

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 à monsieur le ministre
de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche



MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

*Inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Études des mécanismes internes d'allocation des moyens en crédits et en emplois dans les universités

avril 2012

Pascal AIMÉ

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Françoise BOUTET-WAÏSS

*Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Jocelyne COLLET-SASSERE

*Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Bernard DIZAMBOURG

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Hervé DOUCHIN

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Bernard FROMENT

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Michèle MOSNIER

*Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Eric PIMMEL

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

SOMMAIRE

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Introduction | 1 |
| 1. Les mécanismes internes d'allocation des moyens évoluent sous l'effet des mutations du dispositif d'enseignement supérieur et de recherche français | 3 |
| 1.1. Le passage aux RCE | 3 |
| 1.1.1. <i>Le passage aux RCE a modifié les équilibres budgétaires des établissements</i> | <i>3</i> |
| 1.1.2. <i>Le passage aux RCE a également modifié le recours au fonds de roulement comme levier d'allocation des moyens</i> | <i>4</i> |
| 1.1.3. <i>Un budget global incluant le financement des activités de recherche</i> | <i>6</i> |
| 1.1.4. <i>La dévolution du patrimoine a sanctuarisé des moyens importants.....</i> | <i>6</i> |
| 1.2. Les fusions et rapprochements d'établissement..... | 7 |
| 1.3. Le programme investissements d'avenir | 8 |
| 1.3.1. <i>L'enseignement supérieur et la recherche : une priorité nationale</i> | <i>8</i> |
| 1.3.2. <i>Les interrogations liées au développement des financements sur projets</i> | <i>8</i> |
| 2. L'état des lieux des universités fait apparaître des évolutions intéressantes en matière d'allocation interne des moyens, notamment dans le domaine de la recherche..... | 12 |
| 2.1. Les outils de pilotage et la connaissance des établissements progressent..... | 12 |
| 2.1.1. <i>La construction progressive de services ou cellules d'aide au pilotage</i> | <i>12</i> |
| 2.1.2. <i>Des indicateurs plus fiables et plus nombreux.....</i> | <i>13</i> |
| 2.1.3. <i>L'audit des fonctions supports</i> | <i>14</i> |
| 2.1.4. <i>Les universités manquent d'outils pour analyser la masse salariale dont les données ne sont pas exploitées.....</i> | <i>15</i> |
| 2.1.5. <i>Les balbutiements de la comptabilité analytique</i> | <i>15</i> |
| 2.2. Le dialogue de gestion se développe | 16 |
| 2.2.1. <i>Le dialogue de gestion constitue l'une des réponses au renforcement des pouvoirs de gestion des présidents d'université.....</i> | <i>17</i> |
| 2.2.2. <i>Le dialogue de gestion prend des formes diverses tant par ses modalités de mise en œuvre que par son contenu.....</i> | <i>17</i> |
| 2.2.3. <i>Les relations université-IUT sont de bonne qualité dans la quasi-totalité des établissements visités</i> | <i>19</i> |
| 2.3. Les moyens consacrés à la recherche progressent et leurs modes d'allocation intègrent de plus en plus des critères de performance et des volets incitatifs..... | 22 |
| 2.3.1. <i>Le passage aux RCE et l'instauration du budget global ont eu pour effet d'augmenter durablement le financement sur subvention pour charge de service public des activités de recherche</i> | <i>22</i> |
| 2.3.2. <i>De nouveaux modèles d'allocation des moyens en crédits intégrant des critères de performance ont été élaborés.....</i> | <i>23</i> |
| 2.3.3. <i>L'allocation des moyens sur objectifs progresse également</i> | <i>24</i> |

| | | |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2.4. | La gestion des emplois est un instrument de mise en œuvre des politiques des établissements, dans les limites d'un périmètre circonscrit aux emplois vacants et d'une vision annualisée | 25 |
| 2.4.1. | <i>Le passage aux RCE n'a pas entraîné de bouleversements dans la structure des emplois des établissements</i> | 25 |
| 2.4.2. | <i>... des priorités différentes apparaissent cependant d'un établissement à l'autre</i> | 28 |
| 2.4.3. | <i>Les marges de manœuvre en matière de gestion des emplois sont en partie dépendantes du mode de gouvernance et de l'organisation des établissements</i> | 29 |
| 2.4.4. | <i>Avec plus ou moins de volontarisme et de succès, les équipes dirigeantes s'emploient à faire émerger un consensus autour de politiques plus ou moins dynamiques.....</i> | 32 |
| 2.4.5. | <i>Des résultats difficiles à évaluer</i> | 34 |
| 2.5. | L'offre de formation commence à être perçue comme un levier important de la maîtrise des moyens | 35 |
| 2.6. | La dévolution du patrimoine contribue à une meilleure prise en compte de la dimension pluriannuelle..... | 37 |
| 3. | Des limites entravent encore la capacité des équipes de direction | 39 |
| 3.1. | La question de l'allocation des moyens n'est pas abordée globalement dans les établissements : les universités développent un dialogue de gestion qui est le plus souvent fractionné | 39 |
| 3.1.1. | <i>Le dialogue de gestion dépasse la problématique des dotations budgétaires mais demeure encore très fractionné.....</i> | 39 |
| 3.1.2. | <i>Le dialogue de gestion reste peu prospectif.....</i> | 40 |
| 3.1.3. | <i>La place de la recherche dans le dialogue avec les composantes est un enjeu dans plusieurs des universités visitées.....</i> | 41 |
| 3.1.4. | <i>Le dialogue de gestion privilégie la répartition des moyens entre structures à la répartition entre fonctions stratégiques.....</i> | 42 |
| 3.1.5. | <i>Le dialogue de gestion est un dispositif apprécié qui ne satisfait cependant pas totalement les composantes car il n'intègre pas de volet incitatif.....</i> | 42 |
| 3.2. | La dimension pluriannuelle est trop souvent absente | 44 |
| 3.3. | Les indicateurs de pilotage disponibles sont peu pris en compte dans le processus de prise de décision..... | 44 |
| 3.4. | Les décisions des établissements ne s'appuient pas sur une vision consolidée des moyens disponibles | 45 |
| 3.5. | Le suivi des recettes et le développement des ressources disponibles n'apparaissent pas prioritaires..... | 47 |
| 3.5.1. | <i>Le développement des ressources propres doit être encouragé à travers le dialogue de gestion</i> | 47 |
| 3.5.2. | <i>Les ressources propres doivent participer au financement du fonctionnement général de l'établissement au moins à hauteur des coûts de support qu'elles génèrent.....</i> | 48 |
| 3.6. | La maîtrise du volume horaire de la charge d'enseignement est peu assurée..... | 49 |
| 3.7. | Les décisions prises ne reposent pas sur la mise en évidence de l'équilibre économique des différentes activités des établissements | 51 |

| | | |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3.8. | La culture de la reconduction des dotations de l'année antérieure est encore prégnante dans certains établissements..... | 52 |
| 3.9. | La part laissée aux dispositifs de financement sur objectifs est faible..... | 54 |
| 3.10. | L'analyse de la masse salariale ne constitue pas encore un outil de pilotage..... | 55 |
| 3.11. | Les équipes de direction associent assez peu leurs instances | 55 |
| 4. | Le modèle de répartition des moyens SYMPA n'est pas sans influence sur les dispositifs d'allocation des établissements | 58 |
| 4.1. | Le modèle SYMPA introduit des innovations intéressantes..... | 58 |
| 4.2. | Le modèle SYMPA présente néanmoins des limites..... | 59 |
| 4.2.1. | <i>Les limites propres au modèle.....</i> | 59 |
| 4.2.2. | <i>Les limites liées aux modalités de détermination de la dotation masse salariale</i> | 62 |
| 4.2.3. | <i>Les limites propres aux modalités d'utilisation du modèle</i> | 64 |
| 4.3. | Le modèle SYMPA et le financement des investissements d'avenir | 66 |
| 4.4. | Les effets du modèle sur les modalités d'allocation des moyens dans les universités | 67 |
| 4.4.1. | <i>L'effet sur la gestion des emplois.....</i> | 67 |
| 4.4.2. | <i>Les effets sur la gestion des crédits de fonctionnement.....</i> | 68 |
| 5. | Des évolutions peuvent être engagées rapidement | 69 |
| 5.1. | Engager l'évolution du modèle SYMPA | 69 |
| 5.2. | ... et des modalités de détermination de la dotation masse salariale | 71 |
| 5.2.1. | <i>Les modalités de détermination des enveloppes masse salariale dans les EPST sont difficilement transposables à court terme aux universités</i> | 72 |
| 5.2.2. | <i>Les contraintes propres aux universités.....</i> | 73 |
| 5.2.3. | <i>L'articulation du modèle SYMPA et de l'enveloppe masse salariale État.....</i> | 75 |
| 5.2.4. | <i>Les pistes d'évolution du dispositif masse salariale État.....</i> | 75 |
| 5.3. | La rénovation du rôle du contrat d'établissement et l'augmentation de la part des moyens alloués par ce biais | 79 |
| 5.4. | Mieux articuler les procédures classiques d'allocation des moyens – modèle et contrat – avec la montée en puissance des financements sur projets et des financements extra budgétaires. | 80 |
| 5.5. | Promouvoir une vision globale des moyens disponibles sur un site..... | 81 |
| 5.6. | Outiller les dispositifs d'allocation des moyens pour faciliter l'analyse de leurs impacts économiques..... | 82 |
| 5.7. | Repenser la répartition des compétences entre les différents niveaux des établissements..... | 84 |
| 5.7.1. | <i>L'articulation entre les activités de formation et de recherche.....</i> | 84 |
| 5.7.2. | <i>Privilégier l'allocation des moyens par secteurs disciplinaires à l'allocation par structures internes pour assurer une meilleure articulation avec les orientations stratégiques des établissements.....</i> | 85 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------|-----------|
| 6. Rappel des principales préconisations de la mission | 89 |
| 6.1. Les principales préconisations aux établissements | 89 |
| 6.2. Les principales recommandations au ministère..... | 90 |
| Annexes..... | 95 |

Introduction

La mise en œuvre de la loi LRU et des responsabilités et compétences élargies (RCE) dans les universités et établissements d'enseignement supérieur français a modifié les modes de fonctionnement de ces établissements et notamment la façon dont sont allouées, en interne, les différentes ressources perçues, qu'il s'agisse de ressources apportées par l'État ou de ressources propres provenant des usagers du service public, d'appels d'offre nationaux et internationaux ou de contrats avec les entreprises du secteur privé.

Dans ce contexte, dont l'impact sur les mécanismes internes d'allocation des moyens des établissements d'enseignement supérieur et de recherche est analysé dans la première partie du présent rapport, il est primordial de disposer d'une vue d'ensemble sur la façon dont les universités se sont approprié de nouvelles marges de manœuvre en matière de gestion de leurs emplois et de leurs crédits.

C'est pourquoi, le rapport de la mission vise, dans ses deuxième et troisième parties, et en se fondant sur les observations réalisées dans six établissements¹, à faire le point sur les évolutions intervenues dans les mécanismes internes d'allocation des moyens, en crédits et en emplois, dans les universités. Il met en avant les évolutions positives qui ont été engagées et les limites que les équipes de direction peinent encore à dépasser.

Dans sa quatrième partie, le rapport de la mission analyse les forces et faiblesses du modèle de répartition des moyens SYMPA, ainsi que des modalités de détermination de la dotation de masse salariale État des établissements, qui ont une influence réelle sur les procédures de répartition internes des moyens des universités. La mission a complété ses observations en étudiant les modalités d'allocation des moyens prévus par les statuts de la nouvelle université de Lorraine, modalités qui seront progressivement mises en œuvre à compter de 2012 et a effectué des simulations sur les effets incitatifs du modèle SYMPA à partir des données de l'université d'Aix-Marseille II.

Le choix des établissements dans lesquels la mission s'est rendue ne répond pas à un objectif de représentativité des situations, objectif relativement illusoire compte tenu du nombre et de la diversité des établissements d'enseignement supérieur concernés. La mission a plutôt privilégié des établissements, qui, à un titre ou à un autre, sont pleinement concernés par les évolutions qui touchent l'enseignement supérieur français – membres d'un pôle d'enseignement supérieur et de recherche, lauréats du programme initiative d'excellence, établissement issu d'une fusion récente ou préparant son intégration dans un nouvel ensemble, établissement bénéficiant de la dévolution du patrimoine immobilier, établissement à forte dominante santé – et qui cherchent à adapter leurs processus d'allocation en conséquence.

En se fondant sur ses observations et sur les principes qui doivent guider la construction d'un processus d'allocation de moyens, la mission détaille dans une cinquième partie sept axes de

¹ Université de Bourgogne, Université D. Diderot Paris 7, Université V. Segalen Bordeaux 2, Université de Franche-Comté, Université de Poitiers, Université de Strasbourg.

travail qui permettraient d'engager rapidement des évolutions dans les directions qu'elle préconise.

Ces axes de réflexion concernent l'évolution du modèle de répartition des moyens SYMPA et des modalités de détermination de la dotation de masse salariale État des établissements, la rénovation du rôle du contrat d'établissement, l'articulation des procédures classiques d'allocation des moyens avec les financements sur projet et les financements extrabudgétaires, la promotion d'une vision globale des moyens disponibles sur un site, la construction d'un outil d'aide à l'analyse par les établissements des conséquences économiques des décisions de répartition des moyens qu'ils prennent et l'évolution de l'organisation de la répartition des compétences entre les différents niveaux des établissements.

En particulier, la construction d'une méthodologie permettant de réaliser une analyse économique pluriannuelle des orientations retenues par grands secteurs d'activité et de mesurer l'adéquation de ces orientations avec la stratégie du site, la stratégie d'un l'établissement considéré et les résultats obtenus, pourrait constituer un chantier complémentaire. Cette méthodologie permettrait aux établissements d'éclairer sous un autre angle les mécanismes de répartition des moyens qu'ils utilisent.

Enfin, dans une sixième partie, la mission récapitule l'ensemble de ses préconisations.

1. Les mécanismes internes d'allocation des moyens évoluent sous l'effet des mutations du dispositif d'enseignement supérieur et de recherche français

Le contexte dans lequel évoluent les universités françaises connaît une mutation profonde depuis quelques années. Ces évolutions affectent les modes de fonctionnement des établissements et notamment la façon dont ils envisagent la répartition interne des moyens qui leurs sont alloués mais également des moyens qu'ils génèrent de par leur propre activité.

C'est pourquoi, avant d'étudier les mécanismes internes d'allocation des moyens mis en œuvre par les universités, la mission a souhaité mettre en exergue les conséquences des principales mutations intervenues, parmi lesquelles figurent le passage aux RCE, la mise en œuvre d'un budget global incluant le financement des activités de recherche, la dévolution du patrimoine immobilier, les fusions et rapprochements d'établissements, le programme initiatives d'excellence et le développement des financements sur projet.

1.1. Le passage aux RCE

1.1.1. Le passage aux RCE a modifié les équilibres budgétaires des établissements

Les universités visitées sont passées aux RCE en 2009 (Strasbourg, Paris 7) ou en 2010 (Poitiers avec dévolution du patrimoine en septembre 2011, Bordeaux 2, Franche-Comté, Bourgogne), ce qui permet d'exploiter pour l'ensemble du champ d'étude, les données du compte financier 2010.

Le transfert de la masse salariale État a augmenté très sensiblement le budget des universités et modifié les équilibres au sein de la section de fonctionnement de leur budget. En 2010 les dépenses de personnels représentaient entre 65% et 80% des charges d'exploitation et entre 72% et 84% des produits d'exploitation. Le rapport, pour ces mêmes universités, était en moyenne de 28% et 36% avant le passage aux compétences élargies.

Cette évolution structurelle conduit les universités à relativiser l'impact des crédits de fonctionnement qu'elles allouent à leurs composantes, tout comme elles relativisent la portée des crédits incitatifs qui figurent dans le contrat passé avec l'État, portée qui a largement diminué depuis que la dotation globale intègre la masse salariale transférée.

Part des charges de personnels par rapport aux dépenses et recettes de fonctionnement (année 2010)

| université | Avant RCE - année 2008 ou 2009 | | | Après RCE - année 2010 | | |
|-------------------------|--------------------------------|-------------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|-----------------------|
| | Charges de personnels | Dépenses fonctionnement | Recettes encaissables | Charges de personnels | Dépenses fonctionnement | Recettes encaissables |
| Bordeaux 2 | 18 723 958 | 68 298 463 | 55 798 980 | 111 527 358 | 170 712 783 | 154 427 121 |
| % charges de personnels | | 27% | 34% | | 65% | 72% |
| Poitiers | 21 401 723 | 73 619 946 | 49 830 073 | 168 991 190 | 271 566 944 | 204 395 520 |
| % charges de personnels | | 29% | 43% | | 62% | 83% |
| Franche-Comté | 20 002 632 | 66 032 611 | 57 765 367 | 150 671 191 | 196 164 787 | 183 834 982 |
| % charges de personnels | | 30% | 35% | | 77% | 82% |
| Bourgogne | 22 073 220 | 81 737 999 | 60 067 900 | 166 616 710 | 208 707 757 | 208 912 000 |
| % charges de personnels | | 27% | 37% | | 80% | 80% |
| Paris 7 | 13 363 202 | 66 213 640 | 47 120 600 | 218 651 197 | 284 035 379 | 261 146 568 |
| % charges de personnels | | 20% | 28% | | 77% | 84% |
| Strasbourg | 53 196 066 | 159 477 922 | 135 699 152 | 311 095 581 | 444 974 230 | 404 299 115 |
| % charges de personnels | | 33% | 39% | | 70% | 77% |

Source : PAPESR (portail d'aide au pilotage de l'enseignement supérieur et de la recherche)-MESR- Compte financier 2010.

1.1.2. Le passage aux RCE a également modifié le recours au fonds de roulement comme levier d'allocation des moyens

▪ **L'intervention des commissaires aux comptes**

La loi LRU du 10 août 2007 a instauré l'obligation de certification annuelle des comptes pour les universités accédant aux RCE (article L712-9 du code de l'éducation). L'application des plans d'action demandés par les commissaires aux comptes pour lever un certain nombre de

réserves et d'observations produit d'ores et déjà des effets sur le résultat d'exploitation et la structure du fonds de roulement des établissements.

L'intervention des commissaires aux comptes a généralement porté sur :

- le rattachement exhaustif et *prorata temporis* des charges et des produits à l'exercice, ce qui a eu pour conséquence de modifier le résultat de l'exercice de l'année de mise en œuvre des ces corrections mais aussi, dans certains cas, du résultat de la seconde année en cas d'ajustements complémentaires. L'exercice budgétaire s'inscrit désormais dans le strict respect du principe d'annualité, ce qui constitue une avancée incontestable ;
- la constitution de provisions diverses pour couvrir les risques encourus par les établissements : indemnités de licenciement, compte-épargne temps, créances douteuses. Ces provisions peuvent mobiliser jusqu'à 20% des fonds de roulement qui ne sont plus disponibles pour le financement d'opérations d'investissement.

▪ **L'intervention des recteurs**

Le décret financier n° 2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des EPSCP bénéficiant des responsabilités et compétences élargies confère au recteur un rôle accru dans le domaine du contrôle budgétaire, de l'appréciation de l'équilibre financier et du recours au fonds de roulement.

Le fonds de roulement constituait pour les universités un levier financier à haute valeur symbolique pour appuyer leur politique mais aussi pour garantir aux composantes et services la reconduction de moyens par le biais des reports de crédits largement pratiqués, reports source de rigidité dans le mécanisme interne d'allocation des moyens.

Il n'était pas rare que les reports mobilisent *de facto* 90% du fonds de roulement. Aujourd'hui, les recteurs veillent à limiter les reports de crédits aux seuls reports réglementaires, à savoir « *les tranches annuelles non exécutées des programmes pluriannuels d'investissement et des contrats de recherche pluriannuels en cours*² ». Par ailleurs, la réserve prudentielle mise en place à hauteur d'un mois de fonctionnement est devenue un facteur de pression supplémentaire. L'intégration de la masse salariale État dans l'assiette de calcul a automatiquement relevé le plancher du fonds de roulement correspondant à un mois de dépenses décaissables. Les recteurs sont amenés à limiter les prélèvements pour préserver ce ratio.

Le fonds de roulement qui représentait avant le passage aux RCE plus de six mois de dépenses pour quatre des universités visitées et un peu plus de trois mois pour les deux autres, représente en 2010 moins de deux mois et même moins d'un mois pour l'une d'entre elles. Ces évolutions, apparemment techniques, ont des incidences importantes sur l'appréciation des moyens budgétaires et sur le comportement des acteurs. La fin des reports de crédits génère dans les composantes des logiques de consommation pour ne pas perdre les moyens alloués. La mobilisation du fonds de roulement à d'autres fins que les reports de crédits, a des

² Article 7 du décret financier.

effets sur les capacités d'allocation des moyens, obligeant les universités à trouver d'autres marges de manœuvre.

1.1.3. Un budget global incluant le financement des activités de recherche

Jusqu'en 2006, le niveau de financement de l'activité de chaque unité de recherche par l'État était déterminé par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche – MESR – via le contrat quadriennal et faisait l'objet d'une répartition précise, unité de recherche par unité de recherche. Les seules marges de manœuvre dont disposaient les établissements résidaient dans la capacité à réserver jusqu'à 15% de ces crédits, à travers un bonus qualité recherche pour financer des actions mutualisées, et dans leur capacité à développer des actions spécifiques en mobilisant des ressources propres.

Depuis cette date, le financement des activités de recherche a connu deux évolutions successives qui sont extrêmement importantes. Tout d'abord, la quasi-totalité des crédits recherche a été globalisée – les fléchages de crédits ont été considérablement réduits – et la responsabilité de la répartition de ces moyens a été transférée aux établissements. Dans un second temps, depuis le passage aux compétences élargies, ces crédits sont intégrés dans la dotation globale de fonctionnement des établissements.

Leur montant est déterminé via le nouveau modèle d'allocation SYMPA mis en place en 2009, au même titre que les crédits destinés à financer les activités de formation (voir paragraphe 4.1). Ce changement d'approche a induit des stratégies différentes de la part des établissements étudiés par la mission :

- certaines universités ont maintenu les crédits recherche à hauteur de ceux qui étaient inscrits dans leur dernier contrat (Poitiers) ;
- d'autres ont augmenté l'enveloppe budgétaire consacrée à la recherche (Bourgogne, Franche-Comté, Paris 7) au risque de créer des tensions dans d'autres domaines d'activité ;
- l'université de Strasbourg a diminué depuis 2010 la dotation consacrée à la recherche puis a utilisé, à compter du budget 2012, les moyens de l'IdEx pour compléter cette dotation.

La mission reviendra *infra* sur ces évolutions ainsi que sur la façon dont sont effectués les arbitrages entre grands domaines d'activité.

1.1.4. La dévolution du patrimoine a sanctuarisé des moyens importants

Trois universités ont bénéficié en 2011 de la dévolution de leur patrimoine immobilier : Clermont Ferrand 1, Toulouse 1 et Poitiers. Ce transfert de compétences, considéré comme une étape importante de la construction de l'autonomie, a nécessité pour l'université de Poitiers deux ans de travail préparatoire pour élaborer un schéma directeur immobilier à vingt-cinq ans et se doter, aussi bien en termes de ressources humaines que d'outils de gestion, de la capacité à piloter la gestion de son patrimoine immobilier.

Les universités concernées ne pourront vraisemblablement plus émarger aux financements de l'État dans le prochain CPER – si cette procédure est maintenue –, mais ces premières

universités bénéficiaires ont été dotées de moyens supplémentaires conséquents et récurrents (10,8 M€ par an pour l'université de Poitiers). De plus, à la demande de l'État, l'ensemble des moyens consacrés à la dévolution du patrimoine est retracé dans un service à comptabilité distincte.

Le schéma directeur contractualisé constitue par ailleurs une feuille de route qui balise l'allocation des moyens mais aussi la programmation des restructurations, lesquelles auront un impact sur la gestion de l'établissement. La rationalisation de l'exploitation des bâtiments a vocation à réduire les surfaces et la dispersion actuelle, ainsi que les coûts énergétiques et de maintenance.

Au-delà de ces évolutions importantes, la mission a noté le peu d'impact de la dévolution du patrimoine immobilier sur les mécanismes internes de répartition des moyens en raison de la sanctuarisation de moyens financiers significatifs réservés à la maintenance de ce patrimoine.

1.2. Les fusions et rapprochements d'établissement

Le paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche évolue également sous l'effet d'une logique de rapprochement, voire de fusion d'établissements, permettant de définir des stratégies communes en matière de formation et de recherche dans le cadre d'une montée en puissance des politiques de site, notamment avec les EPST, de mutualiser des moyens humains en enseignants-chercheurs et BIATOSS et de répondre aux appels à projets du programme investissements d'avenir pour construire des pôles universitaires d'excellence.

Ces rapprochements ne vont pas de soi. Les réticences identitaires, les questions liées à l'harmonisation des offres de formation, à la définition d'une politique de recherche commune, à la construction d'une gouvernance efficace qui recueille l'adhésion de la communauté et d'une organisation technico-administrative efficiente, sont nombreuses. Le risque est important de voir ces lourds chantiers de préparation des rapprochements et des fusions d'établissement mobiliser les équipes de direction, lesquelles peinent à maintenir dans le même temps une réflexion sur les évolutions, pourtant souhaitables, propres à leur université. C'est notamment le cas en matière de rénovation des dispositifs d'allocation internes des moyens (université de Bordeaux 2).

L'université de Strasbourg est la première à résulter, en 2009, d'un processus de fusion intervenu entre les trois universités strasbourgeoises. Ce regroupement a constitué un point d'appui appréciable dans le cadre des appels d'offres de l'opération campus puis du programme investissements d'avenir, la candidature de l'université ayant été retenue sur tous les appels à projets.

Depuis le 1^{er} janvier 2012, l'université d'Aix-Marseille s'est substituée aux trois universités préexistantes et l'université de Lorraine est mise en place. Plusieurs autres sites bien engagés dans la démarche, comme Bordeaux avec la nouvelle université de Bordeaux (NUB) en 2014, ou Toulouse avec l'université de Toulouse à l'horizon 2018, ont pu candidater avec succès à différents appels à projets des investissements d'avenir.

Dès 2006, la loi d'orientation de programme et de recherche du 18 avril 2006 avait créé des outils et un cadre juridique (établissement public de coopération scientifique, fondation de coopération scientifique) visant à favoriser la coopération et le rapprochement entre établissements : les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES)³, les réseaux thématiques de recherches avancées (RTRA) et les réseaux thématiques de recherche et de soins (RTRS)⁴. L'IGAENR a récemment consacré plusieurs rapports à ce type de structures de coopération.

Enfin d'autres instruments, plus souples et de nature différente, qui peuvent être interministériels, favorisent la coordination et les partenariats dans le domaine de la recherche. Il s'agit des pôles de compétitivité initiés depuis 2006 (71 actifs), et des Alliances, à partir de 2009 (5 Alliances)⁵.

1.3. Le programme investissements d'avenir

1.3.1. L'enseignement supérieur et la recherche : une priorité nationale

Le programme investissements d'avenir (PIA), arrêté en 2010, coordonné par le commissariat général à l'investissement, vise à relancer l'innovation et la compétitivité nationales. Doté d'une enveloppe globale de 35 Md€, il s'articule autour de cinq axes stratégiques dont ceux de l'enseignement supérieur et de la recherche qui bénéficient à eux seuls de 21,9 Md€⁶.

Les investissements d'avenir, en faisant de la recherche publique, de l'innovation et de l'enseignement supérieur une priorité nationale, sont à l'origine de différents appels à projets, autour des programmes « pôles d'excellence » et « projets thématiques d'excellence » auxquels ont répondu les établissements : les équipements d'excellence (EquipEx), les laboratoires d'excellence (LabEx), les initiatives d'excellence (IdEx), les instituts de recherche technologique (IRT), les cohortes, les instituts hospitalo-universitaire (IHU), les sociétés d'accélération de technologie (SATT). Les crédits significatifs issus de ces programmes commencent progressivement à irriguer le réseau universitaire dans un contexte fortement incitatif de coopération inter-établissements et/ou partenariale qui amène les universités à reconsidérer leurs mécanismes d'allocation des moyens et leur organisation.

1.3.2. Les interrogations liées au développement des financements sur projets

Si les universités étaient habituées à répondre à des appels à projets pour obtenir des financements, que ce soit dans le cadre des fonds européens ou de l'ANR (depuis 2006), elles sont confrontées avec les investissements d'avenir à des défis majeurs d'organisation et de gestion des moyens et des ressources humaines liés aux caractéristiques de ces financements

³ Début 2012, on compte 22 PRES.

⁴ 22 réseaux regroupent des établissements de recherche et d'enseignement supérieur publics ou privés, et éventuellement des entreprises.

⁵ Source des différentes données chiffrées de cette partie : site du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

⁶ Les trois autres axes sont : les filières industrielles et les PME, le développement durable, le numérique.

qui sont d'un montant élevé, pluriannuels, et conditionnés par des cahiers des charges intégrant de multiples coopérations.

Pour répondre aux conditions fixées, les universités s'appuient sur des structures parfois externes, publiques ou privées, existantes ou en devenir, qui font craindre à certains responsables rencontrés par la mission une répercussion directe sur la capacité du budget de leur établissement à financer les charges de fonctionnement.

En effet, l'augmentation sensible des financements extrabudgétaires et les règles de gestion particulières qui entourent ces financements font craindre une forme de privatisation des ressources alors même que les charges de fonctionnement sont de plus en plus mutualisées sur l'ensemble de l'établissement. Dans ce cadre, on ne peut exclure une réduction des marges de manœuvre des établissements consécutive à la modification des périmètres de gestion et au caractère rigoureusement fléché des crédits attachés à ces grands projets structurants, alors que l'évolution des moyens sous-tendue par la loi LRU privilégie les principes de dotation globale et d'autonomie.

Dès lors, la question du niveau de participation des financements sur projets au fonctionnement des établissements se pose avec beaucoup d'acuité et doit être résolue rapidement afin de ne pas mettre les établissements en difficulté.

▪ **Des défis d'organisation majeurs**

Deux des établissements visités par la mission sont concernés au premier chef par le programme investissements d'avenir.

Les établissements d'enseignement supérieur de Bordeaux – et notamment l'université Bordeaux 2 – sont, avec les organismes de recherche et d'autres partenaires (CHU, etc.), lauréats de différents appels à projets⁷. Les différents projets, et notamment l'IdEx, sont portés par le PRES de Bordeaux. Le périmètre de l'IdEx intègre 30% des ressources humaines universitaires et 40% des ressources humaines des organismes de recherche du site. Ce sont au total 586 enseignants-chercheurs et chercheurs et 358 personnels de soutien du site, émanant de 16 établissements qui sont mobilisés sur les différentes actions.

L'université de Strasbourg présente une notable concentration de succès aux différents appels d'offres du programme pour les investissements d'avenir : lauréate du premier appel à projet initiative d'excellence⁸ au titre duquel elle bénéficiera de 750 M€, 11 LabEx ont été retenus (plus deux en participation) sur les deux appels d'offres. Leur gestion, selon les thématiques, sera portée soit par la fondation partenariale de l'université de Strasbourg qui fait suite depuis fin 2009 à la fondation créée en 2008 par l'université Louis Pasteur, soit par le GIE CERBM⁹, soit par l'université ou le CNRS.

⁷ 5 LabEx, 5 EquipEx, 1 cohorte, 1 IHU, 1 SATT et 1 IdEx.

⁸ « Par delà les frontières, l'Université de Strasbourg »

⁹ GIE « Centre européen de Recherche en Biologie et en Médecine » qui existe depuis une dizaine d'années, financé pour un tiers par l'université, un tiers par le CNRS, un tiers par l'INSERM.

Le projet de SATT alsacien CONECTUS a démarré au 1^{er} janvier 2012 avec une allocation de l'État de 35 M€. Le projet Mix-Surg fait partie des six projets lauréats de l'appel d'offres « Instituts hospitalo-universitaires », enfin plusieurs projets émanant des laboratoires relevant du périmètre de l'université figurent parmi les lauréats des appels d'offres EquipEx.

L'université de Strasbourg est également lauréate de l'appel d'offre Campus au titre duquel elle pourra mobiliser 372 M€ provenant de l'État et des collectivités locales au bénéfice de la réalisation de vingt-cinq projets immobiliers d'extension ou d'aménagement.

