 et 25 % de leur revenu généré par les activités de services, contre 4 % pour l'ensemble de l'échantillon. Elles disposent en général d'une autonomie financière sensiblement plus développée que dans le reste de l'Europe, en ayant

notamment la possibilité de financer des entités à but lucratif. En particulier, elles investissent de façon significative dans les structures d'hébergement étudiant, les locaux pouvant accueillir des conférences et des événements, et la restauration. Les systèmes d'enseignement supérieur dans lesquelles les universités n'ont pas directement la responsabilité de la gestion du logement et de la restauration étudiants, comme en Allemagne et en France, n'ont donc pas vocation à générer une part importante de revenu à partir de ces services ;

- les financements publics internationaux, presque exclusivement constitués de fonds européens, à hauteur de 3 à 4 % des ressources totales des universités : les fonds structurels, incluant le fonds social européen (FSE) et le fonds européen de développement régional (FEDER), représentent 2/5 de ces financements ; les programmes européens de recherche (7^e programme-cadre européen pour la recherche et le développement technologique) en représentent près d'un tiers ; le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (EFTLV) en représente près d'un quart.

L'enquête EUDIS établit le constat selon lequel les universités percevant une part significative de leur revenu à partir de contrats avec le secteur privé sont celles disposant de la capacité la plus large de gestion de leurs fonds publics. Une possible explication de cette corrélation semble se fonder sur le fait que le coût de la recherche conduite en partenariat avec des entreprises ou des industriels n'est pas entièrement couvert par l'apport financier versé par ces derniers : par conséquent, les universités doivent être en mesure d'affecter une partie de leurs fonds publics au financement de cette activité de recherche contractuelle.

En outre, l'importance des dons et legs dans le financement d'une université dépend logiquement de la capacité juridique de cette dernière à créer des entités susceptibles d'accueillir ces fonds et de réallouer de façon autonome ces fonds au financement des activités de l'établissement.

Le manque de souplesse du cadre réglementaire est accusé de limiter les perspectives de diversification des sources de financement des universités européennes. L'enquête EUDIS révèle que la majorité des dirigeants d'université et 61,4 % des participants au questionnaire en ligne estiment que les contraintes réglementaires pesant sur les universités européennes constituent le principal obstacle aux projets de diversification des sources de leur financement. La question sur laquelle se cristallisent principalement les critiques est celle de l'inadéquation des structures de gouvernance. L'étude d'analyse de l'autonomie des universités européennes conduite par l'EUA, en 2009, fait apparaître que, dans 29 des 34 pays participants, les universités ont peu voire aucune marge de manœuvre pour modifier leurs institutions de gouvernance. L'enquête souligne qu'une minorité de pays interdisent à leurs universités d'inclure des personnalités extérieures dans leurs structures de gouvernance, alors qu'il s'agit d'un des moyens pour les institutions de développer des partenariats de long-terme avec les principaux intervenants du secteur.

V. LES PROPOSITIONS DÉGAGÉES DE L'ENQUÊTE EUDIS POUR RENFORCER LA DIVERSIFICATION DES SOURCES DE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS EUROPÉENNES

A. Développer les mécanismes de financement par contrepartie

À l'issue de son enquête EUDIS, la EUA propose, dans un premier temps, de généraliser dans l'ensemble des pays européens un mécanisme de financement jusqu'ici mis en œuvre principalement au Royaume-Uni et en Norvège : les « *matched funding schemes* » ou « schémas de financement par contrepartie ». Il s'agit, pour les pouvoirs publics, à chaque fois qu'une université lève des fonds auprès du secteur privé, de lui verser automatiquement une somme équivalente ou à un ratio inférieur, et non nécessairement dans le cadre d'un projet déterminé (ce qui distingue ce mécanisme de la logique traditionnelle de cofinancement de projet).

À titre d'exemple, la Norvège a mis en place, en 2006, un programme de renforcement des donations dans le cadre duquel l'État reverse aux universités une somme équivalant à 25 % de toute donation excédant 350 000 euros.

B. Renforcer la professionnalisation des équipes dirigeantes et des personnels d'encadrement

L'évolution des missions de l'université dans un contexte de compétitivité de plus en plus accentué ainsi que la diversification des demandes et des activités appellent un renforcement du recrutement, de la formation et du perfectionnement des équipes d'encadrement. L'enquête EUDIS révèle que la plupart des universités ayant répondu au questionnaire n'ont reçu aucun soutien extérieur pour la formation de leur personnel dirigeant. La communication interne et externe des universités doit également faire l'objet d'un développement des compétences des personnels concernés.

Selon l'EUA, le seul pays d'Europe ayant mis en œuvre une structure spécifique dédiée au renforcement des capacités de leadership et de management des dirigeants d'université est le Royaume-Uni, avec la *Leadership Foundation for Higher Education*.

C. Simplifier les procédures de financement, sur la base d'une évaluation des coûts complets

Selon l'EUA, l'accent doit être en particulier mis sur la simplification des modalités de financement afin de faciliter l'élaboration par l'université d'une stratégie viable de diversification de ses ressources. En particulier, en ce qui concerne les programmes de financement européens, des efforts doivent être entrepris pour que :

- les mesures de reddition des comptes accompagnant les programmes de financement soient équilibrées, proportionnées et fondées sur la confiance mutuelle ;

- la démarche de simplification soit appliquée à l'intégralité de la chaîne de financement, du stade de la candidature à la transmission de rapports, en passant par la mise en œuvre d'inspections et d'audits ;

- l'ensemble des règles et des documents d'information soit disponible dès le début du programme de financement et demeure stable tout au long de sa durée de vie ;

- les différentes méthodes de calcul destinées à identifier les coûts indirects adoptées par les universités soient reconnues et validées par les organismes de financement.