L'ampleur de ces projets pose des défis d'organisation majeurs auxquels les établissements visités ont commencé à faire face mais elle pose également la question de l'articulation de ces secteurs d'excellence et de leur financement avec les autres secteurs d'activité des établissements.

- **Des interrogations sur les coûts de gestion des projets et les modalités de financement**

Dans le cadre de leur réponse aux différents appels d'offre, les universités visitées ont pris un certain nombre d'engagements. Les conditions de faisabilité et de soutenabilité n'ont pas été toujours suffisamment analysées et aujourd'hui les interrogations sont nombreuses sur les garanties de financement.

Ainsi, à Bordeaux, la convention de financement de l'IdEx prévoit que le PRES pourra opérer un prélèvement de 10% sur les fonds perçus (6 % au titre du pilotage, 4% au titre de la gestion). Le prélèvement de 4% ne permettra pas, loin s'en faut¹⁰, de couvrir les coûts de gestion et de support des différents projets. Le fonctionnement de l'initiative d'excellence aura donc un impact financier réel sur les autres secteurs des universités.

Une avance de 10 M€ a été versée à l'IdEx de l'université de Strasbourg et intégrée dans son budget 2012. L'université a prélevé 1,5 M€ (15%), correspondant aux frais de mise en œuvre des instruments de l'IdEx, et affecté ce prélèvement à la couverture du budget global de l'établissement. L'université qui évalue les frais d'environnement à 20 % a prélevé 15% au lieu des 4% arrêtés par l'ANR. La convention avec l'ANR bute sur ce différend lié au périmètre des dépenses éligibles et n'est toujours pas signée.

De même, le plan campus de l'université de Strasbourg est devenu un vrai souci politique et technique. La communauté universitaire s'est approprié des projets qui s'avèrent de plus en plus difficiles à réaliser car les modalités de financement n'étaient pas connues dès le départ. Des crédits d'ingénierie ont bien été versés pour lancer des études ainsi qu'une partie des intérêts intermédiaires sous forme de subvention classique. Mais le tout « PPP »¹¹ encouragé par le ministère est onéreux, les « partenaires » ne se sont pas manifestés et ce mécanisme diminue d'autant les marges de manœuvre pour des opérations de maîtrise d'ouvrage directe.

¹⁰ Le rapport n° 2011-109 de l'IGAENR relatif à l'audit des fonctions support du CNRS, de l'INSERM, de l'INRIA, de l'INRA et du CIRAD a démontré que le coût des seules activités support de ces organismes de recherche représentait entre 12 et 15% de leur budget.

¹¹ Partenariat public privé.

- **Des incertitudes sur le développement et le périmètre des ressources propres liées à la recherche**

A compter du 1^{er} janvier 2014, la nouvelle université de Bordeaux deviendra naturellement l'établissement porteur de l'initiative d'excellence. Dans ce cadre, le site bordelais a obtenu une dotation de 700 M€ qui devrait lui garantir un financement récurrent d'environ 24 M€ par an. Ce financement devrait lui permettre de générer un volume de ressources propres au moins équivalent.

A Strasbourg, la convention SATT-université doit être finalisée en avril 2012. Le modèle économique de cette structure juridique qui entraîne à terme le transfert de toute l'activité de gestion de la recherche contractuelle de l'université, suscite de nombreuses inquiétudes en interne. Alors que les dépenses sont exécutées dans les laboratoires, les nouveaux contrats de valorisation vont quitter le service de valorisation du SAIC. Le budget de l'université perd dès 2012 des ressources propres. Sur les 12% qui étaient prélevés sur les contrats industriels, elle va récupérer 8% et 4% seront conservés par la SATT.

Pour des raisons d'optimisation de cette nouvelle structure qui doit avoir un volume d'activités suffisant, la SATT gèrera à l'horizon 2014 les contrats de recherche fondamentale financés par l'ANR et les contrats cofinancés sur fonds européens (8^{ème} PCRD, Interreg). Ces derniers représentent 60% de l'activité recherche, ce qui pose un double problème, celui des ressources propres avec le devenir du préciput, et celui de la justification de l'éligibilité des dépenses.

- **Des défis de gestion des ressources humaines et des responsabilités d'employeur incertaines**

A Bordeaux, les partenaires de l'IdEx ambitionnent d'accroître de 1 600 à 1 800 personnes le potentiel de recherche du site dans les dix prochaines années, ce qui n'est pas sans conséquences sur la gestion de leurs ressources humaines. Si les organismes de recherche se sont engagés à maintenir leur potentiel sur le site, les universités de Bordeaux se sont engagées non seulement à maintenir les emplois existants dans le périmètre de l'IdEx mais également à redéployer sur l'IdEx 10% des emplois qui deviendront vacants, hors périmètre, soit environ 160 emplois sur 10 ans.

A Strasbourg, en contrepartie des 4% récupérés sur les contrats industriels par la SATT, les contractuels du SAIC vont lui être transférés mais avec des garanties de reprise par l'université des personnels si la société rencontre des difficultés. Ces garanties concerneront aussi les nouveaux contractuels recrutés par la SATT.

Au-delà de ces dispositions qui entraînent des conséquences sensibles pour l'ensemble des établissements et les équilibres en matière de ressources humaines entre les différents secteurs d'activité des universités concernées, c'est bien la question de la capacité des établissements à disposer de l'ensemble des leviers RH sur le court et le long terme qui est posée.

La mission de l'IGAENR qui a examiné les modalités de répartition des moyens au sein des EPST a fait le même constat : « *si la maîtrise du potentiel humain de recherche sur le « temps*

long » revient à l'établissement, la dynamique de renouvellement sur le « temps court » appartient aux unités de recherche¹² ».

En effet, les universités continuent à disposer via le recrutement de personnels titulaires de leviers sur le moyen et le long terme. Mais la montée en puissance extrêmement rapide des recrutements de chercheurs contractuels financés sur ressources propres ou sur les crédits du PIA, le plus souvent sélectionnés par les structures de recherche en charge des projets, pose la question de la capacité des établissements à disposer de l'ensemble des leviers de la GRH enseignante. A titre d'illustration, alors que l'université de Bordeaux 2 recrutait en 2011 12 enseignants-chercheurs, elle recrutait, dans le même temps, 46,4 ETPT de chercheurs contractuels, soit un rapport de 1 à 4, rapport que l'on retrouve pour les principaux organismes de recherche.

2. L'état des lieux des universités fait apparaître des évolutions intéressantes en matière d'allocation interne des moyens, notamment dans le domaine de la recherche

2.1. Les outils de pilotage et la connaissance des établissements progressent

La mission a constaté que dans tous les établissements visités la capacité à produire les informations nécessaires au suivi et au pilotage des activités avait significativement progressé par rapport à la situation qui avait été observée à l'occasion des audits pré-RCE.

2.1.1. La construction progressive de services ou cellules d'aide au pilotage

Les universités étaient généralement dotées avant le passage aux RCE de services statistiques de taille limitée, parfois d'observatoires de la vie étudiante, dont le champ d'analyse s'est développé au fil des années et qui constituaient une aide au pilotage qualitatif dans le domaine de la formation essentiellement.

Avec le passage aux RCE, elles ont développé leur capacité d'aide au pilotage notamment à caractère financier et ont créé de véritables services. Rattachés à la présidence ou au directeur général des services, ce sont des structures généralement resserrées (4 à 5 ETP), à l'exception de celle de l'université de Strasbourg où l'on trouve, à côté de la cellule d'aide au pilotage (12 ETP), des personnes chargées du contrôle de gestion dans toutes les directions métier. Ces services sont dotés de personnels compétents en matière de pilotage, de contrôle de gestion, de contrôle qualité, de gestion de données grâce auxquels les universités mettent progressivement en place des outils d'analyse intéressants.

L'organigramme de ces services recouvre des périmètres d'intervention plus ou moins larges et variés. Se pose parfois le problème de leur articulation avec les directions métiers, notamment DAF et DRH, qui ont souvent mis en place leur propre contrôle de gestion pour

¹² IGAENR note d'étape n° 2012-029.

assurer le suivi de la masse salariale. Mais tous ont en commun de produire des tableaux de données sur les activités et les moyens des composantes, services et unités de recherche, afin d'objectiver le dialogue de gestion.

En cela ils répondent aux nouvelles obligations précisées par le décret n° 2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et régime financier des EPSCP bénéficiant des compétences élargies, lesquelles prévoient que les établissements se dotent « *d'instruments d'analyse rétrospective et prévisionnelle et d'outils de restitution et de valorisation financière sous la forme d'indicateurs ou de rapports d'analyse destinés au pilotage financier et patrimonial de l'établissement* ».

Les marges de progrès, encore importantes, sont connues des universités. Celles de Poitiers et de Paris 7 ont conscience de la nécessité de créer la fonction de contrôleur de gestion dont elles ne sont pas encore pourvues, fonction qui permettrait d'éclairer les résultats obtenus et de proposer des recommandations aux équipes de direction. Les services ou cellules d'aide au pilotage étendent leur champ d'étude progressivement à tous les secteurs d'activité de l'université et permettent de professionnaliser le contrôle de gestion. Elles doivent maintenant s'atteler au développement de la comptabilité analytique et de la capacité de prévision pluriannuelle qui font encore largement défaut.

2.1.2. Des indicateurs plus fiables et plus nombreux

Les services et cellules d'aide au pilotage ont développé et fiabilisé des indicateurs qui ont contribué à améliorer le dialogue de gestion avec les composantes et services (voir paragraphe 2.2) en permettant des échanges avec l'équipe de direction sur des constats partagés portant sur leur activité et leurs moyens, plus rarement sur leurs résultats. Les données sont produites et éprouvées à partir de multiples sources et outils : entrepôt de données, tableaux de bord, campagne d'emplois, bilan social, données DGESIP et AERES, etc. Les fiches de caractérisation des composantes, qui sont développées partout, offrent une lecture organisée de ces indicateurs.

Les fiches de caractérisation sont une photographie synthétique des composantes. Elles donnent de nombreuses informations, associant indicateurs d'activité et indicateurs de performance, sur :

- le volet formation : évolution des effectifs étudiants, des taux de réussite aux examens, insertion professionnelle, attractivité de l'offre de formation, charge d'enseignement, heures complémentaires ;
- les relations internationales : mobilité, diplômes délocalisés à l'étranger, missions ;
- les ressources humaines : répartition et occupation des postes enseignants, des postes BIATOSS, taux d'encadrement, charge pédagogique, potentiel et volumes horaires assurés ;
- les finances : évolution des crédits ouverts, taux d'exécution budgétaire, parfois évolution des ressources ;
- le patrimoine : les surfaces, caractéristiques des bâtiments.

Elles concernent également, de plus en plus souvent, les unités de recherche et présentent :

- la notation AERES, le taux de produits ;

- le nombre d’enseignants-chercheurs de l’université, des autres établissements, le nombre de chercheurs des organismes, de BIATOSS et d’ITA ;
- l’exécution du budget, l’analyse des ressources ;
- les surfaces.

L’outil est dans l’ensemble abouti. Celui de Strasbourg a été retenu par l’université de Franche-Comté. Dans ces deux universités la fiche de caractérisation intègre des indicateurs portant sur l’implication des composantes dans les axes du projet d’établissement et sert de base, par exemple, au projet de développement concerté (PDC) de l’université de Franche-Comté ou aux contrats d’objectifs et de moyens (COM).

Les points faibles de cette caractérisation le plus souvent relevés par la mission portent principalement sur l’analyse de la charge d’enseignement, des taux d’encadrement, la classification fonctionnelle des BIATOSS et le suivi des recettes.

La liste des données suivies par les établissements s’inspire de celles utilisées par le modèle SYMPA. Cinq universités sur les six visitées suivent également les données qui touchent aux surfaces et à la dispersion des sites, qui n’apparaissent pas dans SYMPA mais qu’elles jugent incontournables.

Selon le degré d’appropriation du modèle par l’établissement, tel ou tel indicateur sera prédominant (présents aux examens, enseignants-chercheurs producteurs) ou absent, parce qu’il aura été analysé comme n’ayant aucune incidence sur l’évolution des moyens (taux de boursiers par exemple).

2.1.3. L’audit des fonctions supports

Consciente des limites du dispositif de gestion de leurs emplois BIATOSS et de la nécessité d’adapter avec le passage aux RCE – auquel il faut ajouter la fusion à Strasbourg – leur organisation administrative et technique, trois universités sur les six visitées – Bourgogne, Poitiers et Strasbourg – ont fait appel aux services d’un cabinet privé pour réaliser un audit organisationnel portant sur les principales fonctions de support et de soutien : ressources humaines, finances, scolarité, logistique (Poitiers) mais également assistance à la recherche intégrant les EPST (Bourgogne). L’objectif était de réaliser un constat qui puisse être partagé et de proposer des scénarios d’optimisation des services ainsi qu’une meilleure répartition des activités entre les services centraux et les composantes.

S’appuyant sur une mesure quantitative des ressources humaines consacrées par les services centraux et par chaque composante à chacune de ces fonctions et sur l’analyse des volumes d’activité correspondants ainsi que sur l’étude des modes d’organisation retenus, l’audit propose généralement trois types axes d’évolution :

- la réaffectation des ressources en fonction de l’activité des structures ;
- le développement des mutualisations à travers la mise en place d’antennes communes ;
- la mise en place de centres de services partagés.

Cette approche récente, associant analyse quantitative de l'utilisation des ressources humaines, mesure de l'activité et des processus, est extrêmement utile. Elle a permis aux universités concernées de disposer d'une base solide pour mener le dialogue de gestion en matière d'affectation d'emplois BIATOSS même si elles ne sont pas allées assez loin dans la mise en œuvre des recommandations de mutualisation en maintenant, par exemple, trop de services de scolarité (Poitiers) ou bien en faisant le choix de positionner le contrôle de gestion dans les directions tout en créant un important service d'aide au pilotage (Strasbourg).

La mission note cependant, dans ces mêmes universités, des initiatives intéressantes comme la création de trois pôles financiers professionnalisés à Strasbourg à l'occasion du passage à SIFAC en 2011 ou le renfort décisif de la direction du patrimoine pour prendre en charge la dévolution du patrimoine à Poitiers.

Ces initiatives vont dans le sens des orientations proposées par l'IGAENR dans son guide d'audit des fonctions support des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

2.1.4. Les universités manquent d'outils pour analyser la masse salariale dont les données ne sont pas exploitées

Les universités ont manqué, et manquent encore, d'outils de projection et d'analyse de leur masse salariale. Ces derniers se développent progressivement mais restent insuffisants pour disposer de projections au-delà de l'année civile et pour mesurer l'impact pluriannuel des décisions prises en matière de rémunération. Mais conscientes des enjeux budgétaires, les universités ont priorisé le suivi de l'exécution budgétaire de leur masse salariale en recrutant du personnel avec un profil de contrôleur de gestion affecté à la DRH ou à la DAF, ou dans les deux services.

Les données relatives à la masse salariale consommée par composante, par type d'emplois et par discipline sont parfois disponibles (Franche-Comté, Bourgogne), ce qui constitue un point très positif. Cependant ces données ne sont pas utilisées dans le cadre du dialogue de gestion avec les composantes et les unités de recherche (voir paragraphe 3.10).

2.1.5. Les balbutiements de la comptabilité analytique

Les universités ressentent de plus en plus le besoin de connaître le coût de leurs activités, et ce pour plusieurs raisons : enrichir le dialogue de gestion, faire des choix dans un contexte de tensions budgétaires (volume horaire et coût des diplômes), justifier les coûts complets liés aux appels à projets cofinancés et sécuriser les financements, augmenter les ressources propres en prenant mieux en compte la réalité des frais fixes dans la tarification des prestations (coût des diplômes d'université, de la formation continue).

Mais elles manquent de moyens et d'outils. Seules deux universités (Franche-Comté et Bourgogne) sur les six visitées se sont donné les moyens de mettre en place une comptabilité analytique, en recrutant chacune un IGE dédié à cette mission d'analyse. L'université de Franche-Comté va passer de l'expérimentation à l'automatisation du processus en 2012. Elle a fait le choix d'une approche par activité et a commencé à l'utiliser dans le cadre du dialogue

de gestion avec deux composantes retenues pour l'expérimentation. L'université de Bourgogne est en mesure de présenter une analyse de coûts primaires couvrant l'ensemble des dépenses de fonctionnement et la masse salariale. Mais ce travail de grande qualité demeure assez confidentiel. Il n'est pas encore utilisé pour la caractérisation des composantes, et ne l'est pas davantage pour la détermination des coûts de facturation de la formation continue ou des contrats de recherche.

2.2. Le dialogue de gestion se développe

Le changement de dimension consécutif à l'obtention des nouvelles compétences prévues par la loi LRU du 10 août 2007, a conduit les universités qui, désormais, gèrent leur masse salariale, à adapter leurs pratiques à leurs nouvelles responsabilités et sans aucun doute à s'imprégner d'une nouvelle culture de gestion.

C'est dans ce contexte qu'elles mettent en place un dialogue de gestion interne renforcé. En effet, les innovations introduites par les universités dans leurs modalités d'organisation résident davantage dans les conditions du dialogue de gestion interne que dans les modes de construction de leur budget qui demeurent encore très classiques.

Les six universités visitées considèrent toutes que le dialogue de gestion constitue un processus de gouvernance déterminant. Il s'agit d'une pratique qui tend à s'imposer progressivement dans toutes les universités. En effet, la mise en œuvre de techniques nouvelles de gestion, inévitablement plus complexes en raison de la nécessité de bien maîtriser la masse salariale qui représente dorénavant entre 75 et 85 % du budget des établissements, ainsi que l'affirmation progressive d'un pilotage central afin d'optimiser les ressources et de conduire une stratégie d'établissement et/ou de site ont pour corolaire la nécessité d'associer davantage la communauté universitaire aux objectifs que se fixent les établissements et aux décisions d'allocation des moyens qui en découlent..

Dans les établissements qui constituent l'échantillon, le dialogue s'exerce prioritairement en direction des composantes mais, dans plusieurs d'entre-eux, il s'étend également aux services communs ainsi qu'aux principales directions fonctionnelles. Dans deux d'entre eux, il s'étend même aux unités de recherche.

Le périmètre du dialogue de gestion dépasse assez largement l'élaboration budgétaire et traite, sous des formes diverses mais souvent incomplètes, de tous les moyens répartis, moyens humains – personnels enseignants et BIATOSS –, heures complémentaires, dotation de fonctionnement et dotation des unités de recherche.

Les procédures de dialogue de gestion mises en place à l'initiative des équipes de direction restent peu formalisées. Initiées avant l'obtention des RCE, ou immédiatement après, ces modalités continuent à évoluer d'une année à l'autre. A ce jour, bien que les dispositifs mis en place soient perçus par tous les intervenants comme un élément majeur de la conduite des universités, ceux-ci n'ont pas été débattus au sein des instances de décision qu'il s'agisse de la forme du dialogue de gestion ou de son périmètre.

D'un point de vue sémantique, le dialogue de gestion prend des dénominations différentes dans les établissements, dialogue objectifs-moyens à l'université de Bourgogne, conférence budgétaire à l'université Paris 7 ou projet de développement concerté à l'université de Franche Comté, mais ces nuances traduisent la même idée générale. En effet, la mission a pu constater de nombreux points communs entre les différentes universités visitées.

Au premier rang de ceux-ci, il est assez remarquable de noter que les universités visitées s'appuient toutes sur un travail important d'objectivation des données, concrétisé généralement par des fiches de caractérisation, qui permet de confronter les données propres des entités observées aux données globales de l'établissement (voir paragraphe 2.1.2).

Elles ont également en commun, la création en leur sein, d'un service d'aide au pilotage dont les personnels recrutés à un niveau de formation élevé prennent une place déterminante dans le dispositif.

2.2.1. Le dialogue de gestion constitue l'une des réponses au renforcement des pouvoirs de gestion des présidents d'université

Pour toutes les parties prenantes, le dialogue de gestion développé avec les composantes est devenu un facteur d'adhésion important aux orientations prises en matière d'allocation des moyens. Au travers du dialogue de gestion, les universités ambitionnent, d'une part, de mieux évaluer les moyens dont disposent les composantes au regard des objectifs qui leurs sont fixés et, d'autre part, de construire une politique de répartition des moyens transparente fondée sur des indicateurs partagés.

Quatre des universités visitées cherchent à concilier un schéma facultaire très prégnant et la volonté de développer une politique d'établissement en restituant à chaque composante une part d'autonomie à partir d'un cadrage initial.

Dans chacun des établissements le dialogue de gestion permet ainsi, à partir d'un diagnostic partagé portant sur les principales données et les principaux résultats de chaque composante, d'aborder dans un même temps les objectifs de la composante, leur cohérence avec la stratégie globale de l'établissement, et les moyens en crédits et en emplois qui lui sont nécessaires pour mettre en œuvre ces objectifs.

L'université de Bourgogne est l'une des universités qui souhaite aller plus loin en donnant à terme une dimension pluriannuelle au dialogue à partir d'une dotation socle qui devra être complétée chaque année sur la base d'une dotation sur projets.

Toutefois, si les universités partagent globalement les objectifs visés à travers l'instauration de dialogues de gestion interne, les modalités de mises en œuvre en sont très diverses.

2.2.2. Le dialogue de gestion prend des formes diverses tant par ses modalités de mise en œuvre que par son contenu

Selon les établissements, le dialogue de gestion prend la forme d'une ou plusieurs séquences de rencontre entre la direction de l'établissement et les composantes de l'université. Dans la

plupart des universités, le niveau central associe direction politique et directions administratives, avec un ou plusieurs vice-présidents auxquels s'adjoignent la direction générale des services et les directions fonctionnelles concernées (le plus souvent finances, RH et recherche).

Le portage politique de la démarche constitue une condition déterminante de sa réussite. Dans une université visitée, à la suite du départ du vice président « moyens » à l'origine de la démarche, l'administration assure seule le dialogue de gestion. Les responsables administratifs font le constat, pour le regretter, d'une implication insuffisante du niveau politique, qui ne permet plus aujourd'hui, d'imprimer de nouvelles évolutions.

La représentation des composantes est toujours assurée par les directeurs et les responsables administratifs de ces composantes. Trois universités associent également au dialogue les directeurs des unités de recherche qui sont rattachées aux composantes.

Le dialogue de gestion débute dans tous les cas par l'envoi aux composantes de leurs données de caractérisation. Les rencontres se déroulent dans cinq universités sur six en deux temps.

Une première phase est généralement consacrée à la caractérisation de chaque composante, à l'examen de ses objectifs ainsi qu'aux modalités de son implication dans le projet d'établissement. Cette phase permet au niveau central de recevoir une première demande de moyens financiers et humains de la part des composantes.

Dans quatre universités, cette phase constitue une première étape avant la tenue du débat d'orientation budgétaire. Pour les autres, le débat d'orientation budgétaire ne s'inscrit pas encore dans le continuum de la démarche de répartition des moyens.

Le débat d'orientation budgétaire précède une deuxième phase du dialogue de gestion, plus classiquement centrée sur la répartition financière dont l'objet est d'arrêter le budget définitif de chaque composante et, partant, de l'université.

Le dialogue de gestion a une portée assez différente d'une université à l'autre. Bien que conscientes de l'importance de la masse salariale sur leur budget, peu d'universités ont totalement intégré cette dimension dans leurs discussions avec les composantes et rares sont celles qui cherchent à introduire un lien explicite entre l'offre de formation, l'affectation des ressources en personnels enseignants et enseignants-chercheurs et le volume des heures complémentaires.

Ainsi, parmi les six établissements visités, seules trois universités ont véritablement introduit la question de la gestion des ressources humaines dans les points traités à l'occasion du dialogue de gestion. Toutefois, même entre ces universités il existe des nuances de mise en œuvre.

A l'université de Bourgogne, alors que ce dispositif ne concernait initialement que les dotations financières, cette procédure a été élargie pour la préparation du budget 2012 à l'ensemble des moyens alloués aux composantes. Cependant, dans les faits la question des personnels BIATOSS est peu évoquée.

A Paris 7, même si les emplois sont inclus dans les discussions menées à l'occasion du dialogue de printemps, les procédures de répartition des différents moyens financiers (heures complémentaires, dotations de fonctionnement, investissement) entre les composantes de l'université restent en grande partie distinctes de celles des ressources humaines qui relèvent d'un autre dispositif dans un calendrier différent.

A Strasbourg, le dialogue de gestion porte à la fois sur les moyens financiers en particulier la dotation de fonctionnement des composantes, services et directions et sur la dotation en emplois d'enseignants-chercheurs, enseignants et BIATOSS. La campagne de gestion des emplois est calée sur le calendrier général du dialogue de gestion.

En général, la répartition des moyens affectés à la recherche, relève davantage des compétences du conseil scientifique et du vice président recherche même si certaines universités souhaitent associer les directeurs d'unité de recherche au dialogue de gestion mené avec les composantes (université de Bourgogne et université Paris 7). D'autres établissements ont fait le choix de développer un dialogue de gestion spécifique avec les directeurs d'unité de recherche (université Bordeaux 2 et université de Strasbourg). **Qu'il soit spécifique ou lié au dialogue avec les composantes, la mission considère extrêmement positive la prise en compte de l'activité de recherche dans la procédure de dialogue de gestion et son élargissement aux organismes de recherche.**

Enfin, le dialogue de gestion ne débouche dans aucune université sur une formalisation de ses conclusions à travers la rédaction d'un contrat d'objectifs et de moyens qui lierait les partenaires entre eux, à l'exception des IUT pour lesquels la circulaire complémentaire à la note budgétaire M93 du 19 octobre 2010, qui le prévoit, est toujours appliquée parfois sous la pression des recteurs (université de Franche-Comté) alors même que les directeurs d'IUT rencontrés par la mission n'en sont pas particulièrement demandeurs. L'application de la circulaire reste formelle et généralement le contrat est rédigé *a posteriori*.

2.2.3. Les relations université-IUT sont de bonne qualité dans la quasi-totalité des établissements visités

D'une manière générale, la mission a pu observer que, dans cinq des six établissements visités, les relations entre les équipes de direction des universités et des IUT étaient bonnes, que chacun se satisfaisait de la qualité des échanges menés au travers des dialogues de gestion, que les décisions prises en matière d'allocation des moyens étaient acceptées par les différentes communautés au point que la rédaction d'un contrat d'objectifs et de moyens n'apparaît pas toujours comme une revendication forte. Lorsque des décisions de réaffectation de moyens affectant les IUT sont prises, elles le sont sur la base d'un accord qui n'est ensuite pas remis en cause par les parties. La mission a même noté des différences sémantiques marquées entre les positions qui sont prises au niveau local et au niveau national.

Néanmoins, dans un des établissements visités, les relations entre l'université et l'IUT sont plus tendues. Les désaccords portent principalement sur le plan de réduction des heures complémentaires mis en œuvre par l'université et auquel elle demande à l'IUT de participer. Le directeur de l'institut estime que l'effort qui lui est demandé est excessif (une diminution

de 3 300 heures à rapporter aux 80 000 HC de l'IUT et au plan de réduction de 10 000 HC pour l'ensemble de l'université en 2012). L'université conteste également le dispositif de primes en vigueur à l'IUT, trop éloigné de celui du reste de l'université. Les tensions tiennent également à la volonté du directeur de l'IUT de garder la maîtrise des personnels BIATOSS affectés dans sa composante et à son opposition vis-à-vis de toute réflexion qui pourrait conduire au regroupement de certaines équipes.

Les six établissements visités ne constituant pas un échantillon représentatif de la diversité des établissements d'enseignement supérieurs et de recherche présents sur le territoire, il n'est pas possible d'extrapoler à partir des observations de la mission pour en tirer des conclusions générales. Afin d'illustrer la diversité des modalités d'organisation du dialogue de gestion dans les établissements visités, la mission a cependant récapitulé dans le tableau *infra* les différentes orientations adoptées par les établissements.

A la lecture de cette synthèse, il apparaît que la généralisation du développement des dialogues de gestion au sein des universités constitue une avancée indéniable et extrêmement intéressante qu'il convient d'encourager même si la mission met en évidence les limites que rencontre encore ce type d'exercice dans les établissements.

| | Champ d'intervention des composantes dans le dialogue de gestion | Rôle des unités de recherche dans le dialogue de gestion | Existence et rôle des structures intermédiaires de gestion | Formalisation du dialogue de gestion | Nombre des structures concernées par le dialogue de gestion | Rôle des instances |
|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| université de Bourgogne | <ul style="list-style-type: none"> - formation, recherche, ressources humaines et dotation de fonctionnement - les directeurs de laboratoires sont associés | <ul style="list-style-type: none"> - Ils sont associés au dialogue mené par les composantes - pas d'UB recherche | <ul style="list-style-type: none"> - pas de structuration intermédiaire | <ul style="list-style-type: none"> - pas de rédaction d'un contrat spécifique à l'exception des IUT | 38 | <ul style="list-style-type: none"> - peu développé |
| université D. Diderot Paris 7 | <ul style="list-style-type: none"> - maintien d'un lien étroit entre formation et recherche - existence d'un conseil scientifique dans chaque composante - dialogue budget et RH distincts | <ul style="list-style-type: none"> Ils sont associés au dialogue mené par les composantes - pas d'UB recherche | <ul style="list-style-type: none"> - pas de structuration intermédiaire | <ul style="list-style-type: none"> - pas de rédaction d'un contrat spécifique | 36 | <ul style="list-style-type: none"> - de nombreuses instances sont associées |
| université V. Segalen Bordeaux 2 | <ul style="list-style-type: none"> - offre de formation, charges d'enseignement et emplois (les composantes initient le processus via leurs besoins liés à la formation) - la recherche est exclue du champ du dialogue | <ul style="list-style-type: none"> - dialogue de gestion spécifique avec les unités de recherche et les fédérations de recherche - dialogue en cours d'extension aux EPST - une UB recherche par fédération | <ul style="list-style-type: none"> - les fédérations de recherche jouent un rôle primordial en matière d'emplois et de crédits recherche | <ul style="list-style-type: none"> - pas de rédaction d'un contrat spécifique | 11 | <ul style="list-style-type: none"> - les instances sont consultées |
| université de Franche Comté | <ul style="list-style-type: none"> - fonctionnement des composantes, heures complémentaires et demandes de travaux - procédure spécifique pour les emplois - dotation recherche fixée pour la durée du contrat | <ul style="list-style-type: none"> - pas de dialogue de gestion spécifique recherche - dotation quadriennale - les demandes des unités de recherche transitent par les composantes - pas d'UB recherche | <ul style="list-style-type: none"> - pas de structuration intermédiaire | <ul style="list-style-type: none"> - pas de rédaction d'un contrat spécifique à l'exception des 2 IUT qui disposent d'un BPI (imposé par le recteur) | 13 | <ul style="list-style-type: none"> - peu développé |
| université de Strasbourg | <ul style="list-style-type: none"> - finances, emplois et patrimoine immobilier - l'offre de formation et la recherche ne sont pas abordées | <ul style="list-style-type: none"> - un dialogue de gestion spécifique est mené avec les unités de recherche - dialogue en cours d'extension aux EPST - une UB recherche | <ul style="list-style-type: none"> - 9 collègius instances consultatives (budget recherche) et de coordination pour la préparation du dialogue de gestion de chaque composante | <ul style="list-style-type: none"> - les IUT bénéficient d'un BPI et d'un COM | 63 composantes et services plus les unités de recherche | <ul style="list-style-type: none"> - peu développé |
| université de Poitiers | <ul style="list-style-type: none"> - ressources humaines et dotation de fonctionnement - la recherche est exclue du champ du dialogue | <ul style="list-style-type: none"> - pas de dialogue de gestion spécifique recherche | <ul style="list-style-type: none"> - pas de structuration intermédiaire | <ul style="list-style-type: none"> expérimentation du COM sur 2 composantes - refus de l'IUT de participer | 14 | <ul style="list-style-type: none"> - variable selon les conseils |

2.3. Les moyens consacrés à la recherche progressent et leurs modes d'allocation intègrent de plus en plus des critères de performance et des volets incitatifs

2.3.1. Le passage aux RCE et l'instauration du budget global ont eu pour effet d'augmenter durablement le financement sur subvention pour charge de service public des activités de recherche

Dans un premier temps, généralement la première année ou encore le temps de l'achèvement du précédent contrat, la globalisation de la dotation de fonctionnement recherche a majoritairement conduit les universités relevant de l'échantillon étudié à reconduire les dotations selon le fléchage réalisé antérieurement par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ou encore à reproduire en interne le modèle d'allocation SYMPA (université Paris 7).

Très vite cependant la plupart des établissements ont procédé à des arbitrages tendant à réallouer des moyens supplémentaires au bénéfice du secteur de la recherche dont les budgets ont très généralement cru sur les premières années de gestion (université de Strasbourg, université de Bourgogne, université de Bordeaux 2).

Plus significatif encore, cette orientation n'a pas été modifiée par les contraintes budgétaires apparues ultérieurement, tant les établissements se sont montrés soucieux de valoriser leur image recherche et d'accroître leur attractivité par ce moyen (université de Bourgogne à l'occasion du nouveau contrat). Sauf exception, les budgets consacrés à la recherche ont été maintenus au niveau où ils avaient été rehaussés, à l'exemple de l'université Paris 7 où la dotation sur critères des unités de recherche est passée de 3,8 M€ à 5 M€ entre 2009 et 2011. Cette dotation et a été maintenue à ce niveau en 2012, quand les dotations aux composantes ont été amputées de 2,7 M€.

Au besoin, cette sanctuarisation du budget recherche a pu s'opérer globalement en réorientant des ressources propres, à l'exemple de la mesure retenue par l'université de Strasbourg¹³ lorsque les crédits recherche issus de la dotation globale de fonctionnement ont été diminués au bénéfice de la formation et des composantes.

A cet égard, le secteur de la recherche apparaît plutôt comme le bénéficiaire, devant la formation, du passage à l'autonomie, les diminutions de crédits ayant plutôt touché les composantes sur leur volet formation que les unités de recherche (université de Bourgogne, université Paris 7). Les universités se sont aussi efforcées, en ne diminuant pas les budgets recherche de répondre à une certaine pression interne pour tenter de compenser partiellement les baisses de dotation provenant des EPST. Enfin, elles ont également souhaité privilégier un domaine dont l'impact sur le modèle SYMPA est plus marqué que le domaine de la formation (voir paragraphe 4 .2.1).

¹³ Qui a fait le choix de réorienter une partie des financements obtenus dans le cadre de l'IdEx sur son budget recherche afin de compenser une baisse du financement de cette même activité sur sa dotation globale de fonctionnement.

2.3.2. De nouveaux modèles d'allocation des moyens en crédits intégrant des critères de performance ont été élaborés

Cet accroissement des moyens consacrés à la recherche s'est accompagné de la construction progressive de modèles d'allocation nouveaux, délibérés par les conseils scientifiques et les conseils d'administration, intégrant une part importante de différenciation sur des critères de performance. Les mêmes critères se retrouvent pratiquement dans l'ensemble des modèles examinés par la mission, leur valorisation respective étant seule sujette à variation : proportion d'enseignants-chercheurs produisant, proportion de chercheurs des EPST au sein des unités mixtes, notation AERES, taux de personnels habilités à diriger des recherches...).

Tels sont les cas des universités de Bordeaux 2, de Bourgogne, de Franche-Comté, de Paris 7, de Strasbourg. Dans certains cas toutefois, la valorisation du critère de classification peut se révéler encore peu discriminante, ou bien le nombre de producteurs non encore parfaitement assumé. Néanmoins, cette évolution se vérifie y compris dans les universités exprimant une certaine réticence à la critérisation sur performance, en particulier à l'occasion du nouveau contrat quinquennal (université de Poitiers).

La construction de ces modèles a également conduit à définir des taux de financement différenciés selon les trois grands domaines disciplinaires. Cet exercice a enfin été l'occasion de procéder à une répartition jugée plus équitable et plus transparente par les acteurs et les bénéficiaires, en gommant les écarts considérés infondés qui pouvaient exister dans les dotations fléchées établies par le ministère (université de Poitiers, université de Strasbourg). De ce point de vue, **le passage à l'autonomie a permis d'améliorer sensiblement la qualité du processus d'allocation et le degré d'acceptation de ses résultats par la communauté s'en est généralement trouvé renforcé.**

Les établissements se sont néanmoins montrés soucieux de lisser les écarts d'allocation générés par l'introduction des nouveaux modèles, soit en réservant une part des moyens sous la forme d'une subsistance d'un « bonus qualité recherche » affecté aux unités fléchées en diminution de moyens (université de Franche-Comté), soit en organisant des systèmes d'amortissement en biseau (université de Bordeaux 2), dont on peut regretter que la fin n'en soit pas parfaitement définie et qu'ils puissent perdurer plus que de raison.

Ceci est d'autant plus préoccupant que la tendance à la sanctuarisation de l'enveloppe globale recherche évoquée *supra*, induit mécaniquement en contrepartie l'introduction d'une part de rigidité dans la construction budgétaire des universités à un moment où il leur est particulièrement nécessaire d'identifier et de mobiliser des marges de manœuvre.

Il convient cependant de noter que cette question ne fait pas l'objet d'une concertation avec les organismes de recherche, le dialogue de gestion conjoint qui se développe progressivement avec le CNRS portant davantage une approche globale des moyens à déléguer à chaque UMR (voir paragraphe 3.4).

2.3.3. *L'allocation des moyens sur objectifs progresse également*

Tout en procédant à la construction de processus d'allocation critérisée sur la performance, les universités ont également cherché à reconstituer une enveloppe de crédits incitatifs pouvant représenter jusqu'à 15 à 20 % du budget global recherche (hors masse salariale).

La pérennisation du montant de cette enveloppe apparaît toutefois plus fragile devant la montée des contraintes budgétaires que celle de la dotation sur critères. L'arrivée des premières dotations issues des résultats des appels d'offres du programme investissements d'avenir peut également contribuer à cet effet. Ainsi, les premiers crédits de l'IdEx affectés au budget de recherche (4,5 M€) ont permis à l'université de Strasbourg, tout en accroissant fortement ses capacités d'intervention¹⁴, de soulager le financement de l'activité de recherche sur la dotation globale, lequel est passé de 21,4 M€ à 19,6 M€.

La multiplicité des usages dévolus à cette part du budget¹⁵ laisse finalement assez peu de moyens disponibles pour nourrir des appels d'offres internes dont la modicité des montants globaux et unitaires peut conduire, et conduit d'ailleurs à l'intérieur des universités, à s'interroger sur leur pertinence (université de Franche-Comté qui consacre 275 K€ pour toute l'université à ce volet, ou encore l'université Paris 7 qui identifie une enveloppe dite « bonus qualité recherche composantes » d'un montant de 500 K€ pour réaliser des appels d'offres recherche internes aux composantes).

Mais la modicité même de ces moyens peut trouver un intérêt majeur comme catalyseur de nouveaux financements, par exemple, des programmes d'appels d'offres des collectivités territoriales qui représentent pour certaines universités un apport substantiel en ressources propres. Le travail de réflexion interne à l'université dans l'identification des thématiques prioritaires permet ainsi d'inspirer les appels d'offres et financements loco-régionaux.

Cet effet paraît particulièrement sensible pour les universités en situation de représenter seules l'activité de formation et de recherche sur leur territoire. Ainsi l'université de Bourgogne estime recevoir près de 90% des crédits d'une enveloppe régionale recherche de 14 M€ dont elle considère qu'elle inspire fortement les thématiques des appels d'offres. C'est également le cas de l'université de Franche-Comté dont le conseil scientifique participe à la construction des appels à projets du conseil régional et escompte bénéficier de montants pouvant atteindre 5 M€/an sur les quatre prochaines années, c'est encore à un moindre degré le cas de l'université de Poitiers.

¹⁴ Actions incitatives, enveloppe d'accompagnement du dialogue de gestion, appels d'offres du conseil scientifique.

¹⁵ Financement de colloques et rencontres, financement d'infrastructures communes, de structures fédératives, d'équipements de moyenne taille, programmes de soutien au retour à la recherche de personnel non produisant (universités de Poitiers et Franche-Comté).

2.4. La gestion des emplois est un instrument de mise en œuvre des politiques des établissements, dans les limites d'un périmètre circonscrit aux emplois vacants et d'une vision annualisée

2.4.1. *Le passage aux RCE n'a pas entraîné de bouleversements dans la structure des emplois des établissements ...*

Alors qu'une des raisons qui fondent la loi LRU et le passage aux RCE réside dans le fait de donner plus de liberté aux universités pour gérer leurs ressources humaines et plus de souplesse pour faire évoluer, si elles le souhaitent, la structure de leurs emplois, force est de constater que les établissements n'ont pas bouleversé, en quelques années, la répartition de leurs emplois par corps ou par composantes.

Aucune des universités faisant l'objet de l'étude ne dispose à ce jour d'un schéma directeur pluriannuel indiquant une cible de répartition des emplois enseignants par disciplines, et des emplois BIATOSS par fonctions, et pour les uns et les autres, par composantes et par unités de recherche, en fonction de l'existant et des orientations stratégiques à court et moyen terme des établissements. Ce manque est d'autant plus important que le rôle d'un schéma directeur est d'exprimer une vision de la politique RH d'un établissement, au-delà de la structure de ses emplois. Il doit par exemple évoquer des sujets tels que l'intégration des nouveaux arrivants dans les équipes, les modalités du retour à une activité de recherche pour les non producteurs, etc. C'est au fil des projets d'établissement, des contrats, des lettres de cadrage budgétaire et des circulaires annuelles sur les « campagnes d'emplois » que sont mentionnés les axes prioritaires des établissements en matière de gestion et d'affectation des emplois.

La volonté de modifier significativement la structuration de leurs emplois n'apparaît donc pas clairement dans la stratégie des établissements.

Dans la majorité de ces universités, et à des degrés divers, les équipes dirigeantes utilisent plutôt, et de plus en plus, la gestion des emplois pour dégager des marges de manœuvre afin de soutenir leurs politiques de développement. Cette tendance fait d'ailleurs ressortir par contraste, la situation d'universités qui se limitent à reconduire l'existant ou à introduire quelques mesures de requalification, voire à utiliser la ressource humaine comme variable d'ajustement pour équilibrer leur budget.

▪ La structure des emplois a peu évolué dans les établissements

Deux facteurs conditionnent directement la capacité des établissements à faire évoluer significativement la structure de leurs emplois :

- le taux d'occupation des emplois ;
- la volonté de dégager des marges de manœuvre en s'affranchissant des pratiques de reconduction des répartitions des années antérieures.

S'agissant du taux d'occupation des emplois, le passage aux RCE a permis d'obtenir des taux d'occupation des emplois par des personnels titulaires approchant ou supérieurs à 95 %, ce qui explique sans doute en partie les tensions qui existent sur la masse salariale de certains établissements et qui sont constatées au niveau national. Cette situation a pour conséquence de réduire les possibilités de repyramidage ou de transformation des emplois non occupés.

| | taux de consommation des emplois en 2009 | taux de consommation des emplois en 2010 | taux de consommation des emplois en 2011 |
|-------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------|
| établissements passés aux RCE en 2009 | 92,57% | 96,82% | 96,81% |
| établissements passés aux RCE en 2010 | | 95,31% | 95,31% |
| établissements passés aux RCE en 2011 (1) | | | 94,89% |

(1) hors Nouvelle Calédonie

Source : DAF

Cependant, ces chiffres doivent être considérés avec prudence car des erreurs de codage d'imputation de la paye dans les établissements existaient encore en 2009. D'autre part, toujours en 2009, la paye à façon était facultative pour les agents dont la rémunération était imputée sur le budget des établissements avant le passage aux RCE. Le périmètre de la consommation des emplois peut subir des variations d'une année sur l'autre.

S'agissant de la capacité à dégager de marges de manœuvre, la difficulté des établissements à s'affranchir de pratiques « historiques » qui consistent à maintenir les emplois vacants dans leur affectation et leur spécialité antérieures (voir paragraphe 3.8) ne permet pas de dégager les marges nécessaires au développement d'une politique d'ampleur d'adaptation de la structure des emplois aux besoins.

A la décharge des établissements, la mission observe cependant que ces derniers ont fait preuve, à l'occasion de leur passage aux RCE, d'une certaine prudence et ont ainsi évité de se lancer dans des opérations d'envergure dont ils n'auraient peut être pas maîtrisé toutes les conséquences en termes d'évolution de leur masse salariale. En particulier, la possibilité de recruter des enseignants contractuels introduite par la loi LRU a été peu utilisée.

Les opérations les plus notables ont concerné le personnel BIATOSS. En effet, la perspective du passage aux RCE a amené les établissements à renforcer prioritairement l'encadrement de leurs fonctions supports en particulier dans les structures en charge de la gestion de la masse salariale et du pilotage, en y affectant des emplois de BIATOSS, redéployés ou nouvellement créés. Mais, dans les universités visitées, ces recrutements n'ont concerné que quelques unités.

- **Le rééquilibrage des dotations en emplois des composantes et des services n'apparaît pas toujours prioritaire**

Les universités du panel, grâce à l'amélioration de leurs outils de pilotage, ont une bonne connaissance des ressources humaines affectées dans leurs différentes structures, et des inégalités de situations entre celles-ci, notamment en matière de taux d'encadrement. Ce n'est

pas pour autant cependant, que l'objectif de rééquilibrage des emplois est partout affiché comme une priorité.

L'université de Bourgogne a fait cet effort puisque son conseil d'administration a arrêté le principe d'un rééquilibrage des dotations en emplois d'enseignants entre composantes appartenant à des groupes homogènes de disciplines et entre groupes de composantes. Dans ce cadre, les responsables s'attachent à corriger les inégalités de « taux d'encadrement enseignant » entre le secteur des sciences humaines et sociales sous doté, et le secteur des sciences et techniques beaucoup mieux doté, en affectant des postes vacants de ce dernier secteur vers le premier.

Dans plusieurs autres universités du panel, cette politique apparaît moins affirmée sauf à l'égard des IUFM dont les excédents d'emplois souvent générateurs d'importants sous-services, font l'objet de redéploiements au profit d'autres composantes. Cependant, cette démarche se développe à des rythmes plus ou moins rapides et elle n'est pas généralisée. Ainsi, l'université de Franche-Comté ne pratique que très épisodiquement ce type de transferts et maintient à l'IUFM de forts excédents d'enseignants.

S'agissant des emplois de BIATOSS, les enquêtes fonctions que les universités sont de plus en plus nombreuses à réaliser, en interne ou en les sous-traitant, pourraient faciliter les décisions de transferts d'emplois. Mais, là aussi, la mission regrette que cette démarche ne soit pas plus systématique et s'étonne du décalage qui existe parfois entre la mise à plat, grâce aux enquêtes fonctions, de disparités injustifiées et leur maintien en l'état.

- **Le passage aux RCE a amplifié la prise en compte de considérations budgétaires dans les arbitrages sur les emplois**

L'acquisition des responsabilités élargies, notamment en matière de gestion de la masse salariale, a conduit les universités à prendre en compte dans leurs arbitrages, le coût salarial des emplois de titulaires, ce qui n'était pas le cas auparavant. Certes, cette préoccupation n'est pas systématique, en particulier, les décisions relatives au recrutement d'agents statutaires ne sont généralement pas outillées par des fiches budgétaires alors que c'est presque partout le cas s'agissant des recrutements du personnel rémunéré sur ressources propres. Cependant, la mission a observé que certaines universités pouvaient faire de la recherche d'économies budgétaires le déterminant de leur politique de gestion des emplois.

Dans certaines universités, ces considérations n'interviennent qu'à la marge. Il s'agit de geler des emplois de manière temporaire pour faire face à un risque ponctuel de déficit budgétaire. Ainsi, face à ce type de situation, le conseil d'administration de l'université Paris 7 a décidé du gel de 16 emplois d'enseignants-chercheurs en 2012 (pour un effectif total d'environ 1 440 enseignants-chercheurs).

Mais, d'autres établissements vont plus loin. C'est le cas de l'université de Poitiers où la politique de gestion des emplois est présentée par l'équipe de direction comme répondant davantage à un objectif de nature budgétaire qu'à des priorités scientifiques. Il ne s'agit pas tant de chercher à conforter des secteurs jugés porteurs en formation ou en recherche, que de rationaliser l'utilisation des moyens humains pour économiser de la masse salariale et créer

des marges de manœuvre pour le fonctionnement de l'université. Il semble que cette démarche soit directement liée au traumatisme engendré par le constat des déficits en 2009 et par la prise de conscience des risques encourus alors dans la perspective de l'accès aux RCE. Dans ce contexte, la gestion des emplois est considérée non seulement comme un moyen de contribuer à rétablir l'équilibre budgétaire de l'établissement mais aussi de conforter les moyens d'action des équipes.

2.4.2. ... des priorités différentes apparaissent cependant d'un établissement à l'autre

A travers la situation des établissements visités, la mission distingue deux grands types d'objectifs assignés à la gestion des emplois : ceux qui portent sur les cœurs de métier (la formation et la recherche) et ceux qui cherchent à rééquilibrer et à rationaliser la répartition des emplois au sein des structures.

- **Dans plusieurs universités du panel, la gestion des emplois fait la part belle à la recherche.**

C'est le cas à l'université Paris 7 où les critères d'arbitrage des demandes d'emplois (cotation AERES, stratégie de recomposition d'équipes en interne, constitution de partenariats avec les membres associés au sein du PRES...) sont essentiellement liés à la recherche. Les critères liés à l'enseignement n'interviennent qu'en deuxième position hormis le cas particulier de quelques disciplines rares¹⁶. Cette situation s'explique, d'une part, par le tropisme de la recherche dans cet établissement et d'autre part, par l'impact des effets du modèle SYMPA sur les décisions prises par cette université. En effet l'université a constaté, comme la mission (voir paragraphe 4.2.1), que le modèle réagit beaucoup plus à l'amélioration de l'activité et de la performance du domaine recherche que du domaine formation.

C'est également le cas à l'université Bordeaux 2 dont la dernière circulaire relative à la campagne d'emplois indique explicitement que « *les recrutements d'enseignants-chercheurs doivent s'inscrire dans les axes prioritaires de recherche affichés par l'université* ». On soulignera que ce principe s'applique également au personnel hospitalo-universitaire puisque pour lui aussi, le critère premier en matière de recrutement est celui de l'insertion dans les priorités scientifiques définies par l'université.

L'aboutissement des projets d'IdEx dans les deux établissements a encore renforcé cette approche dans la mesure où les établissements lauréats ont pris le double engagement de maintenir dans les dix prochaines années tous les postes vacants dans le périmètre du projet d'IdEx et d'y affecter 20% des postes vacants hors du périmètre de l'IdEx s'agissant de Paris 7 et 10% s'agissant de Bordeaux 2.

Même dans les universités qui affichent moins nettement un statut d'université « de recherche », les besoins des unités de recherche sont pris en compte.

¹⁶ Certaines langues orientales.

Ainsi, l'université de Bourgogne, qui s'attache à renforcer les secteurs déficitaires en matière de formation, veille cependant à soutenir les secteurs de recherche les plus performants¹⁷. Par ailleurs, pour tenir compte des délais nécessaires à l'émergence de nouvelles équipes ou unités, les responsables définissent d'abord des profils de poste pointus en matière de recherche en adéquation avec la politique scientifique de l'établissement, associés ensuite à des profils généraux en matière de formation.

Dans le même esprit, l'université de Franche-Comté s'applique à transformer des emplois d'enseignants du second degré en emplois de maîtres de conférences. Par ailleurs, cet établissement promeut le principe du « retour au laboratoire » des enseignants-chercheurs à travers un ensemble de dispositifs d'encouragement¹⁸ (politique indemnitaire et accompagnement des « non producteurs ») et de contraintes (contingentement des heures complémentaires). Là encore l'impact du modèle SYMPA contribue vraisemblablement à orienter ces politiques.

- **Inversement, quelques universités mettent plus fortement l'accent sur les besoins en emplois pour la formation.**

Cette démarche est notamment le fait de l'université de Bourgogne où la politique des ressources humaines est porteuse de la volonté de renforcer les secteurs déficitaires en matière de formation (même si, comme la mission l'a indiqué *supra*, cet établissement est également soucieux de ne pas porter atteinte à la qualité de la recherche menée dans les secteurs « sur encadrés »).

On constate également cette priorité à l'université de Strasbourg. Dans cet établissement, c'est l'identification des besoins de la formation qui pilote le recrutement des enseignants-chercheurs, les unités de recherche se positionnant dans un second temps pour proposer des « profils recherche » en adéquation avec les « profils d'enseignement » retenus.

Mais, même dans les établissements où les impératifs de la recherche sont prioritairement mis en avant, la prise en compte des besoins de la formation n'est jamais absente. Ainsi à Bordeaux 2, le premier filtrage des « profils recherche » est réalisé par l'équipe de direction sur le fondement de critères pédagogiques.

2.4.3. Les marges de manœuvre en matière de gestion des emplois sont en partie dépendantes du mode de gouvernance et de l'organisation des établissements

De façon générale, l'instauration d'un dialogue de gestion portant sur la totalité des moyens en crédits et en emplois d'une composante et d'un service, et appuyé sur des indicateurs objectivés et mis en regard de ceux des autres composantes et services, est de nature à faciliter

¹⁷ Les trois UMR évaluées A+ par l'AERES ont ainsi bénéficié chacune d'un emploi supplémentaire en 2011.

¹⁸ Ce type de politique, qui rejoint celle menée dans les organismes, a déjà été notée par la mission de l'IGAENR consacrée aux « référentiel des activités des enseignants-chercheurs ».

la mise en œuvre d'une politique d'établissement active en matière d'emplois et à renforcer les marges de manœuvre des équipes de direction.

Mais, au-delà, la mission a constaté d'une université à l'autre, des différences non négligeables quant à la latitude dont bénéficient les instances dirigeantes pour mener la politique d'emplois correspondant aux priorités retenues pour l'établissement. Ces différences semblent tenir à plusieurs facteurs.

- **Elles sont plus ou moins liées au caractère centralisé ou « facultaire » des modes de gouvernance**

Comme on pouvait s'y attendre, dans les universités ayant un mode de gouvernance centralisé, les équipes de direction ont davantage de latitude pour mener des politiques d'établissement, notamment en matière de gestion des emplois, que dans les universités au fonctionnement facultaire. L'université de Bordeaux 2 appartient à la première catégorie. Les composantes y ont une autonomie de décision d'autant plus limitée qu'elles ne gèrent pas la recherche, celle-ci étant organisée au niveau des laboratoires et de structures fédératives de recherche, et pilotée à l'échelon central de l'université¹⁹. Dans ce contexte, l'équipe de direction n'a pas de difficulté à faire accepter des stratégies de développement global et à mettre les décisions de redéploiement au cœur des « campagnes d'emplois ».

Le consensus en faveur de politiques d'emplois dynamiques est moins facile à atteindre dans les universités de tradition facultaire, en particulier lorsque les composantes intègrent les structures de recherche.

Cependant, la culture facultaire d'un établissement, même forte, n'est pas un obstacle dirimant dès lors que la présidence et l'ensemble de l'équipe de direction font preuve d'une réelle détermination à piloter l'établissement²⁰. Mais, si celles-ci, soit par manque de conviction soit par impuissance, ne parviennent pas à imposer la mise en œuvre d'une politique globale, la culture facultaire restreint fortement ou empêche une véritable gestion des emplois.

Par ailleurs, le maintien d'un lien étroit entre recherche et formation au sein des composantes, ne prive pas forcément l'équipe de direction d'un large pouvoir de décision dès lors que celle-ci se concentre sur les questions stratégiques de pilotage et de répartition des moyens. C'est la situation que la mission a trouvée à l'université Paris 7 où l'implication des composantes dans la recherche va jusqu'à les amener à se doter de conseils scientifiques de composantes dont les membres rencontrent régulièrement les représentants du conseil scientifique de l'université, sans que cela ne se fasse au détriment de la politique scientifique de l'établissement.

¹⁹ Cependant, à Bordeaux, le caractère disciplinaire était historiquement si marqué qu'il a produit jusqu'à une période récente plusieurs vagues d'éclatement successives des établissements.

²⁰ C'est le cas avec l'équipe de direction de l'université de Poitiers que la mission a rencontrée début 2012.

- **Elles tiennent également à la structure plus ou moins pluridisciplinaire de l'établissement**

Les situations constatées dans les universités du panel tendent à montrer que l'existence d'un petit nombre de composantes et un degré modéré de pluridisciplinarité favorisent l'exercice d'une gestion plus active des emplois, en particulier des emplois d'enseignants-chercheurs, et qu'au contraire une structuration fortement pluridisciplinaire a tendance à favoriser les réflexes de reconduction des emplois.

Ainsi, on peut penser qu'à Bordeaux 2, le nombre limité de composantes et leur grande homogénéité culturelle autour du secteur de la santé facilitent des politiques de réaffectation des emplois alors qu'à l'université de Bourgogne le nombre de composantes beaucoup plus élevé, limite, de fait, les marges de manœuvre de l'équipe de direction pour soutenir les secteurs les plus performants.

Dans le cas de l'université de Strasbourg, université pluridisciplinaire « totale » selon les mots de son président, dotée de 38 composantes et 31 services et directions, il est encore difficile de connaître les effets de cette surabondance de structures sur l'affectation des moyens en emplois, et de savoir de quelle manière les neuf collègius dont l'avis n'est aujourd'hui pas requis sur ce point, interviendront dans la procédure d'arbitrage comme l'envisage la direction de l'université.

Si dans toutes les universités à composante médicale l'autonomie de décision des équipes de direction est limitée par l'obligation de devoir partager avec d'autres instances le pouvoir de gestion du personnel hospitalo-universitaire²¹, on a pu constater un poids plus ou moins important de cette contrainte dans les établissements du panel.

Ainsi, les responsables de l'université Bordeaux 2 mentionnent le bon fonctionnement du dialogue avec leur partenaire hospitalier²², et ceux de Poitiers n'ont signalé aucun problème en la matière, alors que les responsables de Paris 7 insistent, notamment, sur la disproportion entre les volumes de gel d'emplois d'enseignants-chercheurs, dont ils ont pu décider en 2012 (16) et le maintien d'emplois d'enseignants hospitalo-universitaires (1) sur lesquels ils n'ont pas eu de maîtrise.

- **Elles ne semblent pas liées au niveau de la dotation en emplois constatée par le modèle SYMPA**

Les effets sur le dynamisme de la gestion des emplois d'une sur dotation ou d'une sous dotation en emplois au regard du modèle SYMPA semblent également difficiles à établir.

²¹ La question de l'attribution des emplois d'enseignants-chercheurs par une instance externe à l'établissement comme à son ministère de tutelle, alors que la charge salariale est confiée à l'établissement autonome et responsable de sa masse salariale interroge.

²² A Bordeaux 2, la fusion des trois UFR médicales, qui aurait pu amoindrir le rôle du président en le privant de son pouvoir d'arbitrage entre ces structures, n'a pas eu cet effet. L'appartenance du président au secteur médical et les bonnes relations qu'il entretient avec le directeur de l'UFR de sciences médicales lui ont permis de conserver un rôle éminent dans les discussions avec la partie hospitalière.

Parmi les universités du panel, quatre apparaissent sur-dotées au regard du modèle d'affectation des moyens utilisé par le ministère²³. Or, hormis une même prudence en matière de création d'emplois dans la crainte d'un éventuel réajustement à la baisse de la dotation, la mission constate une grande différence dans les priorités en matière de gestion des emplois, celles-ci portant soit sur la recherche (Paris 7), soit sur la formation (Strasbourg), soit sur les économies d'emplois au profit des dépenses de fonctionnement (Poitiers), soit sur le maintien du statu quo (Franche- Comté).

De même, les deux universités « sous dotées » du panel²⁴ n'ont pas la même approche en matière de gestion des emplois.

Cette approche peut même varier selon qu'il s'agit d'emplois d'enseignants-chercheurs ou d'emplois de BIATOSS. A l'université de Bourgogne, le déficit important de la dotation en emplois de BIATOSS (une centaine) est assorti d'un maintien quasi systématique dans les composantes (et les unités de recherche) des emplois vacants sur les fonctions supports et les fonctions soutiens. Il existe, dans cet établissement, un consensus collectif pour estimer que l'état de déficit ne permet pas de procéder, ne serait-ce qu'à l'examen, à une réallocation des moyens existants. Inversement, le déficit en enseignants-chercheurs de l'université constaté (une cinquantaine) n'empêche pas des réallocations d'emplois notamment au profit des laboratoires les mieux notés.

2.4.4. Avec plus ou moins de volontarisme et de succès, les équipes dirigeantes s'emploient à faire émerger un consensus autour de politiques plus ou moins dynamiques

Les modalités de gestion des emplois (de la mutualisation complète des emplois vacants, à la reconduction pure et simple des moyens, en passant par les pratiques intermédiaires) et les procédures d'élaboration des propositions de profils d'emplois soumises aux instances institutionnelles, telles que la mission a pu les constater dans les universités visitées, sont le reflet des différentes formes du fonctionnement politique de ces établissements.

Dans plusieurs des universités du panel, les équipes dirigeantes s'appliquent à mettre en place un processus qui combine la centralisation des moyens en emplois et l'association des composantes à la prise de décision.

- **Les politiques les plus dynamiques sont celles qui s'appuient sur une mutualisation des moyens**

Plusieurs universités sont parvenues à établir le principe d'une mutualisation des emplois vacants. C'est le cas à l'université Bordeaux 2 où ce principe est affirmé dans la circulaire sur la campagne d'emplois, qui stipule que tout poste vacant enseignant ou BIATOSS « *revient dans le pool des emplois disponibles de l'université et est susceptible, par conséquent, d'être redéployé* ». Dans cet établissement, le principe vaut également pour le personnel hospitalo-

²³ Universités Paris 7 (+ 526 emplois), de Strasbourg (+ 342 emplois), de Poitiers (+ 142 emplois) et de Franche-Comté (+ 142 emplois).

²⁴ Universités de Bourgogne (- 150 emplois) et de Bordeaux 2 (- 30 emplois).

universitaire. Il est en effet considéré que les emplois statutaires n'appartiennent pas à une discipline médicale et peuvent être redéployés en fonction des priorités scientifiques. Cette doctrine s'applique également au personnel contractuel et il a été décidé que chaque année, 15% des emplois de chef de clinique et d'assistants hospitalo-universitaires doivent être redistribués entre les disciplines.

La même approche prévaut à Poitiers où la direction de l'université s'applique depuis plusieurs années à mettre en avant une politique de gestion des emplois propre à répondre aux intérêts globaux de l'université, ce qui ne va pas de soi dans un établissement pluridisciplinaire où la culture facultaire reste bien ancrée.

Cette tendance à la mutualisation des emplois vacants, qui semble progresser avec le passage aux RCE, n'est pas pour autant généralisée. Certains établissements continuent à la refuser, restant alors dans des systèmes de reconduction des emplois vacants. C'est tout particulièrement le cas de l'université de Franche-Comté où le président élu sur une logique de défense des composantes, n'a pas souhaité la remettre en question, limitant ainsi fortement ses marges de manœuvre pour mener une politique d'établissement.

- **Un souci d'objectivisation des décisions et de transparence, qui facilite l'adhésion**

Même si la mission a pu constater, çà et là, les réticences de composantes à approuver un processus favorisant une gestion des emplois au service des grandes orientations de l'établissement et non des besoins individuels et immédiats de chacune d'entre elles, il apparaît, de manière générale, que bon nombre d'équipes ont réussi à susciter l'adhésion à leur projet. Pour cela, elles se sont appuyées sur une formalisation progressive du dialogue de gestion, articulée sur la mise à disposition d'indicateurs permettant d'objectiver de façon transparente la gestion des emplois, et sur des procédures conduisant à faire participer les composantes à la prise de décision.

La mission souligne l'intérêt de cette démarche qui montre la volonté des services centraux de fonder les propositions de gestion des emplois sur des éléments objectifs et transparents dès lors qu'ils sont accessibles à l'ensemble des structures. La mission a pu constater que les composantes sont sensibles à cet effort de transparence lorsqu'il est entrepris.

S'agissant de la gestion des emplois de BIATOSS, Il convient de souligner l'utilité des études fonctionnelles déjà réalisées ou en cours dans certaines universités. Ainsi, l'université de Poitiers a confié à des consultants externes un premier travail d'accompagnement de la réorganisation de ses services dans la perspective de l'accès aux RCE, puis une étude approfondie aux fins de réaliser un constat exhaustif de l'organisation des fonctions de gestion et de proposer des scénarios d'optimisation de l'utilisation et de la répartition des emplois. La mission a pu constater que les directeurs de composantes ne contestaient pas les retraités d'emplois effectués ou programmés dans leurs structures sur le fondement de cette étude.

L'université de Bourgogne vient de se doter d'un outil d'analyse de ce type à travers un audit organisationnel portant sur quatre fonctions supports et soutiens (ressources humaines,

finances, scolarité et assistance à la recherche), qui devrait lui permettre d'éclairer ses choix en matière d'allocation des moyens en emplois BIATOSS. Il reste à savoir de quelle façon cet outil sera utilisé.

Mais tous les établissements du panel sont loin de disposer d'informations de cette précision et de cette qualité. **La construction d'outils d'analyse détaillés des activités confiées aux personnels BIATOSS apparaît comme une priorité aux yeux de la mission. Sans outils d'objectivation, les établissements ne pourront pas optimiser leur organisation et procéder aux inévitables redéploiements de moyens correspondants.**

- **Des procédures d'arbitrage qui associent toujours les composantes**

D'une université à l'autre du panel, les procédures de gestion des demandes d'emplois diffèrent quelque peu. Mais partout, le dialogue fait alterner des phases d'échanges individualisés entre la direction et les composantes (et les services), avec de nombreux allers retours, une phase de pré arbitrage généralement confiée à un « comité de direction » restreint, puis une phase de validation assurée soit par l'équipe de direction, soit par une « commission des emplois » spécifique, soit par la conférence des directeurs de composantes qui joue un rôle plus ou moins important selon le caractère plutôt centralisé ou plutôt facultaire de l'établissement.

Dans les établissements au fonctionnement plutôt facultaire le rôle essentiel en matière d'arbitrage revient à la conférence des directeurs de composante. Par ailleurs, on y constate des habitudes d'interventionnisme individualisé et une forte propension à remettre en cause les décisions prises en commun. Dans deux des universités étudiées, où la formalisation du dialogue de gestion donne pourtant l'assurance que toutes les composantes sont traitées avec la même procédure en prenant en compte des indicateurs de même nature et dans une grande transparence, les équipes de direction ne parviennent pas totalement à contenir les remontées de demandes des composantes..

2.4.5. Des résultats difficiles à évaluer

Les éléments dont dispose la mission pour évaluer les résultats de la mise en œuvre par les établissements des principales orientations de leurs politiques de gestion des emplois, concernent essentiellement les redéploiements et les gels d'emplois vacants.

L'université de Bordeaux 2 est la seule qui se caractérise par un volume de redéploiements d'enseignants à la fois conséquent et bien suivi par les responsables, qui paraît en phase avec le fonctionnement centralisé de cet établissement et la stratégie affichée. Au cours des cinq dernières années, ces redéploiements ont concerné chaque année de 32 à 61% des emplois vacants (de 21 à 38% de ces emplois pour les seuls redéploiements inter composantes). On notera également les résultats positifs de la politique de redéploiement des emplois d'hospitalo-universitaires : lors de la dernière campagne, sur huit emplois renouvelés, un seul l'a été dans sa discipline initiale. Inversement, les redéploiements d'emplois vacants de BIATOSS, bien qu'en augmentation, restent d'un faible niveau : 2% en 2009/2010, 6% en 2010/2011 mais 16% en 2011/2012.

A l'université de Bourgogne, les réaffectations d'emplois sont certes moins nombreuses – les redéploiements intra et inter composantes y concernent en moyenne chaque année de 20 à 25% des emplois vacants d'enseignants-chercheurs – mais ils résultent d'une politique concertée. Ainsi, au cours des cinq dernières années, on a compté un nombre non négligeable de transferts d'emplois des UFR excédentaires (moins sept emplois en sciences et techniques, moins quatre en lettres et philosophie et en UFR de langues) au profit des composantes déficitaires (plus quatre emplois en sciences économiques et gestion, en sciences humaines et plus deux en STAPS). Inversement, là aussi, la gestion des emplois de BIATOSS a été jusqu'à présent très peu active.

Il est plus difficile de se faire une idée précise des situations respectives des autres universités visitées. Deux d'entre elles indiquent pratiquer des redéploiements d'emplois mais ne se sont pas révélées en mesure de produire des éléments chiffrés sur ce point. Les deux autres établissements n'ont pas pu fournir de bilan précis et exhaustif des redéploiements d'emplois réalisés.

Il ressort de ce panorama et des éléments figurant dans les autres parties du rapport quelques éléments de bilan sur la gestion des emplois:

- le nombre globalement limités des redéploiements. Ces redéploiements ne concernent que des emplois vacants et bien davantage ceux des enseignants et surtout des enseignants-chercheurs que ceux des BIATOSS, y compris quand les établissements disposent d'enquêtes fonctions approfondies ;
- la faiblesse et parfois l'absence d'une vision pluriannuelle de la gestion des emplois hormis la prise en compte des projections de départs en retraite des agents. Quelques établissements produisent des prévisions pluriannuelles, mais elles sont peu exploitées, notamment en raison de leur manque de fiabilité (université Paris 7) ;
- le caractère encore balbutiant de la réflexion sur les effets de l'organisation et du coût de l'offre de formation sur la situation des emplois, ainsi que de l'utilisation des marges de manœuvre liées à la rationalisation de cette offre ;
- la déconnection entre la gestion des emplois et la gestion de la masse salariale.

2.5. L'offre de formation commence à être perçue comme un levier important de la maîtrise des moyens

Les missions conduites dans les différentes universités ont confirmé la prise de conscience par les équipes de direction de l'impact de l'offre de formation sur les budgets de leurs établissements. Avec le passage aux RCE, le transfert et l'évolution de la masse salariale, a conduit ces dernières à tenter de mieux encadrer le nombre des heures complémentaires pour équilibrer leur budget. A partir de l'identification de cette marge de manœuvre significative, mais potentielle à ce jour, les établissements ont pris conscience de l'importance de mieux maîtriser le volume horaire de leur offre de formation.

En effet, et même si depuis de nombreuses années l'offre de formation était au cœur du dialogue contractuel, les principaux enjeux portaient sur le développement d'une offre de formation attractive, cohérente au sein même de l'établissement voire sur un site, qui reflète

les champs d'excellence et les forces scientifiques de l'établissement, sans réelle préoccupation de son volume horaire et de son coût. La volonté de diversifier l'offre de formation pour attirer de nouveaux publics mais également de justifier des demandes de création d'emplois, voire de maintenir un potentiel et des services d'enseignement dans les secteurs sur encadrés au regard du nombre d'étudiants accueillis n'était pas étrangère à la dérive des coûts observés malgré la stabilisation des effectifs étudiants et les créations d'emplois des dix dernières années.

Les universités de Poitiers, Bourgogne et Bordeaux 2 se sont fortement engagées dans cette voie et affichent leur volonté de mieux réguler leur offre de formation grâce à la mise en place de procédures de pilotage et d'outils de suivi.

La création, dans la quasi-totalité des établissements visités, de services d'aide au pilotage permet à ces derniers de disposer progressivement d'indicateurs qui portent notamment sur le secteur de la formation (voir paragraphe 2.1.2). Mais, **il est à noter l'absence de chiffrage du volume horaire et du coût global des formations ainsi que de tout lien avec le potentiel enseignant théorique, réel et les heures complémentaires.**

Lors des audits préalables au passage des universités aux RCE, il avait été recommandé de mettre en place des mécanismes budgétaires de responsabilisation des composantes sur leurs choix de gestion en particulier en matière d'offre de formation et de recours aux heures complémentaires.

C'est bien la nécessité de maîtriser la masse salariale, de dégager des marges de manœuvre et de préserver l'équilibre de leur budget qui conduit les établissements visités à se doter progressivement de systèmes de prévision et de gestion de leurs charges d'enseignement afin de parvenir à un pilotage a priori et a posteriori plus efficient de leur offre de formation.

Dans ce cadre, les universités visitées ont pris un certain nombre de mesures qui ont des répercussions budgétaires et pédagogiques. Ces décisions qui ont été adoptées par les conseils d'administration portent sur :

- la fermeture des formations à faibles effectifs et la décision de n'ouvrir une formation qu'à partir d'un certain seuil d'inscrits ;
- la taille des groupes en fonction des enseignements dispensés ;
- la mutualisation des enseignements intra et inter diplômes ;
- la non ouverture de diplômes s'il n'y a pas parallèlement de fermeture ou si les financements ne sont pas pérennes ;
- la tentative de fermeture des implantations éloignées lorsqu'elles ne sont pas rentables ;
- l'examen par des commissions en amont du conseil des études et de la vie universitaire (CEVU) des propositions de maquettes d'enseignement pour permettre une régulation des propositions qui ne sont pas toujours analysées par les composantes ou pour lesquelles les CEVU sont peu coercitifs.

Parmi les établissements visités qui préparent leur nouveau contrat, les équipes de direction sont unanimes à reconnaître que les réflexions engagées dans ce cadre aboutiront à une meilleure maîtrise de l'offre de formation tant sur le volet pédagogique que budgétaire. Les

différents acteurs ont clairement manifesté leur volonté de mieux suivre et encadrer le volume horaire et le coût de leur offre de formation afin de mieux articuler l'offre pédagogique et la politique des moyens et éviter les dérives inflationnistes.

La mission a pu constater la qualité de certains outils qui se mettent progressivement en place (universités de Bourgogne, Bordeaux 2) qui devraient permettre d'évaluer le volume horaire des maquettes soumises aux habilitations, aussi la faiblesse ou l'absence de mécanismes réellement mis en œuvre pour encadrer les propositions des composantes.

Même les universités qui revendiquent un statut d'université de recherche et où la politique scientifique prévaut sur la gestion de l'offre de formation, cherchent à se doter d'outils qui leur permettent de mesurer le volume horaire des formations et de calculer les évolutions des charges d'enseignement en fonction des effectifs, des diplômes et des choix de recrutement d'enseignants-chercheurs.

Cependant, au moment des dialogues de gestion et des campagnes de recrutement l'importance de la charge d'enseignement est rarement explicitement prise en compte. Dans une des universités visitées²⁵, le dialogue de gestion ne porte ni sur les emplois ni sur l'offre de formation mais sur l'attribution des heures complémentaires. Cette déconnexion entre l'offre de formation et son coût n'incite pas à une responsabilisation des composantes et ne permet pas de dégager des moyens incitatifs pour répondre à de nouveaux dispositifs pédagogiques.

2.6. La dévolution du patrimoine contribue à une meilleure prise en compte de la dimension pluriannuelle

La dévolution du patrimoine immobilier est l'aboutissement d'un processus de préparation du transfert caractérisé par un cahier des charges exigeant : diagnostic, schéma directeur, projection financière, moyens humains et outils adéquats.

La préparation du transfert a été élaborée autour de cinq thèmes structurants : la stratégie patrimoniale avec l'élaboration d'un schéma directeur immobilier, le pilotage avec le renforcement des équipes et le développement d'outils, les effets financiers du transfert avec l'élaboration d'un programme pluriannuel d'investissement à vingt-cinq ans et une projection pluriannuelle à cinq ans, le périmètre à transférer et la situation de l'établissement au regard de la sécurité avec la préparation d'un schéma directeur de mise en sécurité.

Adoptés en 2010, les schémas directeurs de l'université de Poitiers qui dispose de 150 bâtiments pour une surface globale de 360 000 m² surdimensionnée par rapport à ses effectifs étudiants²⁶, prévoient de diminuer les coûts de fonctionnement des bâtiments en améliorant la qualité du bâti et en réduisant les surfaces.

Par ailleurs, une programmation de travaux de démolition et de réhabilitation a été arrêtée. La prévision pluriannuelle indicative des dépenses de gros entretien et renouvellement du

²⁵ Université de Franche-Comté.

²⁶ 23 800 étudiants en 2010-2011.

patrimoine immobilier sur vingt-cinq ans est déclinée en un programme pluriannuel d'investissement (PPI) à dix ans, détaillé en recettes et en dépenses, et par opération. L'ensemble est conforté par la garantie d'une dotation de dévolution de l'Etat retracée dans un service à comptabilité distincte (SACD) dédié à la gestion patrimoniale.

La dévolution est effective depuis septembre 2011. Le budget 2012 du SACD, de près de 17 M€, est le premier budget en année pleine, il est donc difficile d'en apprécier les premiers résultats et la pertinence mais la démarche qui a prévalu dans cette opération reste exemplaire.

Si la mission a constaté que la dimension pluriannuelle était la grande absente des processus d'allocation des moyens dans les universités, les décisions qui ont été prises dans le cadre de la dévolution du patrimoine vont incontestablement dans le bon sens et contribuent à une meilleure prise en compte de la dimension pluriannuelle.

3. Des limites entravent encore la capacité des équipes de direction

3.1. La question de l'allocation des moyens n'est pas abordée globalement dans les établissements : les universités développent un dialogue de gestion qui est le plus souvent fractionné

Si comme la mission l'a évoqué *supra*, les universités ont mis en œuvre ou renforcé le dialogue de gestion interne à l'occasion de leur accession aux responsabilités et compétences élargies, les pratiques observées ne répondent encore que partiellement aux enjeux.

En effet, le champ du dialogue de gestion ne couvre pas la totalité des moyens à répartir dans aucune des universités visitées. Le dialogue de gestion est le plus souvent parcellisé dans la mesure où sont traités à des moments différents, voire par des interlocuteurs différents, les questions relatives aux emplois, aux dotations « heures complémentaires » et à la dotation de fonctionnement.

D'un point de vue méthodologique, la portée du dialogue de gestion est également généralement restreinte. En effet, à l'exception de l'université Paris 7, la procédure n'inclut pas une analyse préalable du contexte budgétaire et des marges de manœuvre dont dispose l'établissement. En outre, le lien avec les grandes orientations de l'établissement reste faiblement mis en lumière. Le dialogue se cantonne dans la plupart des cas à son aspect budgétaire même lorsqu'il est étendu aux ressources en personnels, et ne comporte que peu d'éléments incitatifs et prospectifs.

Enfin, la pratique ancienne de reconduction quasi systématique des enveloppes de moyens attribuées les années antérieures est encore largement répandue.

3.1.1. Le dialogue de gestion dépasse la problématique des dotations budgétaires mais demeure encore très fractionné

Seule, l'université de Bourgogne, à l'exception toutefois des dotations aux unités de recherche, fait porter son dialogue de gestion sur la totalité des moyens à répartir.

Sauf pour deux universités – l'université de Bourgogne et l'université de Strasbourg – la campagne annuelle de gestion des emplois s'effectue en dehors du dialogue de gestion mis en place essentiellement pour opérer la répartition des dotations financières aux composantes.

Le dialogue de gestion est alors scindé en trois étapes aux thématiques distinctes et aux calendriers souvent différenciés :

- le dialogue portant sur l'élaboration budgétaire débute généralement au second semestre ;

- le dialogue relatif aux charges d’enseignement et aux besoins en heures complémentaires se déroule à la fin du premier semestre pour que les mesures prises soient intégrées dans l’organisation de la rentrée universitaire ;
- le dialogue relatif aux emplois est engagé au début du premier semestre pour se poursuivre souvent jusqu’en juin afin de tenir compte de l’expression des besoins liés à l’enseignement.

Dans une des universités visitées, le dialogue de gestion ne porte ni sur les emplois ni sur l’analyse de la carte des formations, du volume horaire des formations et des besoins en heures complémentaires.

Dans la majorité des cas, le dialogue se focalise sur la consommation et les besoins en heures de cours complémentaires sans que soit abordé l’équilibre offre de formation – potentiel enseignant. Cette situation illustre bien la difficulté, relevée par ailleurs par la mission, des universités visitées à cerner le volume horaire de leurs formations et à procéder aux arbitrages correspondants.

Par ailleurs, même si plusieurs des universités visitées ont cherché, souvent avec l’aide de consultants externes, à objectiver l’analyse de la répartition de leurs emplois BIATOSS par activité et par composante, le dialogue de gestion porte rarement dans les faits sur la répartition des emplois BIATOSS.

3.1.2. Le dialogue de gestion reste peu prospectif

Seule une université – l’université Paris 7 – a tenté d’insérer dans son dialogue de gestion une projection pluriannuelle en demandant aux composantes une projection à trois ans de leurs besoins. Cette démarche reste très formelle. Elle est peu instrumentalisée notamment car les projections proposées par les composantes sont, de l’aveu même de ces dernières, réalisées de façon très empirique et approximative. Il n’en demeure pas moins que cette initiative est intéressante et mérite d’être développée et outillée, ce que la qualité des services en charge du pilotage dans les universités visitées devrait permettre de faire.

Dans la quasi-totalité des cas, les universités ne disposent pas d’une vision du volume horaire prévisionnel de leur offre de formation. Certaines d’entre elles sont engagées dans la mise en place d’outils de mesure qui devraient leur permettre de disposer de premières données en 2012.²⁷ Dans ce contexte, la discussion avec les composantes s’engage encore trop souvent à partir des demandes de ces dernières et de leur dotation de l’année N-1.

Ce constat reflète la situation quasi générale des universités visitées qui ont encore des difficultés à mesurer le coût économique de leur carte de formations

Sur le plan des investissements, il convient de relever que l’université Paris 7, l’université Bordeaux 2 ont mis en place une véritable politique pluriannuelle à travers un dispositif d’autorisation de programme et de crédits de paiement. Cependant ces dispositifs ne

²⁷ Université de Bourgogne, université Paris 7, université Bordeaux 2.

concernent que les investissements immobiliers. Les équipements ne font l'objet d'aucune programmation et se décident au fil de l'eau en fonction des moyens disponibles.

L'université de Poitiers, qui a obtenu la dévolution du patrimoine immobilier, travaille également dans ce sens, notamment en introduisant dans son dialogue de gestion la problématique des surfaces affectées en propre aux composantes et plus généralement du partage des locaux.

Cette université est la seule à avoir introduit dans le dialogue de gestion qu'elle mène avec ses composantes le sujet de l'emploi des surfaces immobilières. Dans les autres universités les locaux ne sont pas encore traités comme une ressource faisant l'objet d'une répartition interne. Cette carence est paradoxale et en contradiction avec la pratique des établissements qui, en majorité, déploient des logiciels de gestion du patrimoine et de gestion des locaux ayant pour but l'optimisation des salles disponibles et l'affectation équitable des surfaces de recherche.

3.1.3. La place de la recherche dans le dialogue avec les composantes est un enjeu dans plusieurs des universités visitées

Comme cela a déjà été indiqué, les dotations recherche ne sont pas intégrées dans le dialogue de gestion général même si dans certaines universités les directeurs d'unité de recherche sont associés avec les directeurs de composante à ce dialogue – université de Bourgogne, université Paris 7, université de Poitiers. Ces dotations sont déterminées soit au début de la période contractuelle à partir de critères définis par le conseil scientifique – université de Franche-Comté – soit dans le cadre d'un dialogue de gestion spécifique – université de Bordeaux 2 et université de Strasbourg.

Deux universités (Paris 7 et Poitiers) associent davantage les composantes à la politique de recherche. Les deux attribuent une partie de ce qu'elles continuent à appeler un bonus qualité recherche (BQR) aux composantes, leur permettant ainsi de répondre à des demandes ponctuelles émanant des unités de recherche qui leurs sont rattachées. Par ailleurs, elles confient aux composantes le soin d'arbitrer entre les demandes lorsque plusieurs projets de recherche sont en concurrence dans leur périmètre de compétence. Pour remplir cette mission, les composantes disposent en leur sein d'un conseil scientifique et associent les directeurs des unités de recherche aux différentes séquences du dialogue de gestion.

Deux universités (Bourgogne, Paris 7) incluent dans le dialogue de gestion une séquence consacrée à la recherche, qui retrace les dépenses constatées aux comptes financiers des deux dernières années, le taux d'exécution de l'année en cours et une prévision pour les trois années suivantes. Trois catégories de dépenses sont détaillées : les dépenses sur conventions, les dépenses sur dotations de base et les dépenses des écoles doctorales. Cependant, cette évocation porte davantage sur la bonne exécution budgétaire que sur une réelle discussion sur les moyens alloués à la recherche.

Les modalités de traitement de l'activité de recherche dans le dialogue de gestion sont aujourd'hui extrêmement variables d'une université à l'autre – intégration dans le dialogue de gestion général, dialogue de gestion spécifique, traitement direct par le vice-président en

charge de la recherche et le conseil scientifique – traduisant ainsi la spécificité de cette activité et la difficulté rencontrée pour l’articuler avec les autres activités des établissements.

3.1.4. Le dialogue de gestion privilégie la répartition des moyens entre structures à la répartition entre fonctions stratégiques

Alors que dans le cadre du processus d’élaboration budgétaire, le dialogue de gestion que mènent actuellement les établissements vise principalement à préparer les décisions de répartition des moyens entre les structures internes – composantes et unités de recherche – les mécanismes internes de répartition des moyens devraient d’abord s’attacher à définir les grandes masses qui seront consacrées à chacune des fonctions stratégiques de l’établissement (formation, recherche, innovation) puis à répartir ces grandes masses entre les différents modes opératoires que sont les ressources humaines, les crédits de fonctionnement et les crédits d’investissement.

C’est à travers une telle réflexion « amont » que serait le mieux assurée la cohérence des arbitrages des moyens avec les orientations stratégiques des établissements tels qu’ils sont définis dans le projet d’établissement et le contrat quinquennal. C’est également à travers ce type d’arbitrage que seraient le mieux appréhendés les impacts économiques des décisions stratégiques qui sont prises à l’échelle d’un établissement puis progressivement à l’échelle d’un site.

Le fait de privilégier un processus d’allocation des moyens qui vise d’abord à répartir ces derniers – en emplois ou en crédits – entre les composantes de l’établissement, se trouve très rapidement confronté à des logiques facultaires et/ou disciplinaires. Il nécessite des arbitrages entre opérateurs internes, parfois fondés sur des rapports de forces politiques ou sur des contraintes de nature juridique ou statutaire, dont les modalités ne garantissent pas toujours une prise en compte optimale des orientations stratégiques.

C’est tout le sens qu’il convient de donner à la lettre de cadrage et au débat d’orientation budgétaire, lesquels se cantonnent encore trop à des considérations techniques.

3.1.5. Le dialogue de gestion est un dispositif apprécié qui ne satisfait cependant pas totalement les composantes car il n’intègre pas de volet incitatif

La pratique du dialogue de gestion s’installe d’autant mieux qu’elle est très largement considérée au sein des universités comme un élément de cohésion interne. Tous les acteurs rencontrés considèrent que les réunions « dialogue de gestion » sont des rendez-vous essentiels de la relation entre la direction de l’établissement et ses composantes, unités de recherche et services.

Ils en relativisent cependant les effets en constatant que le dialogue de gestion se résume souvent, au final et en l’absence de marges de manœuvre ou d’une capacité à arbitrer entre les activités ou entre les formations, à une reconduction de leurs moyens d’une année sur l’autre.

En effet, les universités peinent à dégager suffisamment de marges de manœuvre budgétaires pour donner un véritable contenu au dialogue de gestion qui pourrait accorder une plus grande importance aux projets et réserver une partie des financements de base à ces derniers. Cette question devrait être traitée prioritairement pas les établissements car l'absence de leviers et de marges de manœuvre pourrait très rapidement nuire au développement du dialogue de gestion, développement qui est aujourd'hui apprécié par la communauté et porteur de progrès.

L'évolution très limitée de la DGF, les difficultés à maîtriser tous les déterminants de la masse salariale et les difficultés à procéder à une répartition à enveloppe constante – même lorsque les critères utilisés ont pour effet d'identifier des écarts entre les entités – ont souvent conduit les dirigeants des universités à maintenir inchangées les dotations d'un exercice à l'autre.

Par ailleurs, les enjeux financiers restent très limités pour les composantes (UFR – instituts – départements) dans la mesure où le poids de la dotation de fonctionnement qui leur revient, y compris la dotation pour les heures de cours complémentaires, ne représente qu'une faible part de la dotation globale de fonctionnement de l'université. Cette situation se vérifie d'autant plus que certaines universités ont centralisé différents types de dépenses (fluides, infrastructure, etc.) qui sont de fait, exclus du dialogue de gestion, ou bien ont préféré mettre en œuvre des droits de tirage – notamment pour les dotations d'heures complémentaires – en dehors des moyens des composantes.

Enfin, le dialogue intègre rarement une évaluation objectivée de l'activité de la composante et de ses résultats. La dotation, même si elle est relativement faible au regard du budget de l'établissement, repose davantage sur une reconduction que sur des éléments incitatifs ou des objectifs de progrès. Ajoutons que pour certaines composantes, la dotation de fonctionnement attribuée par le niveau central peut être marginale au regard de leurs ressources propres²⁸, ce qui réduit d'autant l'intérêt immédiat du dialogue de gestion.

En conclusion, la mission préconise en matière de dialogue de gestion :

- **d'élargir le dialogue de gestion à l'ensemble des ressources à répartir – emplois, crédits, offre de formation et recherche – et notamment aux emplois BIATOSS ainsi qu'aux locaux qui, à ce jour, sont peu évoqués ;**
- **de s'attacher, en matière de ressources humaines, à raisonner sur le stock des emplois disponibles et non sur le seul flux des emplois vacants ;**
- **d'établir un dialogue de gestion avec les directeurs d'unités de recherche ;**
- **d'associer davantage les instances à la définition du périmètre du dialogue de gestion et de ses modalités de mise en œuvre ;**
- **de faire précéder ce dispositif d'une analyse préalable du contexte budgétaire et des marges de manœuvre dont dispose l'établissement afin de rendre le dialogue et les engagements pris à cette occasion plus opérationnels.**

²⁸ Situation rencontrée à l'université Bordeaux 2.

3.2. La dimension pluriannuelle est trop souvent absente

A l'exception du volet immobilier des universités qui ont obtenu la dévolution de leur patrimoine (voir paragraphe 2.6), et de l'affichage, sinon de la pratique, des PPI, les universités ont peu progressé depuis le passage aux RCE dans leur capacité à inscrire leurs décisions dans une projection pluriannuelle et à dépasser le stade du constat.

C'est particulièrement vrai de la gestion des ressources humaines, de la masse salariale et des décisions prises en matière de recrutement pérenne, de rémunérations, de transformations de postes dont l'évaluation de la charge financière et les conséquences budgétaires ne dépassent pas l'exercice budgétaire. Le glissement vieillesse technicité (GVT) est recalculé *a posteriori*, la gestion des heures complémentaires s'appuie sur la consommation constatée l'année précédente.

Les universités ne disposent pas, ou peu, d'outils de projection de la masse salariale, ni en règle générale des dépenses et des recettes, quelle que soit leur nature. Elles ont progressé sur une meilleure prise en compte des constats de l'exercice N-1 qui devrait se traduire par des taux d'exécution budgétaire améliorés par rapport à la situation pré-RCE.

La mission regrette qu'elles ne s'appuient pas davantage sur un schéma directeur des emplois par secteur d'activité. Le principe de la reconduction des emplois prévaut encore largement et le dialogue de gestion intègre peu ce volet qui relève d'autres dispositifs et d'autres instances. Le volume horaire prévisionnel de l'offre de formation n'est pas maîtrisé même si les universités commencent à chiffrer les maquettes, repérer les doublons, étudier la taille des groupes.

Les marges de progrès sur cette thématique sont importantes. Leur mise en œuvre est urgente avec la multiplication des appels à projets structurants à dimension pluriannuelle liés aux investissements d'avenir, lesquels ne semblent pas, à ce stade, s'appuyer sur le développement d'outils de projection budgétaire. La mission considère qu'il est important de développer une approche pluriannuelle dans les mécanismes d'allocation des moyens

3.3. Les indicateurs de pilotage disponibles sont peu pris en compte dans le processus de prise de décision

Avec la structuration des services et cellules de pilotage, le recrutement de contrôleurs de gestion, la compétence avérée des équipes en place, les universités disposent d'un arsenal d'indicateurs intéressant, ce qui constitue un progrès indéniable par rapport à la situation pré-RCE. Ces indicateurs ont permis de faire progresser le dialogue de gestion et les composantes apprécient ces constats objectivés qu'elles sont amenées à valider.

Pour autant, la mission regrette que ces données soient encore peu prises en compte dans le processus de prise de décision des équipes de direction. Il est évident que les mécanismes de prises de décision – ou l'absence de prise de décision – sont avant tout liés au contexte

politique de chaque établissement, au poids facultaire, et à l'impact des relations interpersonnelles.

Le travail souvent remarquable des contrôleurs de gestion et des services d'aide au pilotage reste confidentiel : il a peu d'influence sur les directions métiers préoccupées de la gestion courante. Il est peu valorisé par les équipes de direction, qui se privent ainsi de leviers de conduite du changement. Il s'agit, aux yeux de la mission, d'un problème de gouvernance, dont les universités doivent s'emparer pour donner un sens à l'autonomie et à leur latitude de prise de décisions.

Au-delà, il serait regrettable que le résultat de la mise en place, pour un coût salarial non négligeable, des services et cellules d'aide au pilotage, ait un effet limité à la seule production d'indicateurs.

Enfin, il est probable que les équipes de direction ne parviendront à maintenir ces compétences et à fidéliser les jeunes cadres bien formés et performants nouvellement arrivés, que si ces derniers ont la conviction d'être utiles à la gouvernance de ces établissements.

3.4. Les décisions des établissements ne s'appuient pas sur une vision consolidée des moyens disponibles

La généralisation du dialogue de gestion au sein des universités et son extension progressive aux unités de recherche, ont permis de réaliser des progrès importants dans la transparence des processus d'allocations qui prennent mieux en compte la performance, dans la construction d'une vision unifiée des besoins et des ressources, incluant, de façon encore éparse, les ressources humaines.

Il est particulièrement intéressant de remarquer que d'une situation originelle de relatif cloisonnement entre les mécanismes d'allocation des dotations de fonctionnement, des ressources humaines, des contrats doctoraux..., les universités passent progressivement à une analyse qui gagne chaque année en globalité au fur et à mesure qu'elles parviennent à exprimer leurs stratégies de recherche et à mettre en place des processus généralisés de dialogue de gestion au sein desquels les problématiques de recherche constituent un chapitre spécifique, lorsqu'il a été choisi de ne pas réaliser un dialogue propre à la recherche, distinct de celui des composantes.

Sans qu'il soit nécessaire d'évoquer l'aide à la décision et les modifications de jugement que pourront apporter des outils de comptabilité analytique qui restent encore très largement à développer, il est frappant de constater, par exemple, que les ressources propres ne figurent généralement pas au nombre des éléments de discussion des dialogues de gestion, ou lorsque c'est le cas à titre purement documentaire. Ainsi, sauf exception, la capacité ou non des composantes et des unités de recherche à mobiliser des ressources propres n'est pas évoquée et les modèles d'allocation sont trop souvent exempts de mécanisme d'incitation à la recherche de ces ressources.

De la même façon, encore trop peu de réflexions sont menées sur le niveau des prélèvements à effectuer pour équilibrer les charges communes ainsi que les charges marginales générées

par l'exécution des contrats et conventions de recherche. Il faut reconnaître que cet exercice est doublement bridé par l'état encore embryonnaire des outils de connaissance des coûts et par le cadre fixé par les agences de financement, dont l'ANR au premier chef. Il faut enfin s'inquiéter, devant la multiplication en cours des structures disposant de capacités propres de gestion, d'éventuelles conséquences sur la diminution de l'aptitude des universités à appréhender la réalité des moyens des unités de recherche.

Par ailleurs, et dans le meilleur des cas, lorsque l'université appréhende aujourd'hui la totalité des moyens comme élément de discussion et d'éclairage de la décision lors du dialogue de gestion, la situation reste néanmoins insatisfaisante.

En effet, dans une situation où le cœur du dispositif de recherche des universités est constitué d'unités mixtes de recherche, les arbitrages relatifs aux moyens de recherche restent pour la majeure partie des cas des actes unilatéraux et non concertés de chacun des partenaires, qu'il s'agisse d'autres établissements d'enseignement supérieur ou d'organismes de recherche. Une gradation dans cette situation peut être observée :

- dans les meilleurs des cas, s'appliquant aujourd'hui à quelques grosses unités de recherche, le dialogue de gestion est global et conjoint entre les tutelles de l'UMR, mais les décisions d'allocation demeurent *in fine* non concertées²⁹. Cette situation ne concerne encore qu'un petit nombre d'unités par université ;
- à un niveau moindre, l'université réalise seule son propre dialogue de gestion, mais en disposant de la pleine connaissance des moyens attribués par le partenaire sur l'exercice antérieur, c'est le cas de l'université de Strasbourg et de l'université Paris 7 pour les unités ne relevant pas du cas précédent ;
- viennent ensuite les situations où le dialogue de gestion s'effectue hors de toute connaissance ou prise en compte des moyens apportés par les partenaires et où il reste morcelé entre ressources humaines et autres ressources.

S'agissant de la connaissance des moyens apportés par les partenaires (CNRS et INSERM essentiellement), il est apparu curieux que certaines universités en disposent de façon très précise (université de Paris 7 et université de Strasbourg) alors que d'autres affirment n'en avoir pas, ou partiellement, connaissance (université de Bourgogne, université de Poitiers). L'unicité des modes de gestion des EPST, incite à considérer que la réponse serait plutôt à rechercher dans l'appétence des universités à obtenir ou utiliser cette information.

C'est pourquoi la mission appelle au respect des obligations législatives et réglementaires qui prévoient que les universités doivent présenter, avec leur budget et le compte rendu d'exécution de ce dernier, une vision consolidée de l'ensemble des moyens concourant à leurs activités, et notamment les moyens apportés par les EPST³⁰.

²⁹ C'est notamment le cas depuis 2011 pour les 200 plus grosses unités mixtes de recherches communes à des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et au CNRS.

³⁰ Le rapport IGAENR consacré aux « universités de proximité » arrive à des conclusions similaires.

3.5. Le suivi des recettes et le développement des ressources disponibles n'apparaissent pas prioritaires

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.

3.5.1. Le développement des ressources propres doit être encouragé à travers le dialogue de gestion

Les ressources propres ne sont aujourd'hui clairement pas au centre du dispositif du dialogue de gestion. Les fiches de caractérisation ne retracent pas toujours les ressources propres générées par les composantes. Ces données n'entrent pas dans le calcul des dotations, ce qui constitue une faiblesse du dispositif, lequel ne comporte pas véritablement de mécanisme visant à favoriser l'augmentation des ressources de l'établissement.

Le seul dispositif existant observé dans trois universités consiste à garantir aux composantes ou aux laboratoires leur libre disposition lors des années suivantes. Le développement des ressources propres est encore limité par les insuffisances actuelles de l'analyse des coûts des prestations.

L'université de Bordeaux 2 semble l'une des plus avancées sur ce point. Elle pratique une politique de prélèvement sur ses ressources propres significative pour financer le fonctionnement de l'établissement et ses actions en matière de recherche (ANR 4%, PCRDT et activités contractuelles 15 %). Cependant, elle ne dispose pas encore aujourd'hui d'une capacité d'appréciation de son activité en coûts complets, ce qui ne lui permet pas d'ajuster la politique de prélèvement de l'établissement à la réalité des coûts supportés.

Enfin, la mission a pu constater que la mise en œuvre d'un prélèvement sur ressources propres destiné à participer au financement des dépenses de support qu'elles génèrent n'est pas pratiquée dans tous les établissements. Deux des universités sous revue ne procèdent à aucun prélèvement, l'une d'entre-elles laissant simplement la liberté aux composantes de procéder elles-mêmes à un prélèvement alors que celles-ci n'ont pas en charge les frais immobiliers. Une telle situation milite, comme le suggère la mission, en faveur du développement d'une capacité d'analyse de l'impact économique des décisions prises dans les établissements, l'absence de prélèvement pouvant être compensée par une modification de l'équilibre de financement des charges communes et des composantes.

Les universités ne se constitueront des marges de manœuvre que si elles parviennent à développer des nouvelles ressources et à imputer sur ces ressources le coût des activités support nécessaires à leur gestion. En effet, le modèle selon lequel la DGF devrait, seule, financer les charges indirectes en sus des activités de formation et de recherche tandis que les ressources propres ne financeraient que des activités de formation et de recherche spécifiques, n'est pas soutenable à moyen terme.

La mission préconise que les processus d'allocation des moyens favorisent le développement des ressources propres et que l'amélioration de la qualité du suivi du recouvrement de ces dernières soit mieux pris en compte à l'occasion des dialogues de gestion.

3.5.2. Les ressources propres doivent participer au financement du fonctionnement général de l'établissement au moins à hauteur des coûts de support qu'elles génèrent

La limitation des prélèvements autorisés sur les dotations ANR et IdEx (4%) va s'avérer rapidement très pénalisante pour les établissements dans la mesure où ces montants sont notoirement insuffisants pour couvrir les frais de gestion et de fonctionnement général très significatifs des activités développées dans le cadre de ces financements. Dans les faits, c'est le budget global de l'université et notamment la dotation globale de l'Etat, qui assume une part déterminante du financement des coûts de fonctionnement des activités développées sur ressources propres.

Cette observation n'est pas sans enjeux. Elle a déjà été formulée par l'IGAENR dans son rapport consacré à l'audit des fonctions support de cinq organismes de recherche³¹.

Les établissements bénéficient également du reversement d'un préciput sur les financements ANR³² de projets réalisés par les unités de recherche qu'ils hébergent. Cependant, dans les universités visitées, ce préciput n'est pas utilisé pour financer les charges générales mais le plus souvent pour abonder le financement d'appels d'offres internes.

De plus, pour consolider leur situation financière et leurs marges de manœuvre les universités doivent conserver la maîtrise des ressources supplémentaires qu'elles sont en mesure de développer, ce qui pose la question du risque de dispersion de ces dernières dans différents types de structures aux formes juridiques diverses. L'université de Strasbourg constitue à cet égard un exemple caractéristique mais elle n'est pas la seule concernée par cette observation (voir paragraphe 1.3.2).

En effet, les ressources propres attachées aux grands projets structurants sont par nature fléchées et leur mode de gestion est en partie conditionné par des cahiers des charges qui pèsent sur les finances des universités lorsqu'ils imposent le recours à des structures de gestion autonomes ou lorsqu'ils limitent à un niveau insuffisant les prélèvements, au titre des coûts de support, que les universités peuvent opérer. Les modes de financement de ces grands projets font peser de lourdes incertitudes sur l'évolution des finances des établissements si chacun d'entre eux n'apporte pas une contribution raisonnable au fonctionnement global de l'établissement.

Alors que la fusion des établissements avait notamment pour objectif de clarifier le paysage universitaire et de rendre plus cohérente sa gouvernance, la tendance actuelle du financement

³¹ Rapport IGAENR n° 2011-109 relatif à la synthèse des audits des fonctions support du CNRS, de l'NSERM, de l'INRIA, de l'INRA et du CIRAD.

³² D'un montant de 11 %.

des grands projets peut faire craindre une forme de privatisation des ressources et de mutualisation des charges dangereuse pour l'équilibre financier des établissements, dont les premiers effets porteront sur l'offre de formation.

C'est pourquoi, la mission préconise qu'à tout le moins les conventions de fonctionnement des différents projets incluent dans leurs termes une évaluation réaliste des charges indirectes induites par chacun des projets, ainsi que les dispositions par lesquelles celles-ci seront restituées aux établissements.

3.6. La maîtrise du volume horaire de la charge d'enseignement est peu assurée

C'est parce que les dispositifs de maîtrise des charges d'enseignement ne sont pas bien assurés que la question de la restriction des heures complémentaires pour dégager des marges de manœuvre, observée dans certains des établissements visités, se pose.

La mission a ainsi constaté que si les lettres de cadrage budgétaires intègrent des éléments stratégiques en matière de formation et formulent un certain nombre de directives (fermeture des formations à faible effectif, taille des groupes, seuil de dédoublement...), les équipes de direction rencontrent des difficultés à les faire accepter par les composantes lors des dialogues de gestion, si tant est qu'elles-mêmes accordent à cette question l'attention requise. et en fassent un sujet central des entretiens.

Maîtriser, voire réduire le volume horaire de l'offre de formation est un objectif qui n'est pas encore accepté par toute la communauté universitaire. La traduction en euros de ces heures d'enseignement n'est pas encore entrée dans la culture des enseignants, leur préoccupation première étant de nature pédagogique. Il s'agit parfois, plus simplement, de préserver les emplois et les enseignements des composantes.

Aussi, faute d'être en capacité de mesurer et d'analyser précisément le volume horaire des formations et de maîtriser leur masse salariale, plusieurs universités³³ ont fait le choix de réduire les enveloppes d'heures complémentaires pour contenir les dépenses de personnel. Ne pouvant s'appuyer sur une analyse qualitative de l'offre de formation et/ou sur son volume horaire, les critères retenus ont été, dans un premier temps d'ordre mathématique, à travers :

- l'application d'un pourcentage de réduction du nombre des heures complémentaires³⁴ ;
- la fixation d'une cible en termes de nombre d'heures de formation à échéance 2015 par rapport à l'offre de formation actuelle, sur une hypothèse d'effectifs étudiants constants conduisant à une réduction de 40 000 heures, dans une des universités visitées ;
- l'application d'un quota maximum d'heures complémentaires par enseignant³⁵.

³³ Universités de Strasbourg, Poitiers, Bordeaux 2.

³⁴ Dans une université visitée : baisse annoncée de 8 % des enveloppes d'heures complémentaires pour le budget 2012.

³⁵ Dans une des universités du panel : limitation à 75 heures complémentaires au-delà du service statutaire pour chaque enseignant avec une dérogation possible pour les disciplines déficitaires : sciences humaines et sociales et STAPS.

Même les universités qui disposent ou se dotent d'un système d'information spécifique intéressant (type SGSE) qui permet aux services administratifs de suivre les services d'enseignement et les heures complémentaires effectuées pour une année universitaire donnée, n'utilisent pas encore véritablement ce dispositif pour asseoir leurs décisions en matière de demandes d'habilitation de diplômes, d'ouverture effective de formations et d'affectation d'emplois vacants et de recrutement.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que la mission a pu constater que nombre de composantes s'étaient dotées d'outils internes pour suivre le volume horaire de leurs propres formations. Lors du dialogue de gestion ces dernières sont parfois mieux armées que les équipes de direction pour négocier leurs moyens tant en emplois qu'en heures complémentaires.

Il résulte de cette situation, et en l'absence de prise en compte réelle du volume horaire des formations par les équipes de direction lors des dialogues de gestion, que les décisions relatives au devenir de l'offre de formation, à l'utilisation des emplois vacants et aux recrutements ne sont absolument pas liées et mises en perspectives, ce qui ne peut que se traduire par une absence de maîtrise du coût horaire de l'offre de formation.

Les décisions globales évoquées *supra* – application d'un pourcentage de réduction du nombre des heures complémentaires de l'année antérieure, fixation d'une limite globale du nombre d'heures de formation, application d'un quota maximum d'heures complémentaires par enseignant voire non paiement des heures de vacation en l'absence de la signature d'un contrat au préalable – sont rarement efficaces car réellement peu appliquées.

Au-delà des évolutions des charges d'enseignement qui ont un effet sur la masse salariale, la mise en œuvre des référentiels d'équivalence des tâches des enseignants³⁶ a engendré un accroissement du volume global des heures complémentaires. Les établissements ont constaté, *a posteriori*, que les équivalences horaires relatives, entre autres, aux activités pédagogiques³⁷, ont augmenté, parfois de façon significative, le volume des heures complémentaires et de fait la masse salariale, contribuant ainsi à donner l'impression que les marges de manœuvre sont négligeables même lorsque les moyens globaux augmentent dans certains établissements.

Un des établissements visités³⁸ ayant dressé une liste assez exhaustive, en particulier, des activités pédagogiques sans en évaluer de façon précise l'impact sur la masse salariale et sur le budget de l'établissement, a été contraint à partir du constat *a posteriori* du coût de la mise en œuvre du dispositif de revoir les équivalences horaires de son référentiel.

³⁶ Arrêté du 31 juillet 2009 approuvant le référentiel national d'équivalences horaires établi en application du II de l'article 7 du décret n°84-431 du 6 juin 1984 modifié 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. Activités pédagogiques : encadrement des étudiants : suivi de stages, suivi de mémoire ou de projet, tutorat ; suivi d'équipes pédagogiques.

³⁷ Activités pédagogiques : encadrement des étudiants : suivi de stages, suivi de mémoire ou de projet, tutorat ; suivi d'équipes pédagogiques.

³⁸ Université de Franche-Comté.

Enfin, au-delà de la maîtrise du volume horaire des formations, les établissements visités par la mission sont dépourvus de toute analyse portant sur le coût complet de ces dernières.

Une mission de l'IGAENR qui travaille actuellement spécifiquement sur le thème de l'offre de formation a rencontré une université qui a engagé un premier travail sur le coût des diplômes d'université, ce qui a permis de constater que le montant des droits d'inscription pratiqués était souvent sous évalué par rapport au coût réel des formations. Mais il s'agit encore d'un travail à la périphérie au regard du nombre de diplômes d'État à analyser.

La mission considère que la mise en œuvre et l'utilisation effective d'un outil permettant de prévoir et de maîtriser le volume horaire de l'offre de formation doit maintenant être une priorité absolue des établissements et du MESR.

Il faudrait pour cela notamment qu'une prime à la bonne gestion soit intégrée dans le processus d'allocation des moyens aux universités par l'intermédiaire d'une dotation contractuelle.

3.7. Les décisions prises ne reposent pas sur la mise en évidence de l'équilibre économique des différentes activités des établissements

Comme les développements précédents du présent rapport permettent de le souligner, la construction du budget des universités reste organisée autour de deux entrées principales : une entrée en produits et charges par nature et une répartition des moyens entre les structures, composantes, unités de recherche et services.

C'est aussi principalement sous cette double forme que se fait le suivi de l'exécution budgétaire et l'analyse de l'exercice budgétaire clos. Il faut constater que l'utilisation des destinations LOLF n'a pas de réalité dans la conduite budgétaire de la plupart des établissements, ces données étant traitées avec une fiabilité très faible avant tout pour répondre aux demandes de remontées d'informations du MESR.

Cette double approche ne permet pas d'apprécier correctement l'ensemble des moyens concourant à la réalisation des deux activités cœur de métier de l'université que sont la formation – allant de « l'entrée » des étudiants à leur insertion professionnelle – et la production de connaissances. Elle ne donne pas de réponses correctes à la mise en évidence de l'équilibre économique de chacune de ces deux activités :

- la vision que l'on peut se faire de la formation est partielle : au mieux elle retrace les moyens consacrés aux heures complémentaires, au fonctionnement pédagogiques et aux investissements les plus courants. Elle fait parfois le lien avec la charge d'enseignement mais souvent se limite à une approche de la consommation des heures complémentaires. Elle intègre très peu la prise en compte de l'utilisation des ressources physiques (les locaux et leur valorisation économique) et ne fait pas apparaître les moyens, et notamment les moyens humains mobilisés par le soutien à la formation, que ces moyens soient internes

- aux composantes, communs à l'ensemble de l'activité formation ou mutualisés entre plusieurs composantes) ;
- le même type d'observation peut être formulé pour l'activité de recherche : l'entrée par les moyens alloués aux unités de recherche fait rarement le lien avec les surfaces attribuées à ces dernières et ne permet pas de mettre en évidence les moyens attribués à la fonction soutien à la recherche. Mais ici, la principale limite réside dans le périmètre pris en compte, les moyens attribués sur le budget de l'établissement ignorant ceux qui sont attribués par les autres financeurs des unités mixtes de recherche (voir paragraphe 3.4)

Pour ces deux fonctions, le processus budgétaire – en prévision, en suivi et analyse de l'exécution – fait très peu de place à l'analyse des ressources, à l'évolution des structures de celles-ci, au coût d'acquisition de la ressource et à l'impact de la mise en œuvre des activités induites en termes de consommation de moyens (en salaires, surfaces, moyens de fonctionnement, etc.).

Or, pour améliorer la phase d'élaboration du budget et optimiser le financement des activités de l'établissement, les réflexions sur l'évolution de ces activités de formation ou de recherche sur un domaine donné doivent être en mesure de relier la définition de leur contenu pédagogique ou scientifique, la structure des moyens nécessaires – moyens humains, de fonctionnement et d'investissement – et la structure des financements possibles.

3.8. La culture de la reconduction des dotations de l'année antérieure est encore prégnante dans certains établissements

Il existe une grande variété de procédures d'allocation interne des crédits dans les universités visitées par la mission. Ces procédures varient selon le degré de mutualisation de certaines catégories de dépenses – dont la masse salariale – au niveau central, et selon que les établissements se sont dotés ou non de critères de répartition votés par le conseil d'administration et connus de tous.

Compte tenu de cette diversité, il a paru intéressant à la mission de présenter cinq situations qui illustrent des choix très différents.

Dans la première des universités visitées, deux grands chantiers ont été menés, l'un qui porte sur l'identification d'indicateurs de répartition des crédits avec pour objectif de doter les composantes selon des critères lisibles et homogènes, dans un périmètre de gestion identique pour toutes, l'autre qui concerne la politique de participation des composantes aux dépenses prises en charge au niveau central, selon la nature des ressources propres qu'elles perçoivent.

Dans un deuxième établissement, les dotations de fonctionnement sont calquées sur la reconduction des montants attribués à la composante par le budget précédent (la dotation socle). Seule concession à une stratégie d'établissement, l'université gère au niveau central quelques enveloppes transversales destinées à assurer le financement des dispositifs pédagogiques nouveaux et transversaux.

Dans un troisième établissement, si les dotations dédiées à la formation et au fonctionnement des composantes sont également calées sur la reconduction des montants attribués par le budget précédent, elles se fondaient, historiquement, sur des critères qui tenaient compte de paramètres propres à chaque composante. Ces critères ont été abandonnés, leurs variations ayant été jugées insuffisantes pour justifier de nouveaux calculs chaque année. Alors que cette université est très sensible aux critères du modèle SYMPA et à leur optimisation en matière d'emplois, les dotations concernant la formation ne comportent aucun critère explicite ou aucun caractère incitatif.

Dans un quatrième établissement, les composantes conservent leurs ressources propres, une part des droits d'inscription et reçoivent une partie de la dotation globale de fonctionnement après déduction de différentes dépenses prises en charge par le niveau central (masse salariale État, dépenses communes, heures complémentaires). En 2012, la répartition qui ne portait au final que sur 4% du montant de la DGF, a été effectuée sur la base d'un système de répartition conçu à partir du modèle SYMPA :

- étudiants présents aux examens avec application de la pondération du modèle SYMPA : 40% ;
- enseignants-chercheurs et hospitalo-universitaires producteurs : 40% ;
- surfaces : 20%. Ce critère, qui ne figure pas dans le modèle SYMPA, permet de prendre en compte des coûts incompressibles de viabilisation des bâtiments.

L'enjeu de cette répartition, aussi relatif soit-il au regard des masses financières gérées par l'université depuis le passage aux RCE, reste politiquement sensible et le résultat du fonctionnement du modèle, puis ce qu'il est devenu, a suscité des réactions de la part de certains directeurs de composantes.

Enfin, dans une cinquième université, dont les moyens financiers sont très centralisés, les composantes disposent pour leur fonctionnement d'une dotation financière, d'une enveloppe « heures complémentaires » et de leurs ressources propres. La dotation récurrente ne repose pas sur un calcul faisant appel à des indicateurs : elle résulte principalement d'une reconduction des moyens antérieurs. En l'absence de critérisation de la dotation, et placée devant la nécessité de dégager des marges de manœuvre, l'université n'a attribué en 2012 que 80 % du budget de ces dernières et a mutualisé les 20% restants dans un fonds d'intervention. Ce fonds d'intervention permettra d'aider les composantes qui, l'année précédente, ont enregistré un taux d'exécution budgétaire supérieur à 80% ainsi que de cofinancer, sur appel d'offres, des projets présentés par ces dernières.

Dans trois des cinq situations décrites, la reconduction des moyens alloués l'année précédente constitue le mode d'allocation principal même s'il est atténué, ici ou là par quelques mesures correctrices.

Deux établissements utilisent un dispositif qui s'appuie sur des critères, dont la portée est cependant faible dans l'un d'entre eux, compte tenu de l'importance limitée des moyens répartis par ce biais.

S'agissant des dotations en heures complémentaires des composantes, le constat est similaire. En l'absence d'outils d'analyse des volumes horaires de l'offre de formation de chaque

composante ou en l'absence d'une utilisation judicieuse de l'outil d'analyse lorsque ce dernier existe, les dotations en heures complémentaires sont la plupart du temps calculées dans les universités visitées par références aux dotations des années antérieures. Lorsque la nécessité de faire des économies s'impose, des mesures générales de réduction des dotations sont prises (voir paragraphe 3.6).

On peut s'étonner du fait que les universités éprouvent autant de difficulté à sortir de la logique de la reconduction quasi systématique des moyens alloués l'année précédente, dans la mesure où la majorité d'entre elles ont organisé un processus d'allocation des moyens recherche qui intègre, pour une part, des critères de performance des unités pour définir les moyens de base qui leur sont alloués et, pour une autre part, des appels d'offre dans le cadre d'une politique de recherche incitative. De plus, ces établissements ont tous mis en place des dialogues de gestion qui constituent, en principe, un lieu privilégié de discussion permettant de s'affranchir des reconductions mécaniques de moyens.

La mise en œuvre de dispositifs d'allocation interne des crédits reposant pour partie sur des critères transparents, connus de tous, et pour partie sur une dotation sur objectifs apparaît indispensable aux yeux de la mission car étant la mieux à même d'optimiser les marges de manœuvre de l'établissement.

3.9. La part laissée aux dispositifs de financement sur objectifs est faible

Dans la mesure où la plupart des établissements visités par la mission alloue encore assez systématiquement les dotations en crédits à leurs composantes sur la base des enveloppes attribuées l'année précédente, et n'utilise pas ou peu de dispositifs fondés sur l'utilisation de critères pour calculer le montant de ces dotations, les établissements peinent à dégager des marges de manœuvre qui leur permettraient d'allouer une partie de ces moyens sur la base d'objectifs spécifiques.

Les quelques innovations que la mission a pu relever en la matière concernent toutes l'activité de recherche pour laquelle des financements spécifiques d'un montant limité sont réservés au financement sur objectifs (Paris 7, Strasbourg, Bourgogne, Poitiers) ou au financement d'actions mutualisées (Bordeaux 2).

La généralisation des dialogues de gestion constitue pourtant le cadre privilégié à partir duquel un premier financement déterminé en fonction de l'activité des composantes, constituant le socle de la dotation, pourrait être complété par un financement sur objectifs dont l'importance pourrait représenter entre 10 et 20% de la dotation des composantes. Cette part de la dotation pourrait être utilisée par la direction des établissements pour impulser ses orientations.

Au final, la situation est dans les établissements visités assez similaire à celle qui prévaut au niveau national, où la part réservée aux financements incitatifs via le contrat d'établissement ne représente plus que la portion congrue de l'allocation des moyens.

La mission considère qu’il conviendrait de restituer des marges de manœuvre politiques à tous les niveaux d’allocation des moyens, au niveau national via le contrat d’établissement, et au niveau des établissements via le dialogue de gestion, en limitant la part des moyens alloués sur la base de l’activité voire de la performance³⁹ et en réservant une partie des moyens au financement d’objectifs précis fixés conjointement.

3.10. L’analyse de la masse salariale ne constitue pas encore un outil de pilotage

Depuis leur passage aux RCE, les établissements ont pris la mesure des enjeux budgétaires de la gestion de leur masse salariale. Ils ont fréquemment procédé au recrutement de contrôleurs de gestion et se sont dotés d’une cellule de suivi de la masse salariale placée au sein de la direction des finances ou au sein de la direction des ressources humaines.

Après avoir fiabilisé les données contenues dans les applications de gestion administrative des personnels et de paie, les universités visitées se sont dotées, sauf exception, de logiciels permettant d’assurer le suivi de la consommation de leurs ETPT et de leur masse salariale. Cependant, la mission a constaté, que dans une de ces universités, et en l’absence d’outil adapté – hormis l’analyse sur des tableaux Excel des retours paies de la trésorerie générale – la visibilité sur sa masse salariale reste problématique.

Globalement la mission a constaté que les établissements visités suivent la consommation de leurs ETPT et de leur masse salariale avec attention mais n’utilisent pas ces données à des fins de pilotage.

Plusieurs établissements (universités de Bourgogne et de Poitiers) ont même développé une capacité d’analyse très détaillée et disposent de données concernant la masse salariale consommée par composante, par unité de recherche, par types d’emplois et par discipline. Mais ces données, lorsqu’elles existent, ne sont ni analysées, ni utilisées lors du dialogue de gestion et ne sont pas croisées avec les indicateurs de performance lorsque ces derniers sont disponibles.

Cette situation s’explique notamment par les délais d’appropriation nécessaire de cette problématique par les équipes de direction mais également par le fait que l’importance de la masse salariale consommée est avant tout la résultante de la structure des emplois de chaque composante, de l’âge des personnels, etc. toutes données sur lesquelles ces équipes estiment avoir peu de prise.

3.11. Les équipes de direction associent assez peu leurs instances

La mission a fait le constat dans la majorité des établissements visités que les instances de ces établissements sont au final peu associées aux procédures d’allocation des moyens. Si les dispositions législatives en vigueur sont respectées partout – le conseil d’administration approuve la lettre de cadrage budgétaire et vote la répartition des moyens, en crédits et en

³⁹ Cette part a vocation à rester largement majoritaire.

emplois entre les composantes ; le conseil des études et de la vie universitaire et le conseil scientifique sont consultés en amont sur les questions qui les concernent – force est de constater que ces instances sont rarement associées à l’élaboration des processus d’allocation et à la définition des critères de répartition utilisés.

Ainsi, la mission a constaté que dans certains établissements visités le conseil d’administration n’est pas saisi des modalités du dialogue de gestion ni du cadrage budgétaire. Les évolutions de l’offre de formation, la taille des groupes, les seuils d’ouverture ou de fermeture d’une formation ne font pas systématiquement l’objet d’une consultation du conseil des études et de la vie universitaire.

Dans tel autre établissement, l’évolution du rôle des différents acteurs internes et externes à l’établissement dans la procédure d’allocation et de gestion des moyens issus des financements du programme des investissements d’avenir, est décidée sans que les conseils concernés ne soient consultés. Pourtant, la gestion par les SATT des activités de valorisation et des contrats est un choix qui n’est pas sans conséquences sur les ressources de l’université, devrait, compte tenu des enjeux, faire l’objet d’un débat au sein des instances, conseil scientifique et conseil d’administration.

Il est vrai que le maintien de la culture de la reconduction des dotations des années antérieures, qui perdure dans certains établissements (voir paragraphe 3.8) ne justifie pas, aux yeux des équipes de direction concernées, une intervention forte des instances.

Dans les établissements où les modalités d’allocation des moyens ont évolué, notamment à travers la mise en place d’un dialogue de gestion global, ces évolutions ont été portées par l’équipe de direction qui s’est appuyée principalement sur la communauté des directeurs de composantes et parfois sur des groupes techniques pour déployer son projet.

Pour que son rôle d’orientation et de financement des activités des établissements d’enseignement supérieur soit pleinement reconnu, le processus d’allocation interne des moyens doit rechercher dans le même temps efficacité et adhésion de la communauté universitaire.

Dans ce cadre, le rôle des instances de l’établissement est primordial. La complexification des problématiques – à travers notamment les initiatives d’excellence et les projets de fusion – et des instruments techniques de répartition des moyens introduits notamment par le transfert de la masse salariale ne doivent pas transformer les processus d’allocation des moyens en débats techniques au risque de générer un appauvrissement du débat stratégique et de se traduire dans les faits par une confiscation du rôle des élus.

La définition des mécanismes d’allocation des moyens comme outils de mise en œuvre de la politique des établissements ne doit pas, quelle que soit la technicité du sujet, être détachée de la finalité première des établissements qui consiste à développer des activités de formation et de recherche. Dans ce cadre, l’association de la communauté et des conseils à ces questions est primordiale et doit être maintenue.

Cette situation pose également la question du nombre et du rôle de chacune des instances qui sont aujourd'hui définies par la loi. La forte évolution du contexte évoquée dans la première partie du présent rapport, rend peut être nécessaire une évolution de ce dispositif en recherchant une plus grande souplesse, gage d'adaptation aux besoins des situations locales. Les évolutions impulsées dans ce domaine par la nouvelle université de Lorraine en sont une illustration (voir paragraphe 5.7).

4. Le modèle de répartition des moyens SYMPA n'est pas sans influence sur les dispositifs d'allocation des établissements

La mission a considéré qu'elle devait consacrer une part significative de son rapport au modèle de répartition des moyens SYMPA dans la mesure où elle a observé que ce modèle, et plus généralement la façon dont l'État alloue des moyens aux universités – qu'il s'agisse de la dotation globale de fonctionnement, avec en son sein la dotation de masse salariale, ou du bonus contractuel – avait une incidence sur les dispositifs d'allocation des moyens mis en œuvre en interne par les établissements.

Cependant, afin de simplifier la lecture du présent rapport, elle a opté pour une présentation synthétique de ses observations dans cette quatrième partie et présente l'intégralité de son analyse relative au modèle SYMPA en annexe 1.

4.1. Le modèle SYMPA introduit des innovations intéressantes

Le modèle d'allocation des moyens des universités SYMPA, pour SYstème de répartition des Moyens à la Performance et à l'Activité, a été mis en œuvre en 2009 pour corriger les faiblesses du modèle antérieur « SAN REMO⁴⁰ ». Il vise à répartir, de manière transparente, les moyens disponibles à proportion de l'activité et de la performance des établissements.

Il propose une approche globale formation – recherche. Les crédits disponibles sont répartis en deux enveloppes principales, enseignement et recherche, qui se décomposent chacune en deux sous-enveloppes « activité » (80% des moyens alloués) et « performance » (20% des moyens alloués).

La part des moyens alloués sur la base de l'activité des établissements distingue la formation prise en compte par le modèle à hauteur de 65% et la recherche prise en compte à hauteur de 35%⁴¹, à partir de critères tels que le nombre d'étudiants présents aux examens⁴² et le nombre d'enseignants-chercheurs produisant⁴³.

La part des moyens alloués sur la base de la performance des établissements (20%) prend en compte des critères tels que :

- la valeur ajoutée des établissements dans la réussite de leurs étudiants en licence et en DUT ;
- le nombre de diplômés en master, de diplômés d'ingénieurs et du secteur santé⁴⁴ ;
- la cotation des unités de recherche par l'AERES ;
- le nombre de doctorats délivrés.

⁴⁰ Système ANalytique de REpartition des Moyens.

⁴¹ Ce ratio est de 70% pour la formation et 30% pour la recherche pour l'allocation des emplois.

⁴² Nombre étudiants ayant obtenu au moins une note supérieure à 0 dans une épreuve. 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.

⁴³ En distinguant les secteurs sciences de la vie, sciences exactes et sciences humaines et sociales.

⁴⁴ A l'avenir la cotation des masters par l'AERES devrait être intégrée dans le modèle lorsque cette cotation aura été établie pour l'ensemble des vagues contractuelles.

Le dispositif prévoit que les universités dont le nombre d'emplois est inférieur à celui qui est calculé par le modèle bénéficient d'une compensation financière. L'existence d'un excédent d'initialisation qui est conservé, en principe à titre transitoire, par les établissements sur dotés en crédits, permet un passage progressif au nouveau mode de répartition des moyens.

4.2. Le modèle SYMPA présente néanmoins des limites

Le modèle SYMPA présente également des limites qui sont liées, pour certaines d'entre elles, au modèle lui-même et, pour d'autres, à l'usage qui en est fait ainsi qu'à l'évolution du contexte général.

4.2.1. Les limites propres au modèle

Comme la mission l'a rappelé dans le paragraphe 4.1, le modèle SYMPA répartit les moyens (emplois et crédits de fonctionnement) entre activités (formation et recherche), entre groupes de disciplines ou champs scientifiques (scientifique ou tertiaire en formation, sciences exactes, sciences de la vie, sciences humaines et sociales en recherche), en identifiant pour chaque classe un indicateur mesurant de façon nationale l'activité ou la performance des universités. Dans ce cadre, chaque université se voit attribuer, pour chaque déterminant du modèle, une quote-part proportionnelle à son poids dans l'indicateur – d'activité ou de performance – national.

Le ministère attribue à chaque déterminant du modèle, un « prix de financement » qui le différencie des autres et qui varie en fonction de l'évolution relative des universités les unes par rapport aux autres. Le prix de financement est donc une donnée construite *a posteriori*, intégrant l'évolution de l'ensemble des universités pour une affectation globale de moyens cohérente avec le budget dont dispose le ministère.

La combinaison de la répartition des moyens (par déterminant du modèle) et des indicateurs retenus (d'activité ou de performance) a des effets d'incitation sur les établissements. Le modèle induit, de fait, une hiérarchie de financement, même si les universités ne sont pas tenues par celle-ci dans leur allocation interne des ressources.

- **La prise en compte de l'activité et de la performance dans les domaines « formation » et « recherche » varie selon qu'il s'agit d'allocation d'emplois ou de crédits**

La première observation de la mission concerne l'équilibre retenu entre les domaines formation et recherche au sein du modèle pour constater qu'en formation, la part liée à la performance est plus forte pour la répartition des emplois que pour la répartition des crédits de fonctionnement. Dans le domaine de la recherche la part liée à la performance est forte en ce qui concerne l'allocation des emplois et représente la totalité des moyens alloués au fonctionnement.⁴⁵

⁴⁵ Le détail des observations de la mission figure en annexe 1 du présent rapport.

La deuxième observation de la mission met en évidence le fait que le financement par étudiant est plus favorable en master qu'en licence : +19% en emplois, +21% en crédits de fonctionnement. **La question d'un meilleur équilibre dans le modèle entre le niveau licence et le niveau master est donc posée.**

- **Les différences de pondération entre les types de formation et les groupes de disciplines ont des effets très sensibles**

La troisième observation de la mission met en évidence le fait que les écarts de pondération les plus importants dans le domaine formation existent entre, d'une part, le secteur secondaire et le secteur tertiaire et, d'autre part, entre les formations généralistes et les formations professionnelles.

Ainsi selon le modèle, une charge d'enseignement de 758 heures pour 100 étudiants de licences tertiaires contribue à financer environ 420 heures par étudiant. En revanche, une charge d'enseignement de 1 653 heures pour 100 étudiants de licences scientifiques se traduit par une offre de 690 heures par étudiant. Enfin, la charge de 2 607 heures pour 100 étudiants en IUT tertiaire a pour équivalence une offre de 860 heures par étudiant.

Ces normes de construction du modèle ne sont en fait que la traduction des équilibres de financement acquis ; elles ne reposent sur aucune analyse des coûts constatés. Elles pérennisent pour le secteur tertiaire – en particulier au niveau licence – un modèle à base de cours magistraux en amphithéâtre peu adapté à des étudiants à faible autonomie.

L'ensemble de ces observations milite pour 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.

- **L'équilibre entre formation et recherche**

La comparaison entre les pondérations retenues pour les domaines formation et recherche n'a pas de sens en soi, les coûts des activités étant difficilement comparables. En revanche, il est intéressant de mettre en correspondance les effets d'incitation induits par le modèle. Ainsi, 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, objectif sans doute plus aisé à atteindre que le précédent, est beaucoup plus intéressant pour un établissement, puisqu'il 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)⁴⁶.

Les calculs et les observations effectués par la mission démontrent les effets très importants de l'augmentation du taux de producteurs dans les établissements et les effets de cette décision

⁴⁶ Ces simulations ont été opérées à partir des données réelles de l'université d'Aix-Marseille II, voir annexe 1.

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.

- **Le modèle d'allocation SYMPA ne couvre pas la totalité des moyens alloués aux établissements**

Le modèle d'allocation SYMPA ne couvre pas la totalité des moyens alloués aux établissements. Certains crédits ne sont pas répartis par le modèle car ils répondent à des logiques spécifiques. Outre les crédits d'investissement et le bonus contractuel qui n'ont pas vocation à relever du modèle, les crédits relatifs aux contrats doctoraux fléchés, à la coopération internationale, à l'accueil de normaliens ou de polytechniciens, à la part du plan licence réservée aux IUT et à des actions spécifiques diverses continuent d'être notifiés spécifiquement.

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.

- **La nature et l'évolution des données utilisées par le modèle**

La progression apparente de la qualité des activités des établissements telle qu'elle apparaît au regard des évaluations de l'AERES (cotation des unités de recherche et nombre d'enseignants-chercheurs produisant) et la difficulté de définition de certains indicateurs (92% d'étudiants présents aux examens en licence au niveau national) limitent le caractère discriminant de certains critères du modèle même s'il existe encore des différences notables entre établissements en matière de présence des étudiants aux examens.

L'importance des moyens alloués à un établissement dépend à la fois des moyens globaux disponibles, des données propres à l'établissement considéré mais également de l'évolution des données de l'ensemble des établissements (voir *supra*). Ainsi, un établissement dont les effectifs étudiants augmenteraient, mais augmenteraient moins que la moyenne des établissements verrait, sur la base des critères du modèle d'allocation des moyens, la part de son enveloppe fixée au regard de son activité se dégrader⁴⁷.

Le décalage avec lequel le nombre d'étudiants inscrits et présents aux examens est pris en compte (année N-1) dans le modèle est également susceptible de poser problème en cas de variation significative des effectifs, ce qui amène la DGESIP à retenir, à titre dérogatoire, les effectifs provisoires de l'année lorsqu'un établissement est confronté à une hausse de ses effectifs⁴⁸.

⁴⁷ Cette situation a été observée dans certains établissements en raison, notamment, des effets de la mastérisation des formations aux métiers de l'enseignement qui déplacent des flux conséquents d'étudiants entre les universités.

⁴⁸ A l'inverse, un établissement confronté à la baisse de ses effectifs bénéficie « d'un sursis » à travers la prise en compte de ses effectifs de l'année n-1.

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'AERES⁴⁹ ont un impact sur les données retenues par le ministère pour faire fonctionner le modèle SYMPA. L'AERES n'évaluant pas les activités de recherche clinique, la DGESIP est contrainte de valoriser cette activité sur la base du taux moyen de producteurs d'une thématique scientifique considérée relativement proche⁵⁰.

Enfin, s'agissant des données propres à l'activité de recherche, on peut s'interroger sur le bien-fondé de la décision de ne pas prendre en compte dans le modèle – selon des conditions qui resteraient à définir – les personnels des EPST⁵¹ (principalement CNRS et INSERM) alors que ces derniers contribuent significativement à la performance de l'établissement et de ses unités – et donc au niveau des cotations des unités par l'AERES .

▪ **La multiplicité et dispersion des sites**

Le modèle ignore certaines données qui tiennent à l'histoire et à la configuration géographique des établissements. Il en est principalement ainsi de la multiplicité et de la dispersion des sites sur lesquels sont installés certains établissements. Pour deux établissements dont les activités de formation et de recherche sont comparables, les coûts de fonctionnement et les besoins de financement pourront être sensiblement différents selon le nombre des implantations universitaires et des sites distants auxquels chacun d'entre eux doit faire face sans que le modèle ne prenne vraiment en compte cette dimension.

Or, 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.

4.2.2. Les limites liées aux modalités de détermination de la dotation masse salariale

La mise en œuvre des dispositions de la loi LRU et le passage des établissements d'enseignement supérieur aux responsabilités et compétences élargies, et notamment le transfert de la masse salariale des personnels titulaires de l'État à ces établissements, pose la question des modalités de prise en compte de cette donnée, qui représente de 70 à 80% du budget des établissements, dans le modèle d'allocation des moyens et ce, d'autant que les évolutions législatives et réglementaires encadrent les conditions dans lesquelles les moyens sont alloués aux universités.

L'article L.712-9 du Code de l'éducation et le décret n° 2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et

⁴⁹ Ne sont pris en compte que les PU-PH et MCU-PH producteurs au titre d'une activité de recherche fondamentale, les activités de pure recherche clinique n'étant pas évaluées par l'AERES.

⁵⁰ Les sciences de la vie.

⁵¹ Environ 1 000 personnes à l'Université Paris Diderot par exemple.

professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies précisent les conditions dans lesquelles la masse salariale État transférée est allouée et gérée par les établissements⁵².

Ces dispositions confèrent aux universités une plus grande maîtrise dans l'utilisation de leurs moyens. La globalisation de leurs moyens, y compris les crédits recherche, leur laisse plus de latitude pour opérer des redéploiements entre les trois grandes masses définies par le MESR⁵³ avec pour seule limite l'impossibilité de majorer l'enveloppe de dépenses de personnels d'État.

▪ **La difficulté de traiter la dotation masse salariale**

En application de ces dispositions, les moyens qui sont alloués par le MESR aux universités sont décomposés en trois enveloppes : fonctionnement, investissement et personnels. Une source de difficulté tient au fait que deux directions interviennent dans le processus de détermination de l'enveloppe fonctionnement, laquelle intègre la dotation masse salariale État.

En effet, pour chaque établissement le MESR doit harmoniser les conclusions de son modèle de répartition des moyens utilisé par la DGESIP, le socle déterminé par le volume des emplois occupés – principalement du titre 2 – pris en compte lors du passage aux RCE et ses variations ainsi que la détermination par la DAF du montant de la masse salariale transférée.

La DAF détermine l'enveloppe « personnels » de la dotation des établissements à partir :

- des dépenses réalisées sur le titre 2 l'année précédant l'accès aux RCE ;
- des facteurs d'évolution ayant une incidence, à périmètre constant, sur le montant de ces dépenses ;
- de la fraction de la dotation globale de fonctionnement (DGF) allouée pour financer des dépenses de masse salariale (plan licence, rémunération des contractuels doctorants, des ATER, etc.).

La capacité des établissements à limiter le nombre de leurs emplois vacants avant leur passage aux RCE a eu des conséquences sur le montant de leur dotation « masse salariale socle ». Ces modalités ont introduit des différences entre les établissements qui peuvent perdurer les années suivantes et que le modèle SYMPA peine par ailleurs à corriger.

La nature des discussions relatives aux modalités de prise en compte du GVT qui ont été menées entre le MESR et la CPU illustrent bien les difficultés de fonctionnement d'un dispositif dont la logique repose sur la prise en compte d'une dotation socle, dont les conditions initiales de calcul peuvent différer d'un établissement à l'autre, et qui évolue ensuite en fonction de paramètres relevant soit de la responsabilité de l'État soit des établissements eux-mêmes.

Parallèlement, la DGESIP détermine, conformément aux dispositions législatives, un plafond d'emplois qui n'est pas calculé par le modèle SYMPA mais qui tient principalement compte du nombre d'emplois délégués sur le titre 2 au moment du passage des établissements

⁵² Voir annexe 1.

⁵³ Personnel, fonctionnement, investissement.

aux RCE, des emplois de l'ex titre 3 transférés antérieurement aux universités (ATER, lecteurs, maîtres de langues), des emplois de fonctionnaires payés par les établissements sur ressources propres (loi Sapin, emplois gagés formation continue...) tels qu'ils sont déclarés par les établissements dans le cadre d'une enquête annuelle et d'un volume d'emplois correspondant à des contractuels BIATOSS (par référence à l'ancienne compensation des emplois BIATOSS du modèle SAN REMO).

Enfin, d'autres limites peuvent être mises en évidence qui obèrent la capacité de pilotage par la masse salariale et le plafond d'emplois :

- les plafonds d'emplois sont généralement fixés à des niveaux supérieurs aux besoins⁵⁴ et sont supérieurs aux capacités de financement réelles ;
- l'absence de traçabilité des règles d'imputation des emplois sur plafond d'État et sur ressources propres dans les établissements ;
- la pratique de certains établissements consistant à considérer les contractuels qu'ils rémunèrent sur subvention comme relevant du plafond d'emplois sur ressources propres, alors que le plafond État a été calculé en les intégrant.

Prenant en compte l'ensemble de ces éléments, la mission 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.

La mission tracera quelques perspectives en la matière dans la cinquième partie du présent rapport.

4.2.3. Les limites propres aux modalités d'utilisation du modèle

- **Le modèle SYMPA ne débouche pas sur des mesures de redéploiements pour assurer une meilleure allocation des moyens**

L'application du nouveau modèle SYMPA a eu pour conséquence de faire apparaître une nouvelle distribution des établissements entre situations de sur et de sous dotation par rapport au modèle SAN REMO. La situation des établissements sous dotés a bien été revue chaque année et leur dotation a progressé plus vite que celle des établissements sur dotés. Mais, de 2009 à 2012, toutes les universités ont vu leur dotation de base augmenter⁵⁵ ce qui indique que le modèle ne semble pas avoir été utilisé pour opérer un rééquilibrage significatif des dotations entre établissements.

La situation excédentaire des établissements sur dotés a été constatée, et maintenue, à travers l'existence d'un excédent d'initialisation, lequel n'a cependant pas été véritablement traité les années suivantes.

⁵⁴ En moyenne les plafonds d'emploi sont consommés à 95%. On retrouve le même phénomène dans les EPST.

⁵⁵ En moyenne 16 % par rapport à 2008.

En matière d'emplois, la répartition des moyens 2012 issue du modèle SYMPA fait apparaître des disparités importantes⁵⁶ :

- 46 établissements sont en situation de sous encadrement tandis que 29 sont sur encadrés ;
- le sous encadrement exprimé en part des emplois de référence des établissements concernés varie de 0,44% à 31,31% (université de Lyon III). Exprimé en nombre d'emplois, il varie de 1 à 446 emplois manquants (université de Lille III) ;
- le sur encadrement exprimé en part des emplois de référence des établissements concernés varie de 2,2% à 28,57% (université Grenoble III). Exprimé en nombre d'emplois, il varie de 4 à 739 emplois (université Paris VI).

Les sous encadrements représentent en moyenne 9,7% des emplois de référence des établissements concernés. Il manque en moyenne 121,7 emplois à chacun de ces établissements. Dans le même temps, les sur encadrements représentent en moyenne 9,31% du nombre d'emplois de référence des établissements concernés. Ces établissements disposent en moyenne, et selon le modèle, d'un excédent de 193 emplois.

En matière de dotation en crédits, la répartition 2012 issue du modèle SYMPA fait apparaître des disparités aussi importantes :

- 37 établissements sont en situation de sur dotation en crédits, matérialisée par l'existence d'un excédent d'initialisation, tandis que 39 sont sous dotés ;
- la sur-dotation exprimée en part de la dotation de référence des établissements concernés varie de 0,79% à 33,64% (université de Nouvelle Calédonie). Exprimée en euros, elle varie de 103 062 € à 16 758 175 € (université de Strasbourg).

Globalement, les sur-dotations en crédits représentent en moyenne 11,34 % des dotations de référence des établissements concernés. Ces établissements disposent en moyenne d'une dotation supplémentaire de 3 332 806 € par rapport aux résultats du modèle SYMPA.

Au final, 23 établissements présentent à la fois un sur-encadrement en emplois et une sur-dotation en crédits. **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 appeler à le remplacer.**

▪ **La part de financement incitative liée au contrat est très faible**

La loi LRU et le passage des universités aux responsabilités et compétences élargies ont eu pour conséquence une révision de la répartition des financements des universités entre la part du financement récurrent allouée via le modèle d'allocation SYMPA et le bonus contractuel alloué à l'occasion de la conclusion du contrat pluriannuel d'établissement.

⁵⁶ Le détail des données figure en annexes 1 et 3.

La part réservée au bonus contractuel s'élève à environ 4% des moyens répartis. Elle représente actuellement une enveloppe de 20 millions d'euros par vague contractuelle (soit 80 millions d'euros sur 4 ans) à comparer aux 2 milliards d'euros, (hors masse salariale transférée), qui sont répartis sur critères.

Cette part est beaucoup trop faible car, dans un contexte d'établissements devenus autonomes, le contrat quinquennal demeure l'instrument le mieux adapté pour encadrer les rapports entre l'État et ses opérateurs.

En réduisant la part des financements incitatifs sur projet, l'État se prive d'un levier efficace pour faire évoluer les établissements et vide le contrat d'une grande partie de son intérêt, en particulier dans une période marquée par les investissements d'avenir, dont le rôle d'impulsion et d'orientation est autrement plus important⁵⁷.

4.3. Le modèle SYMPA et le financement des investissements d'avenir

Le modèle d'allocation des moyens SYMPA ne tient pas compte des autres ressources dont peuvent bénéficier les établissements – apports des structures juridiques indépendantes dont l'établissement est membre ou actionnaire, apports des établissements partenaires, financements sur projet, etc. – y compris lorsqu'il s'agit de financements apportés par l'Etat, ce qui pose dans le dernier cas la question de l'articulation des politiques publiques et de leurs instruments.

Il en est ainsi des différents apports perçus au titre des projets retenus dans le cadre des appels d'offre « initiatives d'excellence », « équipements d'excellence », « laboratoires d'excellence, SATT », etc. qui concernent, pour certains, des secteurs d'activité par ailleurs financés par le modèle SYMPA.

En effet, dans le cadre d'un contexte budgétaire contraint, le MESR va devoir concilier les résultats de son modèle de répartition des moyens avec les financements extrabudgétaires obtenus par ces mêmes établissements sur des secteurs d'activités qui pourront, le cas échéant, apparaître sur dotés ou sur encadrés au regard du modèle SYMPA sans pouvoir procéder à des substitutions entre les sources de financement.

Les établissements pourront, s'ils le souhaitent, opérer des réallocations de ressources. Ainsi les établissements d'enseignement supérieur de Bordeaux ont-ils décidé de redéployer pendant dix ans, 10% de leurs emplois vacants hors périmètre de l'initiative d'excellence vers cette dernière (20% pour l'IdEx auquel participe l'université Paris 7). La réalité des financements sera d'autant plus difficile à appréhender que les moyens extrabudgétaires qui vont financer certains secteurs d'activités pourront être gérés par d'autres établissements.

Cette situation illustre la nécessité de mieux articuler l'allocation des ressources sur modèle avec les financements extrabudgétaires et dans les faits de revoir l'articulation et le poids

⁵⁷ Le MESR a conduit sa politique contractuelle de manière totalement inchangée, sans prendre en compte l'existence des PIA.

respectif des financements sur critères et sur performance (cf. la cinquième partie du présent rapport).

4.4. Les effets du modèle sur les modalités d'allocation des moyens dans les universités

L'impact du modèle SYMPA sur les modalités d'allocation des moyens dans les universités varie sensiblement d'un établissement à l'autre. Si les services en charge du pilotage dans les universités rencontrées par la mission ont pour la plupart d'entre eux développé une capacité à analyser les constituants du modèle et ses conséquences, plus rares sont les universités qui intègrent ces paramètres dans leur processus de décision.

Cependant, un nombre croissant d'universités porte une plus grande attention aux conséquences de leurs décisions sur certains critères discriminants du modèle tels que les taux de réussite, le poids des producteurs et de la cotation AERES des formations et des unités de recherche. D'autres s'inspirent, comme on l'a vu, du modèle pour construire leur propre dispositif de répartition des moyens et intègrent des critères liés à la performance.

4.4.1. *L'effet sur la gestion des emplois*

Parmi les établissements qui établissent un lien entre le modèle et la gestion de leurs emplois figure l'université Paris 7 dont la situation mérite d'être soulignée. Cette université bénéficie selon le modèle SYMPA d'un sur-encadrement de plusieurs centaines d'emplois, ce qui explique sa sensibilité sur le sujet.

Cette situation a poussé l'établissement à réaliser une analyse très précise de sa situation au regard des critères utilisés par le modèle selon laquelle le sur-encadrement en emplois constaté serait dû à l'importance de ses activités de recherche, à l'importance de son secteur santé et au nombre de ses enseignants-chercheurs praticiens-hospitaliers qui exercent une activité de recherche clinique (300 personnes) non intégralement prise en compte par le modèle.

Il est certain que les modalités de prise en compte de l'activité de recherche clinique par le modèle SYMPA ne sont pas satisfaisantes⁵⁸. Une telle situation pénalise l'université Paris 7 dans la mesure où la recherche clinique qu'elle développe apparaît très bien classée dans la base SIGAPS⁵⁹ et dans la mesure où elle ne maîtrise vraiment ni la procédure de révision des effectifs (menée par l'AP-HP et la faculté de médecine), ni le nombre de PU-PH et de MCU-PH qui lui sont finalement affectés.

De même, l'université met en avant l'importance du nombre de ses ingénieurs de recherche qui participent aux activités des unités évaluées par l'AERES (environ 250 personnes),

⁵⁸ Voir page 62 du rapport.

⁵⁹ Base d'aide au recensement et à l'analyse des publications scientifiques référencées Medline, pour un établissement ayant des activités de recherche médicale.

ingénieurs qui ne sont pas considérés comme des personnels producteurs au sens du modèle SYMPA et ne sont donc pas pris en compte au titre des activités de recherche⁶⁰.

L'université a tiré un certain nombre de conclusions de cette situation. Elle a ainsi décidé de ne plus créer d'emplois d'ingénieur de recherche dans ses unités de recherche hors plates-formes dans la mesure où ce type d'emplois n'entre pas dans la catégorie des producteurs.

Alors qu'elle est très sensible aux projections du modèle SYMPA sur son nombre d'emplois, l'université ignore totalement les analyses de ce même modèle qui sont directement liées à la structure de son offre de formation

A l'inverse, le modèle SYMPA reconnaît à l'université de Bourgogne un déficit de 50 emplois d'enseignants et enseignants-chercheurs et surtout une insuffisance de 100 emplois BIATOSS. La perception exacerbée de ce déficit d'emplois au sein de l'établissement sous-tend en grande partie la réflexion sur la répartition des ressources humaines qui vise à renforcer les secteurs déficitaires en matière de formation⁶¹ sans obérer la qualité de la recherche menée dans les secteurs «sur encadrés» qui correspondent aux secteurs de recherche les plus performants. Cependant, dans un contexte général ressenti de sous encadrement, les décisions de redéploiement en matière d'emplois BIATOSS sont rendues difficiles.

4.4.2. Les effets sur la gestion des crédits de fonctionnement

Certaines universités sont tentées de reproduire pour partie dans l'élaboration de leur budget de fonctionnement certains mécanismes du modèle SYMPA. Ainsi pour la construction de son budget 2012, l'université de Franche-Comté a souhaité décliner un système de répartition des moyens à partir du modèle SYMPA et intégrer des données qui sont liées à la performance (voir paragraphe 3.8).

La simulation du modèle a mis en lumière des écarts très sensibles entre les composantes, certaines d'entre elles apparaissant sous-dotées de plus de 100% (UFR LHS et UFR sciences juridiques, économie, gestion) et d'autres présentant une sur-dotation de près de 72% par rapport au modèle. Pour éviter des variations trop importantes, l'écart entre la dotation 2011 effective et la simulation 2012 a été pris en compte à hauteur de 10%. Ces résultats ont suscité des réactions de la part de certains directeurs de composantes.

60 Si la catégorie des ingénieurs de recherche était prise en compte dans le décompte des producteurs dans tous les établissements, la situation de l'université Paris Diderot ne se trouverait améliorée, au regard du modèle, que dans la mesure où cette dernière affecterait dans ses unités, et en proportion, plus d'ingénieurs de recherche que les autres universités.

61 Rééquilibrage des dotations entre composantes au sein de groupes de composantes homogènes et entre groupes de composantes.

5. Des évolutions peuvent être engagées rapidement

Au regard des observations formulées dans le présent rapport, la mission propose de mettre en exergue huit principes sur lesquels devrait être fondé tout mécanisme d'allocation des moyens :

- privilégier la répartition des moyens entre fonctions stratégiques à la répartition entre structures ;
- prendre en compte l'ensemble des moyens disponibles ;
- développer une vision consolidée avec les moyens des établissements partenaires ;
- maîtriser les conséquences économiques des orientations politiques et outiller la réflexion stratégique
- dégager des marges de manœuvre au service d'une politique ;
- développer les ressources propres ;
- assurer, via la transparence des dispositifs, l'adhésion de la communauté
- développer les dispositifs incitatifs sur objectifs à haute valeur ajoutée en complément des dispositifs critérisés.

Sur ces bases, la mission propose sept axes d'évolution qui peuvent être engagés rapidement ainsi qu'un ensemble de préconisations qui visent à améliorer les processus d'allocation des moyens dans le sens d'une plus grande efficacité.

Les quatre premières propositions de la mission concernent le cœur du dispositif issu de la loi LRU et de la mise en œuvre des responsabilités et compétences élargies. Elles concernent la nécessaire évolution :

- du modèle d'allocation des moyens SYMPA ;
- du traitement de la masse salariale État;
- du rôle et du poids financier du contrat quinquennal ;
- de l'articulation des procédures « classiques » d'allocation des moyens – modèle et contrat – avec la montée en puissance des financements sur projets et des financements extra budgétaires.

La cinquième proposition de la mission vise à promouvoir une vision consolidée des moyens disponibles sur chaque site, ce qui permettra – sixième proposition – de développer un outil méthodologique qui aidera les établissements à mieux mesurer l'impact économique des mesures d'allocation de moyens qu'ils arrêtent.

La septième proposition consiste à inciter les établissements à privilégier l'allocation des moyens par secteurs disciplinaires à l'allocation par structures internes pour assurer une meilleure articulation avec leurs orientations stratégiques.

5.1. Engager l'évolution du modèle SYMPA ...

La mission a développé dans le paragraphe 4.2 les limites actuelles du modèle d'allocation des moyens utilisé par le MESR, limites qui peuvent être liées à l'architecture même du modèle mais également à l'utilisation qui en est faite par le MESR.

Les objectifs initiaux du nouveau modèle SYMPA visaient, à l'origine, à répartir, de manière transparente, les moyens disponibles à proportion de l'activité et de la performance des établissements. Ces objectifs ont été atteints aussi bien en ce qui concerne l'introduction de la transparence que la prise en compte de la performance. Cependant, le modèle présente, à l'usage un certain nombre de biais qu'il conviendrait de corriger mais surtout, ses projections sont restées en grande partie théoriques dans la mesure où SYMPA n'a pas été véritablement utilisé pour mener une politique de redéploiement des moyens entre établissements sur et sous-encadrés et entre établissements sur et sous-dotés.

En effet, si la dotation obtenue par un établissement n'est pas une dotation théorique au sens de l'ancien modèle de répartition SAN REMO, il n'en reste pas moins que cette dotation subit les effets de sur-dotations initiales qui ont été peu corrigées depuis la mise en place du modèle SYMPA.

De plus, la combinaison de la répartition des moyens (par composantes du modèle) et des indicateurs retenus (d'activité ou de performance) a des effets d'incitation sur les établissements qui mettent en lumière les déséquilibres internes au modèle. Ces déséquilibres, qui concernent le domaine de la formation, mais également les poids respectifs des activités de formation et de recherche, ont été mis en évidence par la mission dans le paragraphe 4.2 du présent rapport.

La correction de ces déséquilibres doit déboucher sur une évolution significative du modèle SYMPA autour des orientations suivantes :

- rééquilibrer le poids relatif des différentes disciplines (tertiaires, scientifiques) et des différentes familles de formation (formations généralistes, formations professionnelles) ;
- rééquilibrer le poids relatif des premier et second cycles. Cette évolution est impérative si les attributions du plan licence ne donnent plus lieu à un traitement spécifique.

Pour la mise en œuvre de ces deux recommandations, il convient d'appuyer les évolutions des pondérations respectives des différents types de formations – premier et second cycles, formations généralistes et professionnelles – sur un double travail d'analyse des coûts et de mise en relation avec des référentiels de formation permettant une plus grande objectivation des besoins de chaque type de formation.

Dans l'hypothèse où l'on souhaiterait conserver un modèle combinant activité et performance, il est impératif de mieux équilibrer les pondérations utilisées entre les critères qui ont aujourd'hui – comme la mission l'a montré – un effet trop marqué sur la répartition de l'activité des enseignants-chercheurs entre formation et recherche. Les effets actuels du modèle privilégient incontestablement la montée en puissance de la performance de l'activité recherche par rapport à la montée en performance de l'activité formation.

Dans l'hypothèse où le contrat redeviendrait – comme cela semble préférable à la mission – un élément plus important dans l'attribution des moyens, il serait possible de privilégier la prise en compte des effets d'incitation à la performance et à la qualité via le contrat et de

recentrer davantage le modèle sur des données d'activité permettant une meilleure fiabilité des comparaisons entre établissements.

L'évolution du modèle doit également permettre d'intégrer dans ce dernier, différents types de ressources dont la mission a montré qu'elles étaient encore, à rebours de l'esprit qui a présidé à la création du modèle, traitées de manière distincte (contrats doctoraux fléchés, coopération internationale, accueil de normaliens ou de polytechniciens, part du plan licence réservée aux IUT, etc.).

L'évolution du modèle doit également permettre, dans le domaine de l'activité recherche, une meilleure prise en compte de l'activité de recherche clinique et des moyens humains apportés par les partenaires dans les unités mixtes de recherche.

Enfin, l'utilisation effective du modèle pour réduire progressivement les écarts de dotation constatés entre établissements est une priorité qu'il ne faut plus différer. Le rééquilibrage des dotations entre établissements doit être engagé pour des raisons évidentes d'équité de traitement et de crédibilité du principe même de modèle de répartition, qu'il s'agisse de SYMPA ou tout autre modèle qui serait appelé à le remplacer.

5.2. ... et des modalités de détermination de la dotation masse salariale

La mission a également évoqué dans le paragraphe 4.2 du présent rapport les limites du dispositif actuel de détermination de la dotation de masse salariale État des établissements ainsi que de leur plafond d'emplois État. Ces limites vont devenir de plus en plus criantes, au fur et à mesure que le socle d'initialisation du dispositif, qui correspond pour chaque établissement au montant de la masse salariale de l'année précédant son passage aux RCE⁶², sera ancien. Or, ce sujet est extrêmement sensible en raison d'une part, de l'importance de cette dotation dans le budget des établissements et, d'autre part, de l'attachement de la communauté universitaire à la transparence et à la comparabilité des dotations de chacun d'entre eux.

Ces éléments militent en faveur d'une redéfinition des modalités de détermination des dotations de masse salariale État des universités.

Avant d'évoquer les grandes lignes de ce que pourraient être ces nouvelles modalités, il convient de vérifier si le dispositif en vigueur dans les EPST peut constituer une piste de référence et de poser quelques constats.

⁶² Mis à jour chaque année en fonction d'un certain nombre de données évoquées *supra*.

5.2.1. Les modalités de détermination des enveloppes masse salariale dans les EPST sont difficilement transposables à court terme aux universités

Historiquement, les dotations masse salariale État des EPST étaient calculées en appliquant un indice moyen budgétaire au tableau des effectifs de chaque établissement. Dans un second temps, le montant obtenu faisait l'objet d'un ajustement tenant compte notamment de l'évolution du GVT.

Depuis la mise en œuvre de la LOLF et du budget global, chaque EPST reçoit une subvention pour charge de service public – SCSP – destinée à couvrir l'ensemble de ses charges. Cette subvention distingue pour information une dotation masse salariale et une dotation fonctionnement.

La subvention pour charge de service public des EPST et les sous ensembles qui la composent sont déterminés sans référence à un modèle particulier et sans processus de négociation formalisé avec les établissements. Dans les faits, il existe cependant des conférences techniques qui réunissent sur ce sujet la DGRI, la direction du budget et les principaux organismes de recherche.

Enfin, si les EPST sont assujettis à un plafond d'emplois qui est dans la quasi-totalité des cas assez largement supérieur au niveau de consommation réel des emplois par ces établissements, ces derniers ne sont pas soumis au respect d'un plafond de masse salariale État.

En conséquence, ils peuvent, dans les faits, opérer une fongibilité entre la SCSP et leurs ressources propres pour assurer le financement de leur masse salariale globale comprenant les personnels titulaires et les personnels contractuels.

Le corolaire de cette situation est que le taux de couverture de la masse salariale État des EPST peut ne pas être de 100% puisque les besoins de financement des établissements dépendent à la fois du montant de la SCSP et de son évolution et des décisions qui sont prises en matière de recrutement et de gestion des corps par les EPST eux mêmes.

Ce dispositif présente une certaine cohérence dans la mesure où, contrairement aux universités, les EPST maîtrisent le nombre de leurs emplois – on a vu que le plafond d'emploi ne constitue pas, à ce jour, une contrainte forte – et bénéficient d'une plus grande souplesse dans la gestion de leurs personnels qui n'appartiennent pas à des corps nationaux.

En effet, si les EPST ne sont pas, comme les universités, maîtres des règles d'évolution des statuts de leurs personnels, lesquels relèvent très largement de la politique de l'État à la fois via le décret-cadre n° 83-1260 commun à l'ensemble des EPST et par application aux EPST des règles générales d'évolution du statut de la fonction publique (quotas de promotions, restructuration des corps de catégorie C ou B, etc.), ils maîtrisent mieux, chacun pour ce qui le concerne, l'évolution des dispositions relevant de leur décret particulier, sous le contrôle vigilant de ses tutelles puisqu'il s'agit de décrets en Conseil d'État.

Dans ce cadre, un EPST assume plus facilement les effets de la gestion de ses corps : il définit par exemple dans son budget annuel, sous réserve du respect des règles statutaires, le nombre et le rythme de ses promotions et applique donc sans difficulté les résultats des CAP, là où une université devra assumer les résultats de la gestion nationale ou académique des corps.

Les EPST sont également soumis à des facteurs d'évolution externes de leur masse salariale qui sont principalement liés à l'évolution du point fonction publique et des taux de cotisations pour charges sociales ou à des mesures générales fonction publiques non compensées (rachat CET, JPA).

Il est difficile d'envisager à court terme, que les modalités de détermination du niveau de la dotation masse salariale des universités puissent se caler sur celles des EPST, et ce pour au moins deux raisons :

- l'existence d'un plafond de masse salariale État dont il faudrait envisager la suppression dans les universités⁶³ – ce qui implique une modification législative – pour rapprocher les deux modèles ;
- l'existence de corps à gestion nationale dans les universités.

Le rapport conjoint IGAENR-IGF n° 2007-M-067-09 traitant de la mise en œuvre de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités identifiait déjà ce point en indiquant que « *la transposition du modèle des EPST, dont le plafond d'emplois s'entend des emplois rémunérés en tout ou partie sur subvention pour charges de service public, va à l'encontre de la globalisation du budget des universités et ne pourrait être mise en œuvre qu'au prix d'une complexification de l'exécution budgétaire* ».

On notera cependant que la mission commune identifiait clairement en 2007 la difficulté de définition du plafond d'emplois à partir des emplois rémunérés pour tout ou partie sur subvention pour charge de service public.

Force est de constater que les universités rencontrent les mêmes contraintes que les EPST sans bénéficier de la souplesse liée à l'absence de plafond de masse salariale État.

5.2.2. Les contraintes propres aux universités

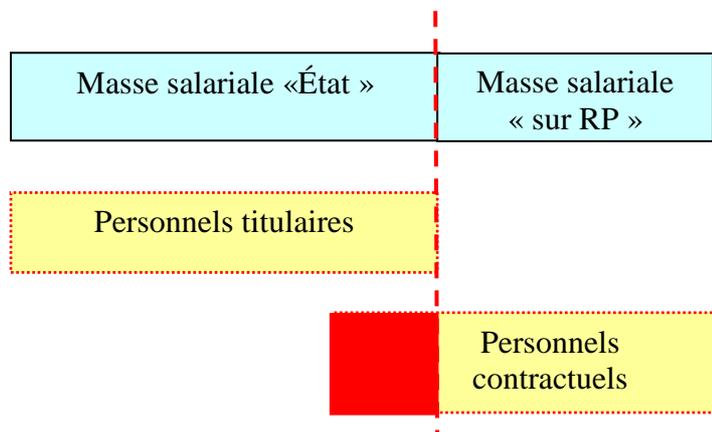
Les modalités de détermination des besoins de financement de la masse salariale État dans les universités doivent tenir compte des contraintes et/ou particularités qui leur sont propres.

Premièrement, ces modalités doivent s'appliquer à un grand nombre d'établissements – huit fois plus nombreux que les EPST pour les seules universités – dans un contexte dans lequel les exigences de comparabilité et les différences objectives en termes de formation et de recherche entre établissements sont extrêmement fortes.

Deuxièmement, la mission observe que les notions de masse salariale État et de plafond d'emplois d'État ne sont pas aussi simples à utiliser qu'il y paraît. Ainsi, même si cette possibilité se limite à quelques unités, les établissements peuvent créer et financer des emplois

⁶³ Même si, dans les faits, c'est une dotation de masse salariale qui est notifiée aux établissements et non un plafond de masse salariale Etat.

de titulaires sur des ressources propres (ex emplois gagés). De manière nettement plus significative, la décision de décompter dans le plafond emplois d'État tous les personnels rémunérés pour tout ou partie sur des crédits d'État introduit des difficultés de décompte pour les personnels contractuels qui peuvent être financés pour partie sur la SCSP et pour partie sur des ressources propres. Plusieurs années après le passage aux RCE, la DAF est encore contrainte de procéder à des retraitements de données en raison d'erreurs d'imputation qui subsistent dans certains établissements.



Source : mission IGAENR

Cette difficulté, appelée à s'accroître avec le développement des financements sur projets et notamment les programmes initiative d'excellence mais également et en raison de l'application de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire, rend nécessaire une redéfinition des déterminants de la masse salariale État, voire son abandon au profit de la notion de masse salariale globale.

Troisièmement, il n'existe pas de lien entre le plafond de masse salariale État et le plafond d'emplois État. Cette distinction avait été souhaitée par la mission commune IGF-IGAENR : *« la mission recommande que soit fixé dans le contrat quadriennal un plafond d'emplois de personnels permanents (titulaires et contrats à durée indéterminée), afin de maîtriser le volume des emplois que l'État pourrait être amené à financer sur le long terme et que celui-ci soit déconnecté du plafond de masse salariale également prévu dans le contrat ».*

Quatrièmement, l'existence de deux niveaux de gestion des ressources humaines et de deux niveaux de décision en matière de politique sociale rend extrêmement complexe la mesure des effets produits par les décisions prises à chaque niveau de gestion et rend particulièrement difficile la prévision pluriannuelle de l'évolution de la masse salariale État.

En effet, les décisions liées à la gestion de corps nationaux viennent s'ajouter aux décisions prises par les établissements – par exemple en termes de repyramidages d'emplois ou de politiques indemnitaires – si bien que les modalités de fixation des niveaux de financement de la masse salariale État par le MESR sont, dans le cadre actuel, particulièrement complexes et difficiles à cerner. Or, il est difficile d'envisager la création de corps d'établissement, sur le modèle des corps des EPST, compte tenu du nombre élevé d'universités et d'établissements d'enseignement supérieur. La mission conjointe IGF-IGAENR évoquait déjà en 2007 un risque qui n'a pas disparu : *« le risque associé à la création de corps d'établissement est de*

brider la mobilité entre établissements, ce qui est contraire à l'objectif affiché par la loi, au moins s'agissant des enseignants-chercheurs ».

A terme, cette question pourrait cependant se poser si le processus de fusion et de rapprochement d'universités avec intégration des écoles engagé, se traduisait pas une diminution sensible du nombre d'établissements. Cette perspective est cependant peu crédible pour les dix prochaines années.

Cinquièmement, la montée en puissance des financements extra budgétaires et la « débudgétisation » de certaines ressources à travers la création de fondations, de filiales ou de SATT 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.

Une des données importantes de cette question réside également dans l'articulation qui existe aujourd'hui entre le modèle SYMPA et la dotation masse salariale État des établissements.

5.2.3. L'articulation du modèle SYMPA et de l'enveloppe masse salariale État

Au-delà des remarques qui ont déjà été formulées dans le paragraphe 4.2 du présent rapport par la mission sur le modèle SYMPA, il convient de rappeler ici l'effet observé sur les établissements de l'utilisation effective de ce modèle par le MESR. La liste des établissements confrontés, du fait de l'application du modèle, soit à un sur ou un sous-encadrement en termes d'emplois, soit à une sur ou une sous-dotation en termes de crédits, conduit à formuler deux constats :

- le modèle SYMPA, à travers la couverture des besoins de chaque établissement, appréciés à l'activité et à la performance, est assez inégalitaire puisqu'il n'y a pratiquement pas de rééquilibrage entre les établissements ;
- le processus de détermination de la dotation masse salariale État, calculée sur la base des emplois effectivement pourvus dans chaque université, ne garantit pas une compensation du transfert de charges comparable entre tous les établissements.

Les pistes d'évolution évoquées par la mission visent plutôt à introduire plus d'équité dans la couverture de l'activité des établissements, et notamment de l'activité de formation, à travers un modèle rénové (voir paragraphe 4.1) et à introduire des éléments de différenciation dans le traitement de la masse salariale État des universités tenant compte de leur situation en termes de dotation d'emplois et de leur capacité à développer des ressources propres.

5.2.4. Les pistes d'évolution du dispositif masse salariale État

Deux grandes pistes peuvent être évoquées à ce stade qui visent soit à intégrer la masse salariale dans le modèle d'allocation des moyens, soit à privilégier l'inscription des besoins de financement de la masse salariale pour partie dans la politique contractuelle.

Les avantages et les inconvénients respectifs des deux formules doivent être appréciés au regard des attentes des différents acteurs du système :

- le ministère en charge du budget doit pouvoir maîtriser les niveaux de financement, les délégations de crédits et contrôler le niveau de l'exécution budgétaire ;
- le ministère en charge de l'enseignement supérieur doit être en mesure de dégager des marges de manœuvre dans un contexte budgétaire contraint, d'articuler financements budgétaires et extrabudgétaires et de disposer d'un outil de dialogue et de promotion d'une politique avec des établissements devenus autonomes ;
- l'ensemble des établissements, à travers notamment la CPU, doit être convaincu de la transparence et de l'équité du dispositif d'allocation des moyens. Pour cela le dispositif doit être en mesure de démontrer qu'il traite chaque établissement sur les mêmes bases et qu'une politique de redistribution corrige les écarts de dotation observés. Il attend également du dispositif qu'une part des moyens soit allouée dans un cadre privilégiant la négociation à la seule application de critères ;
- chaque université doit pouvoir recevoir une dotation calculée sur la base de son activité, et dans une certaine mesure de sa performance, et doit pouvoir négocier dans un cadre contractuel une part significative de ses financements tenant compte de ses spécificités et de ses orientations stratégiques.

▪ **L'intégration de la masse salariale dans le modèle d'allocation des moyens ne résout pas les difficultés sur le fond**

Il est techniquement possible d'envisager d'introduire le financement de la masse salariale État dans le modèle SYMPA. C'était le sens de la proposition de la mission conjointe IGF-IGAENR en 2007 : *« la mission recommande, d'une part, de ne pas raisonner par nature de crédits pour fonder au contraire l'allocation des moyens sur la nature des activités financées et, d'autre part, de ne distinguer que les deux missions « finales » des universités, c'est-à-dire la formation et la recherche (et par conséquent de rattacher les destinations « intermédiaires », comme les bibliothèques et l'immobilier, à chacune de ces deux activités). Cela revient donc à partager l'enveloppe globale de masse salariale que l'État aura à répartir entre la formation et la recherche et à concevoir des modes de répartition adaptés à chacune de ces deux activités. Par convention, un partage de l'enveloppe de masse salariale à parts égales entre formation et recherche pourrait être retenu ».*

Le propre même du modèle SYMPA est de mettre en évidence des sur-encadrements et des sous-encadrements en termes d'emplois dont la mission a pu observer qu'ils n'avaient pas donné lieu à des mesures de redéploiement significatives entre établissements. Dans ce cadre, la prise en compte de la masse salariale par le modèle ne ferait qu'accentuer les écarts observés entre établissements. Le besoin de financement de la masse salariale dans les établissements sous dotés et/ou sous-encadrés s'avérerait rapidement problématique sauf dans l'hypothèse, peu vérifiée par le passé, où le ministère procéderait à des rééquilibrages de dotation sensibles entre les établissements.

Le risque principal d'une introduction de la masse salariale dans le modèle SYMPA, au-delà des risques liés aux limites actuelles de ce dernier, résiderait en la création d'un modèle qui

resterait en grande partie théorique, inapplicable en cas d'incapacité à procéder à des redéploiements importants de moyens.

Dans les faits ce dispositif pourrait se révéler intéressant à condition d'en limiter l'ampleur par exemple à 90 % de la masse salariale, les 10 % restant étant spécifiquement traités dans le cadre du contrat quinquennal.

▪ **L'intégration de la masse salariale dans le contrat**

Tout d'abord rappelons que cette disposition figure explicitement dans l'article 712-9 de code de l'éducation déjà évoqué *supra*⁶⁴ et qu'elle n'a jamais été mise en œuvre.

Ensuite, l'introduction de la masse salariale dans le contrat présente plusieurs avantages. Elle permet de :

- réintroduire une véritable discussion stratégique RH dans le contrat quinquennal ;
- concilier les impératifs liés à la gestion des corps nationaux avec les dispositions de gestion des ressources humaines qui relèvent de la responsabilité d'établissements autonomes ;
- corriger de manière adaptée à chaque établissement les éventuels effets induits par le développement des financements extra budgétaires ;
- redonner des marges de manœuvre au MESR tout en ouvrant une perspective pluriannuelle aux établissements ;
- dissocier la discussion sur le calibrage nécessaire de la masse salariale État compte tenu de la structure et du coût des emplois de chaque établissement, lesquels résultent à la fois de décisions prises au niveau national et au niveau local, de la discussion relative au pourcentage de couverture par l'État du besoin de financement de cette masse salariale.

Une telle procédure redonnerait tout son sens stratégique au contrat, permettrait aux établissements de disposer d'une meilleure vue prospective. Elle nécessiterait un point de rencontre annuel ou tous les deux ans permettant d'ajuster les prévisions contractuelles à l'évolution globale des crédits disponibles et de prendre en compte les éléments du GVT résultant de décisions de l'État.

Elle permettrait également d'offrir un choix aux établissements sur dotés à travers soit une réduction progressive de leur plafond d'emplois d'État – permettant d'opérer des redéploiements vers d'autres établissements sous dotés – soit un taux de couverture de leur masse salariale État différencié appelant, comme dans les EPST, un recours aux ressources propres dans le cas où ces établissements souhaiteraient maintenir le nombre de leurs emplois de titulaires.

⁶⁴ « 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... ».

Dans ce cadre, la différenciation du taux de couverture de la masse salariale État selon les établissements permet de répondre aux critiques du modèle actuel, redonne toute son importance au contrat et permet de poser la question des redéploiements des emplois sous une autre forme.

C'était déjà le sens de la remarque formulée par la mission conjointe IGF-IGAENR en 2007 : « Il importe en revanche que soient affichés dans l'avenant au contrat quadriennal qui sera conclu entre l'État et les universités sur-dotées au moment du transfert de la masse salariale deux éléments indispensables :

- le niveau de sur-dotation de l'établissement concerné, qui devra avoir été calculé à partir des dotations consolidées par étudiant, selon une méthodologie argumentée et transparente ;
- la diminution progressive de ces sur-dotations, sur la durée de l'avenant au contrat et si besoin est sur tout ou partie du contrat suivant, l'établissement étant amené à compenser par une hausse de ses ressources propres la réduction de la dotation de l'Etat ; en particulier, les universités sur-dotées en raison du soutien que l'Etat a voulu apporter à leur recherche devront être amenées à financer une part de la masse salariale correspondante via la conquête de financements externes, comme les financements sur appel à projets européens ou nationaux. S'il était décidé de ne résorber qu'une partie de la sur-dotation de chaque université, il conviendrait alors d'afficher que la part de sur-dotation laissée aux établissements aurait vocation à financer des dépenses de fonctionnement et d'investissement mais non de masse salariale, afin d'introduire malgré tout une incitation au développement des ressources propres pour le financement de la masse salariale».

Pour être efficace cette disposition devrait prévoir qu'environ 10% de la masse salariale État serait fixée dans le cadre du dialogue contractuel et dépendrait des dispositions arrêtées en matière de sur-encadrement ou de sous-encadrement des établissements et de leurs orientations stratégiques.

Cette évolution nécessite également de revoir la répartition des rôles respectifs de la DGESIP et de la DAF dans la gestion de la masse salariale. A l'instar de ce qu'elle préconise dans les établissements, la mission considère que la gestion de la masse salariale doit être placée au plus près de l'opérateur métier – ici la DGESIP – la DAF conservant un rôle de calibrage, de contrôle global et d'animation du réseau des contrôleurs au niveau local.

Sur le fondement de cette analyse la mission propose de :

- **supprimer, à l'instar des EPST, le plafond de masse salariale État des établissements et redonner tout son sens au plafond global ;**
- **dans l'hypothèse où le plafond masse salariale État serait conservé dans un premier temps, revoir sa définition afin de mieux prendre en compte la situation des personnels titulaires rémunérés pour tout ou partie sur la SCSP ;**
- **inscrire la dotation masse salariale État des établissements dans leur contrat quinquennal, et prévoir un point d'ajustement annuel ou tous les deux ans ;**

- **déterminer environ 10% du montant de la masse salariale État dans le cadre du dialogue contractuel en fonction des dispositions arrêtées en matière de sur-encadrement ou de sous-encadrement des établissements et de leurs orientations stratégiques ;**
- **introduire une différenciation entre établissements du taux de couverture par l'Etat de la masse salariale État ;**
- **revoir la répartition des rôles respectifs de la DGESIP et de la DAF dans la gestion de la masse salariale.**

5.3. La rénovation du rôle du contrat d'établissement et l'augmentation de la part des moyens alloués par ce biais

Comme la mission l'a évoqué *supra*, la loi LRU et le passage des universités aux responsabilités et compétences élargies, et notamment le transfert de la masse salariale État ont eu pour conséquence de bouleverser l'équilibre financier qui existait auparavant entre la part du financement récurrent allouée via le modèle d'allocation et la part des financements qui était allouée via le contrat.

Avec la mise en œuvre du modèle SYMPA – et la prise en compte de la performance des établissements qui le caractérise – et des modalités de détermination de la dotation masse salariale État adoptées, la part des moyens apportés par le contrat s'est restreinte jusqu'à ne représenter aujourd'hui qu'environ 4 % des moyens répartis (hors masse salariale) et beaucoup moins si l'on tient compte de la masse salariale transférée.

La faiblesse des moyens financiers alloués par le biais du contrat a pour effet d'ôter beaucoup d'intérêt à un instrument qui est par ailleurs apprécié des établissements. L'État se prive ainsi d'un levier important pour orienter la politique d'établissements autonomes.

La montée en puissance des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), les processus de rapprochement entre établissements d'enseignement supérieurs et le financement de laboratoires d'excellence (LabEx) et d'initiatives d'excellence (IdEx) rendent encore plus nécessaire la définition d'axes stratégiques communs et de modalités de financement – en emplois et en crédits – communes ou *a minima* concertées et cohérentes.

C'est pourquoi la mission préconise la signature de contrats de site communs aux établissements d'enseignement supérieur qui le souhaitent, lesquels contrats se substitueraient au contrat signé par chacun d'entre-eux, pourraient, le cas échéant, intégrer des dispositions propres à tel ou tel établissement, et être complétés par la signature d'une convention avec les organismes de recherche concernés.

Cette évolution permettrait de résoudre une source de difficulté récurrente, qui est liée au nombre de contrats d'établissement que le MESR doit gérer aujourd'hui⁶⁵.

Dans le même ordre d'idée, il serait également possible d'envisager d'aller plus loin en expérimentant, avec des établissements volontaires, la possibilité d'allouer une seule dotation

⁶⁵ Environ 150.

globale de fonctionnement à l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur signataires d'un contrat de site ou partenaires du même IdEx. Il reviendrait alors à ces établissements, membres de la même communauté d'intérêts, de répartir entre eux, et en tenant compte des financements extra budgétaires, les ressources disponibles.

C'est pourquoi **la mission préconise, pour redonner tout son sens au contrat d'établissement :**

- **de réévaluer son rôle en matière d'allocation des moyens ;**
- **d'accentuer par ce biais la prise en compte de la performance des établissements ;**
- **de dynamiser la gestion des ressources humaines en intégrant dans le contrat la discussion relative au calibrage de la masse salariale État et du plafond d'emplois État qui tiendrait compte à la fois des stocks d'emplois existants, des résultats du modèle et des situations particulières ;**
- **de promouvoir la signature de contrats de site se substituant aux contrats de chaque établissement et conclusion de conventions avec les organismes de recherche selon le même périmètre ;**
- **d'expérimenter avec des établissements d'enseignement supérieur volontaires et signataires du même contrat de site ou partenaires du même IdEx, la mise en œuvre d'une dotation globale de fonctionnement unique.**

5.4. Mieux articuler les procédures classiques d'allocation des moyens – modèle et contrat – avec la montée en puissance des financements sur projets et des financements extra budgétaires.

Dans le cadre d'un contexte budgétaire contraint, le MESR va être confronté à une nouvelle source de difficulté. Il va devoir concilier les résultats de son modèle de répartition des moyens avec les financements extrabudgétaires obtenus par ces mêmes établissements sur des secteurs d'activités qui pourront, le cas échéant, apparaître sur-dotés ou sur-encadrés au regard du modèle SYMPA sans pouvoir procéder à des substitutions entre les sources de financement.

Les établissements pourront d'eux mêmes procéder à des redéploiements de moyens – et notamment de ressources humaines – entre les secteurs qui n'appartiennent pas au périmètre de leur initiative d'excellence, modifiant ainsi des équilibres internes.

Dés lors, des ambiguïtés apparaissent entre deux modalités différentes de prise en compte de la performance au sein des établissements. D'une part le modèle SYMPA détermine une dotation sur la base de critères d'activité et de performance, laquelle met en évidence, pour chaque établissement, une situation de sur dotation ou de sous dotation. D'autre part, la performance d'un secteur d'activité est soulignée dans le cadre d'une expertise internationale et donne lieu à un financement spécifique significatif qui est appelé à être géré par l'établissement ou par un partenaire de statut juridique public ou privé. Il n'y a aucune raison

pour que les résultats de deux modalités différentes de prise en compte de la performance d'un établissement – ou d'un secteur d'un établissement – convergent naturellement, ce qui pose la question de la cohérence des différents modes de financement de l'activité des établissements et des modalités de prise en compte de leur performance dans le processus d'allocation des moyens.

Cette situation milite en faveur d'une meilleure prise en compte de la performance des établissements via le contrat d'établissement. C'est en effet, l'instrument qui pourra le mieux prendre en compte les situations créées via les financements sur projets et les financements extrabudgétaires avec les résultats d'un modèle de répartition dans lequel la prise en compte de la performance – notamment dans le domaine de la recherche – devrait être posé.

5.5. Promouvoir une vision globale des moyens disponibles sur un site

L'évolution rapide qui touche la structuration de la recherche permet d'observer plusieurs facteurs et effets :

- la taille croissante des unités de recherche ;
- la généralisation de la formule de l'unité mixte de recherche entre universités et EPST ;
- la constitution sur certains sites de puissantes structures fédératives ;
- l'intervention de plus en plus forte des collectivités territoriales ;
- les besoins croissants d'infrastructures lourdes ;
- l'impact des appels d'offre du PIA, tant par les exigences d'organisation préalables à la réponse que par l'effet des financements accordés aux lauréats.

Chacun de ces facteurs implique une concertation accrue de l'ensemble des opérateurs dont on perçoit bien qu'ils sont à la fois en demande et sous la pression des financeurs et des politiques pour construire et soutenir des stratégies plus macroscopiques rassemblées sous le terme de « politique de site ».

D'abord cantonnée au champ des équipements de recherche et de l'immobilier, dans des conditions ne garantissant pas toujours la parfaite cohérence des initiatives, cette concertation s'est étendue, mais en demeurant cependant encore restreinte à des opérations spécifiques (création de chaires par exemple). Elle devrait être aujourd'hui systématisée, en particulier sur les grands sites de recherche, et appliquée à l'ensemble des moyens, tant humains que purement financiers de l'ensemble des partenaires.

Dans plusieurs universités, cette orientation de principe n'est pas en cause, pas plus que chez les principaux partenaires des EPST (CNRS et INSERM). Les obstacles tiennent plus à la réelle volonté d'en faire une priorité du présent, de dépasser le stade expérimental et de bouleverser pour les harmoniser les calendriers de travail des uns et des autres dont les agendas budgétaires diffèrent assez sensiblement. Sans doute le rythme annuel de concertation sera-t-il aussi trop lourd à observer, ce qui devrait conduire à limiter les ambitions, par exemple en répartissant l'exercice au cours du contrat quinquennal en ciblant

deux rendez-vous « lourds » en début et à mi-parcours agrémentés d'actualisation plus légères sur les autres années.

En total accord avec les conclusions provisoires de la mission de l'IGAENR consacrée aux mécanismes d'allocation des moyens dans les organismes de recherche⁶⁶, deux pistes de progrès sont identifiées par la mission :

- **le renforcement et la généralisation du dialogue de gestion initié par le CNRS à l'ensemble des organismes ;**
- **l'émergence d'un système d'information recherche commun ou à tout le moins compatible entre les établissements.** Les travaux communs engagés entre le CNRS et l'AMUE pour développer un produit unifié de gestion des laboratoires, constituent un premier pas important qui doit, lui aussi, être élargi aux autres partenaires.

La mission « allocation des moyens dans les universités » y ajoute une troisième priorité à travers **la généralisation des procédures de gestion partagée des unités de recherche que constituent les délégations globales de gestion**, tant il est vrai que l'intégration des outils de gestion a un effet positif sur la coopération entre les établissements. C'est à cette aune que devront également être évaluées les expérimentations de plateformes de services partagées.

Là où l'université est en position affirmée de responsabilité sur son territoire et mène le dialogue avec les collectivités territoriales, cette capacité à exprimer une vision globale est un enjeu déterminant.

5.6. Outiller les dispositifs d'allocation des moyens pour faciliter l'analyse de leurs impacts économiques

Comme la mission l'indique dans le paragraphe 3.7, l'amélioration des modalités d'élaboration du budget et d'allocation interne des moyens doit reposer davantage qu'aujourd'hui sur une analyse des données qui sous-tendent l'équilibre économique de chacune des grandes activités des universités, au premier rang desquelles figurent la formation et la recherche.

Progresser dans cette direction suppose de faire un travail préalable de cartographie des activités de formation et de recherche en mettant en correspondance des données d'activités, des données budgétaires – y compris en masse salariale et en emplois –, des données physiques – par exemple les surfaces –, car il est impératif de mettre en regard les contenus de ces activités, l'ensemble des moyens nécessaires et les différents financements possibles.

Ces données peuvent être obtenues soit par retraitement de l'information budgétaire disponible, soit en donnant une réalité aux destinations LOLF, ceci supposant un travail important de fiabilisation des codages de l'information.

⁶⁶ IGAENR Note d'étape n°2012-029.

Pour chacun des domaines d'activité, formation ou recherche, le bon niveau d'analyse doit être recherché. Ni trop global – l'ensemble de l'activité –, ni trop décomposé – composante ou laboratoires-, il doit permettre d'établir une cohérence entre les différentes problématiques que sont les relations de l'activité à son environnement, les contenus pédagogiques et scientifiques, l'allocation des moyens et des ressources humaines.

Dans ce cadre, le domaine, au sens LMD du terme, ou le niveau esquissé par les collègiums et les pôles scientifiques dans plusieurs universités correspond au bon niveau de granularité pour ce type de démarche. Une analyse complémentaire et de même nature sur les fonctions support devrait être réalisée.

De cette approche, plusieurs apports peuvent être attendus :

- une démarche qui permette de décaler la réflexion en la sortant des équilibres établis et de la tentation de reconduire les dotations historiques que chaque structure – composantes, unités de recherche, etc. – et nourrisse une dimension plus stratégique : soit en aidant à penser la cohérence des choix d'orientation au vu des réalités des moyens soit pour mieux traduire la mise en œuvre de ces orientations dans une allocation de moyens adaptée. La première valeur ajoutée de cette approche est de favoriser une entrée plus politique du processus qui doit favoriser l'émergence d'un autre type de contenu pour les lettres de cadrage budgétaire : elles doivent cadrer en donnant du sens et en situant mieux l'équilibre entre ce qui est souhaitable et possible, au vu d'une connaissance objectivée des moyens ;
- une capacité à desserrer progressivement les contraintes pour favoriser les évolutions de l'établissement. Cette capacité passe par une prise en compte de la globalité des moyens – par opposition à une vision éclatée qui renforce la perception de l'absence de marges –, par une réflexion qui intègre un horizon de moyen terme, seule temporalité permettant une réelle flexibilité des ressources ;
- une approche où les complémentarités et les substituabilités de ressources ne prennent plus la même forme que dans la démarche budgétaire habituelle. Par exemple, la vision de la formation ne se résume pas à la charge horaire d'enseignement et aux heures complémentaires nécessaires pour boucler le dispositif mais elle intègre la réflexion sur d'autres formes d'enseignement – la part d'auto-formation, le recours aux appuis technologiques –, la structure des corps enseignants – enseignants-chercheurs, enseignants ou vacataires –, les besoins en fonctions support et soutien et le niveau des investissements nécessaires. Si la dimension des coûts de formation est bien présente et incontournable, elle peut également être posée à travers la recherche d'autres réponses en termes de qualité des formations, d'individualisation des processus, de situations pédagogiques, approches complémentaires de la recherche d'un H/E le plus faible possible.

Seule une démarche accumulant progressivement une capacité d'expertise et structurant des bases d'information plus fiables et plus intelligentes peut permettre de faire le lien entre une réflexion sur le contenu de la formation et de la recherche et leurs dimensions économiques.

C'est à ce prix que les enseignants-chercheurs comprendront l'utilité d'une approche plus raisonnée de leur métier.

C'est pourquoi la mission propose qu'un accompagnement méthodologique, que pourrait prendre en charge l'IGAENR, soit proposé à un nombre limité d'établissements d'enseignement supérieur afin d'élaborer les outils d'analyse qui permettraient d'éclairer les équipes de direction sur les conséquences économiques des décisions d'allocation des moyens qu'elles doivent prendre. Ce travail conjoint permettrait également de lister l'ensemble des pré-requis techniques à maîtriser dans l'optique d'une diffusion de la méthodologie d'analyse.

5.7. Repenser la répartition des compétences entre les différents niveaux des établissements

Les universités sont actuellement confrontées à une évolution extrêmement rapide des modes d'organisation et de financement de l'enseignement supérieur et de la recherche, auxquelles elles cherchent à s'adapter en faisant évoluer leur périmètre – à travers l'émergence de pôles d'excellence, des rapprochements au sein de pôles de recherche et d'enseignement supérieur ou des fusions d'établissement – et leur rapport avec leurs composantes internes – UFR, écoles, instituts mais également unités de recherche – à travers des dialogues de gestion rénovés et des procédures d'allocations de moyens dont elles engagent l'évolution.

Les évolutions qui touchent à leur organisation interne se heurtent cependant encore à des rigidités qui peuvent trouver leurs fondements dans l'histoire des établissements, dans le poids de leurs composantes dérogatoires, dans la définition du rôle que ces établissements entendent faire jouer à leurs composantes et dans la difficulté de privilégier des mécanismes d'allocation des moyens basés sur des thématiques de recherche et de formation plutôt que sur des structures internes.

Dans les établissements visités par la mission, il a été observé des points de vue très différents quant au rôle des composantes internes dans le processus d'allocation des moyens

5.7.1. L'articulation entre les activités de formation et de recherche

Dans certaines universités, la volonté de garantir un rôle très important aux composantes dans le domaine de la formation et de la recherche est prégnante. Comme la mission l'a indiqué *supra*, à l'université Paris 7, le dialogue de gestion s'organise principalement autour des composantes qui traitent aussi bien des questions de formation que de recherche pour le compte des laboratoires qui leurs sont rattachés. Cette situation n'est pas contradictoire avec la volonté de gérer les emplois d'enseignants-chercheurs principalement en fonction des besoins liés à la recherche. L'université assume son choix qui vise à instaurer la primauté de la politique scientifique sur la gestion de l'offre de formation

A l'autre bout du spectre, certaines universités cantonnent les responsabilités des composantes au seul domaine de la formation, la recherche étant pilotée directement par le niveau central,

lequel s'appuie parfois sur un niveau intermédiaire (les fédérations de recherche à Bordeaux 2).

La mission constate ainsi que c'est aujourd'hui l'organisation et la gestion de l'activité de recherche qui génèrent le plus de stratégies différentes. Les universités optent pour des stratégies très diversifiées. Selon les cas, elles choisissent de rattacher ou non les unités de recherche aux composantes et de leur dédier ou non un dialogue de gestion spécifique. La montée en puissance des financements extra budgétaires va renforcer significativement cette problématique et les universités vont devoir trouver un juste équilibre entre, d'une part, la souplesse et la réactivité qui doivent bénéficier aux activités de recherche et, d'autre part, l'articulation avec la politique de formation et l'équilibre de l'allocation des ressources qui est primordial pour le développement des établissements.

Ce rapide tour d'horizon met en évidence le fait qu'il serait illusoire de vouloir inscrire les modes de fonctionnement d'établissements très différents dans le même moule. Cependant, la mission considère qu'il est aujourd'hui nécessaire de faire évoluer les processus d'allocation des moyens en privilégiant, à travers un dialogue de gestion dépassant les frontières de chaque composante, une approche plus globale favorisant le déploiement de marges de manœuvre.

5.7.2. Privilégier l'allocation des moyens par secteurs disciplinaires à l'allocation par structures internes pour assurer une meilleure articulation avec les orientations stratégiques des établissements

La mission a déjà évoqué le fait que l'allocation interne des moyens dans les universités était aujourd'hui trop tributaire de la structuration de leurs composantes internes et de la nécessité de tenir compte des dotations historiques respectives de ces structures. Ces modes d'allocation des moyens ne tiennent pas suffisamment compte des besoins liés à chaque type d'activité – formation et recherche – et ne privilégient pas suffisamment une approche par grands secteurs homogènes de formation et de recherche.

A ce titre, il apparaît nécessaire de faire évoluer les processus de répartition des moyens, en crédits et en emplois, dans les universités en basant l'allocation des moyens, non plus sur les composantes mais, lorsque la taille des établissements et le nombre de leurs composantes le justifient, sur de grands secteurs d'activité mieux articulés avec les orientations stratégiques des établissements. Une fois dotés en emplois et en crédits au regard d'objectifs spécifiques à chaque secteur dans le cadre d'un dialogue de gestion plus global, il serait envisageable de confier à ces niveaux stratégiques intermédiaires la responsabilité de mener une deuxième phase de répartition des moyens fondée sur la répartition entre les composantes concernées par chaque secteur.

La tendance récente qui consiste à créer de nouveaux établissements de taille plus importante par fusion de plusieurs universités ou instituts polytechniques préexistants renforce ce questionnement et pose clairement la question de l'efficacité des modalités de fonctionnement et du niveau de pertinence du dialogue de gestion qui doit exister entre le niveau central et un

nombre significatif de composantes – 38 à ce jour à Strasbourg, auxquelles s’ajoutent 31 services.

Ces nouveaux établissements se sont orientés ou s’orientent vers la création de structures intermédiaires dépassant les frontières habituelles des composantes, permettant de mieux prendre en compte la pluridisciplinarité et de réduire le nombre des structures interlocutrices du niveau central.

▪ **Les collégiums de l’université de Strasbourg**

Ainsi, il existe neuf collégiums à Strasbourg. Ces organes intermédiaires consultatifs et de coordination, qui cependant ne disposent d’aucune responsabilité opérationnelle, regroupent les composantes par grandes thématiques de recherche⁶⁷. Tout en ayant dans les faits une importance et un mode de fonctionnement variables, les collégiums ont un rôle qui va croissant et leur avis est désormais requis dans nombre de processus d’allocation, notamment sur le budget recherche, en amont du conseil scientifique. Par exemple, lors de la préparation du dialogue de gestion, il est demandé aux directeurs de composantes de mutualiser et de confronter leurs réflexions au sein de leur collégium. L’extension de leurs compétences à la formation est envisagée à un stade ultérieur et il n’est pas encore prévu de leur confier une responsabilité opérationnelle dans les processus d’allocation des moyens.

Ce pas supplémentaire, la nouvelle université de Lorraine s’apprête à le franchir.

▪ **Les collégiums et les pôles scientifiques de l’université de Lorraine**

L’université de Lorraine a été créée par le décret n°2011-1169 du 22 septembre 2011 sous la forme d’un grand établissement. Ses statuts prévoient une innovation très intéressante en matière d’allocation des moyens qui va dans le sens préconisé par la mission pour les établissements de taille importante.

Ces statuts prévoient dans leur article 3 qu’en plus des composantes classiques d’un établissement d’enseignement supérieur, sont créés « *des collégiums, qui assurent la coordination des activités des instituts, des écoles ou des unités de formation et de recherche qui les composent et des pôles scientifiques, qui assurent la coordination des activités des unités de recherche qui les composent et la cohérence scientifique des domaines concernés* ».

L’université de Lorraine compte huit collégiums et dix pôles scientifiques créés sur délibération du conseil d’administration et dont l’existence est inscrite dans le règlement intérieur de l’établissement.

Ces mêmes statuts précisent que le conseil d’administration répartit, sur proposition du président, les emplois et les crédits par collégium et par unité de recherche ou, le cas échéant, par pôle scientifique. Chaque collégium et chaque pôle scientifique est doté d’un conseil qui répartit les emplois et les crédits dans les structures internes qu’il regroupe.

⁶⁷ Arts-Langues-Lettres, Droit-Administration-Société, Education et formation, Journalisme et études politiques, Sciences, Sciences économiques et management, Sciences humaines et sociales, Sciences-Ingénierie-Technologie, Vie et santé.

Le principe général distingue donc deux mécanismes :

- le conseil d'administration répartit les moyens aux collègiums qui, eux-mêmes, arbitrent entre leurs composantes et répartissent les moyens qui leurs ont été alloués ;
- s'agissant de la recherche, le conseil d'administration arbitre directement et affecte les moyens aux unités de recherche, l'arbitrage intermédiaire par les pôles scientifiques étant optionnel et pouvant ne porter que sur une partie du budget recherche.

La mise en pratique progressive de ces dispositions en 2012 devrait reposer sur des contrats d'objectifs et de moyens passés avec les collègiums.

▪ **Les structures fédératives de recherche de l'université Bordeaux 2**

Dans le même esprit, l'université de Bordeaux 2 a mis en œuvre un dispositif de moindre ampleur confiant à six fédérations de recherche – SFR – le soin de conduire une politique d'animation scientifique, de stimuler les interactions entre les unités, de favoriser la mutualisation des équipements et les actions concertées dans le domaine de la valorisation et des partenariats industriels.

Pour ce faire, l'université a décidé de doter significativement les SFR afin de leur permettre de mener des actions concertées à partir d'une dotation sur le budget recherche et en leur attribuant 80% du préciput ANR (répartis entre les SFR au prorata de la part des financements ANR obtenus par les laboratoires rattachés à chaque SFR et dont elle assure la gestion)⁶⁸.

En complément des moyens alloués aux SFR, les unités de recherche bénéficient de moyens qui leur sont affectés directement sur une base critérisée (75%) ou qui est mutualisée (25%).

Ce processus traduit la même volonté de faire monter en puissance des niveaux de décision intermédiaires qui permettent aux acteurs concernés de dégager eux-mêmes les marges de manœuvre qu'il est parfois délicat d'instaurer au niveau central.

La mission considère qu'il est possible de s'inspirer de ces dispositifs pour confier à des structures intermédiaires, de type collègium, représentant les grands secteurs de l'établissement, préalablement dotées par le conseil d'administration, la responsabilité de répartir les moyens en emplois et en crédits entre leurs composantes. En l'état actuel des textes, le travail de ces structures devrait obligatoirement être validé par le conseil d'administration.

Dans un second temps la mission préconise d'adapter les textes pour assouplir les conditions de création de structures internes adaptées aux besoins de chaque établissement (collégiums, structures fédératives de recherche) et rendre possible, dans les établissements qui le souhaitent, l'émergence de niveaux intermédiaires d'allocation

⁶⁸ Le montant du préciput 2011 s'élève à 782 264 €.

des moyens favorisant la mise en œuvre d'orientations stratégiques par grands secteurs d'activité et favorisant l'émergence de marges de manœuvre.

6. Rappel des principales préconisations de la mission

La mission a formulé tout au long du présent rapport des préconisations qui s'adressent soit aux établissements, soit au ministère chargé de l'enseignement supérieur. Seules les plus importantes sont reprises ici.

6.1. Les principales préconisations aux établissements

- **Faire évoluer les mécanismes internes d'allocation des moyens**
 - restituer des marges de manœuvre politiques via le dialogue de gestion, en limitant la part des moyens allouée sur la base de l'activité voire de la performance et en réservant une partie des moyens au financement d'objectifs précis fixés conjointement.
 - abandonner les mécanismes de reconduction des dotations des années antérieures ;
 - mettre en œuvre des dispositifs d'allocation interne des crédits reposant pour partie sur des critères transparents, connus de tous, et pour partie sur une dotation sur objectifs afin d'optimiser les marges de manœuvre à tous les niveaux de l'établissement ;
 - faire évoluer les processus d'allocation des moyens en privilégiant, à travers un dialogue de gestion dépassant les frontières de chaque composante, une approche plus globale favorisant le déploiement de marges de manœuvre ;
 - encourager la pratique qui consiste à confier à des structures intermédiaires, de type collégium, représentant les grands secteurs de l'établissement, préalablement dotés par le conseil d'administration, la responsabilité de répartir les moyens en emplois et en crédits entre les composantes dont elles sont constituées.

- **Dynamiser le dialogue de gestion**
 - donner un caractère plus global aux dialogues de gestion – emplois, crédits, offre de formation et recherche – et introduire dans ce dialogue une dimension pluriannuelle ainsi qu'une réflexion sur le partage et l'utilisation des locaux ;
 - établir un dialogue de gestion avec les directeurs d'unités de recherche ;
 - construire et mettre en œuvre un outil d'analyse détaillé des activités confiées aux personnels BIATOSS pour faciliter la réallocation des moyens ;
 - s'attacher, en matière de ressources humaines, à raisonner sur le stock des emplois disponibles et non sur le seul flux des emplois vacants ;
 - associer davantage les instances à la définition du périmètre du dialogue de gestion et de ses modalités de mise en œuvre ;
 - faire précéder ce dispositif d'une analyse préalable du contexte budgétaire et des marges de manœuvre dont dispose l'établissement afin de rendre le dialogue et les engagements pris à cette occasion plus opérationnels ;
 - développer une approche pluriannuelle dans les mécanismes d'allocation des moyens et dans le dialogue de gestion.

- **Renforcer la vision consolidée de l'ensemble des moyens**
 - respecter des obligations réglementaires qui prévoient que les universités doivent présenter, avec leur budget, une vision consolidée de l'ensemble des moyens concourant à leurs activités, et notamment les moyens apportés par les EPST.

- **Développer les ressources propres**
 - intégrer dans les processus d'allocation des moyens des dispositions qui favorisent le développement des ressources propres ;
 - améliorer la qualité du suivi du recouvrement des ressources propres et intégrer cette problématique dans le dialogue de gestion ;
 - asseoir le développement des ressources propres sur une meilleure connaissance des coûts des activités, ce qui passe par un déploiement plus rapide de la comptabilité analytique.

- **Assurer un bon financement des charges générales liées au développement des ressources propres**
 - inclure dans les conventions de fonctionnement des différents projets financés dans le cadre des appels à projet et du PIA une évaluation réaliste des charges indirectes induites par chacun des projets, ainsi que les dispositions par lesquelles celles-ci seront restituées aux établissements.

- **Maîtriser le volume horaire et le coût de l'offre de formation**
 - mettre en œuvre et utiliser effectivement un outil permettant de prévoir et de maîtriser le volume horaire de l'offre de formation.

6.2. Les principales recommandations au ministère

- **Rénover le modèle SYMPA**
 - rééquilibrer dans le modèle le poids relatif des différentes disciplines (tertiaires, scientifiques) et des différentes familles de formation (formations généralistes, formations professionnelles) ;
 - rééquilibrer dans le modèle le poids relatif des premier et second cycles. Cette évolution est impérative si les attributions au titre du plan licence ne donnent plus lieu à un traitement spécifique ;
 - intégrer dans le modèle les différentes dotations spécifiques qui continuent à être suivies de manière isolée ;
 - mieux équilibrer, dans l'hypothèse où l'on souhaiterait conserver un modèle combinant activité et performance, les pondérations utilisées pour les domaines formation et recherche ;
 - mieux prendre en compte les activités de recherche clinique ;
 - utiliser effectivement le modèle pour réduire progressivement les écarts constatés entre établissements.

- **Faire évoluer les modalités de détermination de la dotation masse salariale État**
 - supprimer, à l’instar de ce qui est fait dans les EPST, le plafond de masse salariale État des établissements et redonner tout son sens au plafond global ;
 - si le plafond masse salariale État est conservé dans un premier temps, revoir sa définition afin de mieux prendre en compte la situation des personnels titulaires rémunérés pour tout ou partie sur la SCSP ;
 - inscrire la dotation masse salariale État des établissements dans leur contrat quinquennal, et prévoir un point d’ajustement annuel ou tous les deux ans ;
 - déterminer environ 10% du montant de la masse salariale État dans le cadre du dialogue contractuel en fonction de la situation de sur-encadrement ou de sous-encadrement des établissements et en fonction de leurs orientations stratégiques ;
 - introduire une différenciation entre établissements du taux de couverture par l’État de la masse salariale État ;
 - revoir la répartition des rôles respectifs de la DGESIP et de la DAF dans la gestion de la masse salariale (la DGESIP détermine la dotation masse salariale de chaque établissement, la DAF conservant un rôle de calibrage et de contrôle global de l’enveloppe masse salariale et l’animation du réseau des contrôleurs au niveau local).

- **Renforcer le rôle du contrat d’établissement**
 - restituer des marges de manœuvre politiques au niveau national via le contrat d’établissement, en limitant la part des moyens allouée sur la base de l’activité voire de la performance et en réservant une partie des moyens au financement d’objectifs précis fixés conjointement ;
 - restaurer le rôle du contrat en matière d’allocation des moyens ;
 - accentuer par ce biais la prise en compte de la performance des établissements ;
 - dynamiser la gestion des ressources humaines en intégrant dans le contrat la discussion relative au calibrage de la masse salariale État et du plafond d’emplois État, qui tiendrait compte à la fois des stocks d’emplois existants, des résultats du modèle et des situations particulières ;
 - intégrer dans le contrat et dans le processus d’allocation des moyens une prime à la bonne gestion ;
 - promouvoir la signature de contrats de site se substituant aux contrats de chaque établissement et la conclusion de conventions avec les organismes de recherche selon le même périmètre ;
 - d’expérimenter avec des établissements d’enseignement supérieur volontaires et signataires du même contrat de site ou partenaires du même IdEx, la mise en œuvre d’une dotation globale de fonctionnement unique.

- **Encourager une vision exhaustive des moyens disponible émanant des différents partenaires**
 - favoriser le renforcement et la généralisation du dialogue de gestion initié par le CNRS à l’ensemble des organismes de recherche ;
 - faciliter l’émergence d’un système d’information recherche commun ou à tout le moins compatible entre les établissements ;

- promouvoir la généralisation des procédures de gestion partagée des unités de recherche.
- **Accompagner la rénovation des processus d'allocation des moyens dans les universités**
 - adapter les textes afin d'assouplir les conditions de création de structures internes adaptées aux besoins de chaque établissement et rendre possible, dans les établissements qui le souhaitent, l'émergence de niveaux intermédiaires d'allocation des moyens ;
 - confier à l'IGAENR une mission visant à élaborer avec un nombre restreint d'établissements volontaires un outil d'analyse qui permettrait d'éclairer les équipes de direction sur les conséquences économiques des décisions d'allocation des moyens qu'ils doivent prendre.

*

*

*



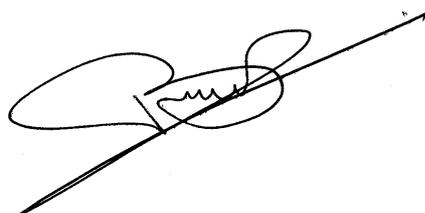
Pascal Aimé



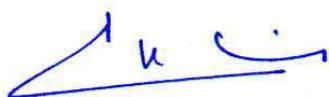
Françoise Boutet-Waïss



Jocelyne Collet-Sassère



Bernard Dizambourg



Hervé Douchin



Bernard Froment



Michèle Mosnier



Eric Pimmel

Annexes

Annexe 1 : Analyse détaillée du modèle d'allocation des moyens SYMPA

Annexe 2 : Taux d'occupation des emplois des universités passées aux RCE

Annexe 3 : Etat des dotations 2012 en emplois et crédits issues de SYMPA

Annexe 1

Le modèle de répartition des moyens SYMPA n'est pas sans influence sur les dispositifs d'allocation des établissements

L'intégralité de l'analyse du modèle SYMPA réalisée par la mission est présentée *infra*. Une synthèse en est présentée en quatrième partie du présent rapport.

La mission a considéré qu'elle devait consacrer une part significative de son rapport au modèle de répartition des moyens SYMPA dans la mesure où elle a observé que ce modèle, et plus généralement la façon dont l'État alloue des moyens aux universités – qu'il s'agisse de la dotation globale de fonctionnement, avec en son sein la dotation de masse salariale, ou du bonus contractuel – avait une incidence sur les dispositifs d'allocation des moyens mis en œuvre en interne par les établissements.

1. Le modèle SYMPA introduit des innovations intéressantes

Le modèle d'allocation des moyens des universités SYMPA, pour SYstème de répartition des Moyens à la Performance et à l'Activité, a été mis en œuvre en 2009 pour corriger les faiblesses du modèle antérieur « SAN REMO⁶⁹ ». Il vise à répartir, de manière transparente, les moyens disponibles à proportion de l'activité et de la performance des établissements.

A l'inverse de SAN REMO qui distinguait, d'une part, une dotation théorique et une dotation réelle et qui, d'autre part, s'appuyait sur la distinction de 43 classes de formation, le modèle SYMPA se caractérise par plusieurs évolutions majeures :

- il répartit les ressources réellement disponibles ;
- il ne distingue plus que six classes de formation⁷⁰, ce qui permet de simplifier la description des activités de formation des établissements et d'éviter sa duplication pure et simple en interne aux établissements ;
- il propose une approche globale formation – recherche. Les crédits disponibles sont répartis en deux enveloppes principales, enseignement et recherche, qui se décomposent chacune en deux sous-enveloppes « activité » (80% des moyens alloués) et « performance » (20% des moyens alloués) ;
- il rend caduques les dispositions antérieures qui se traduisaient par un fléchage de dotations particulières au sein des établissements (maintenance des bâtiments, composantes dérogatoires, services interuniversitaires, etc.).

La part des moyens alloués sur la base de l'activité des établissements distingue la formation prise en compte par le modèle à hauteur de 65% et la recherche prise en compte à hauteur de

⁶⁹ Système ANalytique de REpartition des Moyens.

⁷⁰ - Licences et masters dans les domaines - Lettres, sciences humaines, droit, économie ;
- Sciences.

- Diplômes d'ingénieurs,
- DUT des secteurs secondaires et tertiaires.

35%⁷¹, à partir de critères tels que le nombre d'étudiants présents aux examens⁷² et le nombre d'enseignants-chercheurs produisant⁷³.

La part des moyens alloués sur la base de la performance des établissements prend en compte des critères tels que :

- la valeur ajoutée des établissements dans la réussite de leurs étudiants en licence et en DUT, laquelle mesure les écarts entre les taux de réussite attendus compte tenu du profil des étudiants et les taux de réussite constatés ;
- le nombre de diplômés en master, en diplômes d'ingénieurs et du secteur santé. A l'avenir la cotation des masters par l'AERES devrait être intégrée dans le modèle lorsque cette cotation aura été établie pour l'ensemble des vagues contractuelles ;
- la cotation des unités de recherche par l'AERES ;
- le nombre de doctorats délivrés.

La valeur de la plupart de ces critères est revue chaque année. Elle est cependant établie pour la durée du contrat pour certains critères (cotation des unités de recherche ou des masters).

La mission reprend en détail dans le paragraphe 4.2.1 les différentes pondérations et leurs effets.

| | Formation | Recherche | Total |
|-------------|-----------|-----------|-------|
| Activité | 60% | 20% | 80% |
| Performance | 5% | 15% | 20% |
| Total | 65% | 35% | 100% |

Source : DGESIP

Le dispositif prévoit que les universités dont le nombre d'emplois est inférieur à celui qui est calculé par le modèle, bénéficient d'une compensation financière. L'existence d'un excédent d'initialisation qui est conservé, en principe à titre transitoire, par les établissements sur dotés en crédits, permet un passage progressif au nouveau mode de répartition des moyens.

2. Le modèle SYMPA présente néanmoins des limites

Le modèle SYMPA présente des avantages évidents par rapport au dispositif antérieur. Elaboré en concertation avec la conférence des présidents d'université, il permet de

⁷¹ Ce ratio est de 70% pour la formation et 30% pour la recherche pour l'allocation des emplois.

⁷² Nombre étudiants ayant obtenu au moins une note supérieure à 0 dans une épreuve. 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.

⁷³ En distinguant les secteurs sciences de la vie, sciences exactes et sciences humaines et sociales.

développer le processus d'allocation des moyens dans la transparence, condition de son acceptation par les établissements.

De plus, ses principes de construction sont relativement simples et son exploitation repose sur un nombre limité de données connues des établissements. Cependant, le modèle présente également des limites qui sont liées, pour certaines d'entre elles, au modèle lui-même et, pour d'autres, à l'usage qui en est fait ainsi qu'à l'évolution du contexte général.

2.1 Les limites propres au modèle

Comme la mission l'a rappelé dans le paragraphe 4.1, le modèle SYMPA répartit les moyens (emplois et crédits de fonctionnement) entre activités (formation et recherche), entre groupes de disciplines ou champs scientifiques (scientifique ou tertiaire en formation, sciences exactes, sciences de la vie, sciences humaines et sociales en recherche), en identifiant pour chaque classe un indicateur mesurant de façon nationale l'activité ou la performance des universités. Ainsi, en licence l'activité est mesurée par le nombre d'étudiants et la performance par l'excédent de réussite (en nombre d'étudiants) au regard de la réussite attendue au vu du profil des étudiants.

Chaque université se voit attribuer, pour chaque déterminant du modèle, une quote-part proportionnelle à son poids dans l'indicateur – d'activité ou de performance – national.

Le ministère attribue à chaque déterminant du modèle, un « prix de financement » qui le différencie des autres et qui varie en fonction de l'évolution relative des universités les unes par rapport aux autres. Le prix de financement est donc une donnée construite *a posteriori*, intégrant l'évolution de l'ensemble des universités pour une affectation globale de moyens cohérente avec le budget dont dispose le ministère.

Cependant, si, comme la mission l'indique dans le paragraphe 4.1, la dotation obtenue pour un établissement n'est pas une dotation théorique au sens de SAN REMO, il n'en reste pas moins que cette dotation subit les effets de sur-dotations initiales peu corrigées depuis la mise en place du modèle.

De plus, la combinaison de la répartition des moyens (par déterminant du modèle) et des indicateurs retenus (d'activité ou de performance) a des effets d'incitation sur les établissements, souvent au-delà même des équipes de direction.

Le MESR critique parfois la lecture que les établissements font du modèle – en regardant les composantes de l'algorithme de calcul alors qu'il considère que le modèle est un outil au service de la globalisation des moyens – mais on peut aussi considérer à juste titre que si on utilise un modèle, intégrant en particulier des notions de performance, c'est bien que l'on en attend des effets dans les établissements. Le modèle induit, de fait, une hiérarchie de financement, même si les universités ne sont pas tenues par celle-ci dans leur allocation interne des ressources.

- La prise en compte de l'activité et de la performance dans les domaines « formation » et « recherche » varie selon qu'il s'agit d'allocation d'emplois ou de crédits

La première observation de la mission concerne l'équilibre retenu entre les domaines formation et recherche au sein du modèle pour constater qu'en formation, la part liée à la performance est plus forte pour la répartition des emplois que pour la répartition des crédits de fonctionnement. Dans le domaine de la recherche la part liée à la performance est forte en ce qui concerne l'allocation des emplois et représente la totalité des moyens alloués au fonctionnement. Globalement, ces pondérations incluent une quote-part de fonctions support traitée de façon intégrée au sein des deux activités cœur de métier.

| | Formation | Recherche | Total |
|-------------------------------|--------------|--------------|---------------|
| emplois | 69,5% | 30,5% | 100,0% |
| activité | 72,7% | 27,3% | 100,0% |
| performance | 48,8% | 51,2% | 100,0% |
| fonctionnement | 53,1% | 46,9% | 100,0% |
| activité | 100,0% | 0,0% | 100,0% |
| performance | 10,3% | 89,7% | 100,0% |
| performance Ecoles Doctorales | 0,0% | 100,0% | 100,0% |

Source : mission IGAENR

La deuxième observation de la mission met en évidence le fait que le financement par étudiant est plus favorable en master qu'en licence : +19% en emplois, +21% en crédits de fonctionnement.

On peut considérer que les effectifs inscrits en licence sont généralement plus importants que les effectifs inscrits en master et permettent de minimiser l'impact des coûts fixes de formation. Cependant, on peut également considérer que 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.**

- Les différences de pondération entre les types de formation et les groupes de disciplines ont des effets très sensibles

La troisième observation de la mission met en évidence le fait que les écarts de pondération les plus importants dans le domaine formation existent entre, d'une part, le secteur secondaire et le secteur tertiaire et, d'autre part, entre les formations généralistes et les formations professionnelles.

Le tableau *infra* exprime cette différence sous trois formes différentes concernant l'apport en emplois d'enseignants : le nombre d'enseignants pour 100 étudiants, le nombre d'étudiants par enseignant et la charge d'enseignement produite par cet encadrement de référence. Il fait aussi apparaître les différences de budget de fonctionnement par étudiant.

| EMPLOIS | tertiaire | secondaire | IUT tert | IUT second |
|------------------------------------------------|-----------|------------|----------|------------|
| LICENCE | | | | |
| nb total enseignants /va 100étudiants pondérés | 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 | 758 | 1653 | 2067 | 2756 |
| MASTER | | | | |
| nb total enseignants/va 100étudiants pondérés | 2,34 | 5,11 | | |
| Nb étudiants pour un enseignant | 42,68 | 19,56 | | |
| charge enseignement pour 100 étudiants | 900 | 1963 | | |
| Budget de fonctionnement par étudiant | | | | |
| 100 étudiants pondérés LICENCE | 30 090 | 65 652 | 82 065 | 109 419 |
| 100 étudiants pondérés MASTER | 36 488 | 79 611 | | |

Source : mission IGAENR

L'analyse de l'importance relative de chaque critère sur la charge d'enseignement rend plus concrète la nature de ces différences.

Ainsi, une charge d'enseignement de 758 heures pour 100 étudiants de licences tertiaires contribue à financer environ 420 heures par étudiant avec 73% de cours, 18% de TD et 9% de TP. En revanche, une charge d'enseignement de 1 653 heures pour 100 étudiants de licences scientifiques se traduit par une offre de 690 heures par étudiant avec 48% de cours, 40% de TD et 12 % de TP. Enfin, la charge de 2 607 heures pour 100 étudiants en IUT tertiaire a pour équivalence une offre de 860 heures par étudiant.

Ces normes de construction du modèle ne sont en fait que la traduction des équilibres de financement acquis ; elles ne reposent sur aucune analyse des coûts constatés – lesquels confirmeraient d'ailleurs les déséquilibres de financement observés – ni sur une réflexion réelle portant sur les besoins liés aux différents enseignements.

Elles pérennisent pour le secteur tertiaire – en particulier au niveau licence – un modèle à base de cours magistraux en amphithéâtre peu adapté à des étudiants à faible autonomie, rendant plus difficile un début de sensibilisation à la professionnalisation et une forme de pédagogie plus «active ». Elles n'intègrent pas la nécessité d'acquérir une ou deux langues étrangères. Cette charge d'enseignement théorique ne correspond pas à la totalité de la charge d'enseignement proposée à un étudiant, une partie de cette charge correspondant aux heures complémentaires étant financée sur la part fonctionnement.

La mission souligne également le fait que le plan licence a abondé de façon complémentaire et significative ces financements. Il est intéressant de noter que les financements du plan licence ont été attribués sur la base de la qualité des projets sans prendre en compte les inégalités du financement de base. Enfin, et de façon accessoire, il est nécessaire de souligner que le modèle n'intègre pas pour les licences tertiaires l'objectif d'au minimum 500 heures de formation par étudiant.

L'ensemble de ces observations milite pour 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.

- L'équilibre entre formation et recherche

La comparaison entre les pondérations retenues pour les domaines formation et recherche n'a pas de sens en soi, les coûts des activités étant difficilement comparables.

En revanche, il est intéressant de mettre en correspondance les effets d'incitation induits par le modèle. Le tableau *infra* simule les effets d'une amélioration de la performance en licence et dans le domaine de la recherche, au vu du nombre de producteurs ou du niveau de notation d'une ou de plusieurs unités de recherche. Ces simulations ont été opérées à partir des données réelles de l'université d'Aix-Marseille II.

Ainsi, 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 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.

| | |
|--------------------------------------------------------|----------------|
| Impact de l'amélioration de la performance | |
| 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 |
| Produisants | |
| Nb enseignants chercheurs | 1017 |
| Nb de producteurs | 697 |
| Taux de producteurs | 68,5% |
| hypothèse Amélioration du taux de producteurs | 2,5% |
| 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 |

Les effets identifiés ici ne sont pas automatiques. Ils ne se produisent que dans l'hypothèse où l'évolution relative d'une université est plus favorable que celle de la moyenne des universités. Cependant, ils produisent des hiérarchies d'effet d'incitation incontestables.

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.

Probablement, cette variable a d'autant plus d'impact qu'elle rencontre la culture du milieu, qu'elle est facilement reliée à l'activité individuelle et que les efforts apparaissent comme rémunérateurs dans le modèle. *A contrario*, entre l'effort individuel et collectif en formation – particulièrement en licence – et le résultat, les variables qui peuvent influencer sur ce résultat – dont le comportement de l'étudiant – sont nombreuses. De plus, l'effet rémunérateur apparaît non seulement aléatoire mais aussi faible dans le modèle.

Certes, les établissements n'ont aucune obligation à respecter les équilibres qui régissent le modèle SYMPA. Ils peuvent en corriger les effets par des mécanismes de réallocations internes et cela d'autant plus facilement qu'ils sont pluridisciplinaires, de taille importante et sur-dotés par rapport au modèle. Cependant, le modèle est connu, analysé et il pèse sur les modes d'allocation. Il génère des comportements qui visent à en optimiser les effets.

Le modèle présente également des limites qui sont liées à son périmètre d'intervention ou à la nature des données qui sont utilisées.

- Le modèle d'allocation SYMPA ne couvre pas la totalité des moyens alloués aux établissements

Le modèle d'allocation SYMPA ne couvre pas la totalité des moyens alloués aux établissements. Certains crédits ne sont pas répartis par le modèle car ils répondent à des logiques spécifiques. Outre les crédits d'investissement et le bonus contractuel qui n'ont pas vocation à relever du modèle, les crédits relatifs aux contrats doctoraux fléchés, à la coopération internationale, à l'accueil de normaliens ou de polytechniciens, à la part du plan licence réservée aux IUT et à des actions spécifiques diverses continuent d'être notifiés spécifiquement.

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 établissements⁷⁴ 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. L'enveloppe « compensation des emplois manquants » est appelée à subsister tant que la masse salariale sera traitée de manière spécifique – voir paragraphe 4.2.2 – et l'enveloppe « excédent d'initialisation » est incontournable dès lors que le modèle ne converge pas et que les moyens excédentaires de certains établissements, mis en évidence par le modèle, ne sont pas progressivement redéployés vers les établissements déficitaires.

- La nature et l'évolution des données utilisées par le modèle

La progression apparente de la qualité des activités des établissements telle qu'elle apparaît au regard des évaluations de l'AERES (cotation des unités de recherche et nombre d'enseignants-chercheurs produisant) et la difficulté de définition de certains indicateurs (92% d'étudiants présents aux examens en licence au niveau national) limitent le caractère discriminant de certains critères du modèle même s'il existe encore des différences notables entre établissements en matière de présence des étudiants aux examens.

De plus, le modèle SYMPA permet de répartir un ensemble fini de ressources entre un nombre donné d'établissements. Cette évolution, majeure par rapport au dispositif SAN REMO, a cependant pour conséquence le fait que l'importance des moyens alloués à un établissement dépend à la fois des moyens globaux disponibles, des données propres à l'établissement considéré mais également de l'évolution des données de l'ensemble des établissements. Ainsi, un établissement dont les effectifs étudiants augmenteraient, mais augmenteraient moins que la moyenne des établissements verrait, sur la base des critères du

⁷⁴ Crédits du plan « licence », compensation liée à l'instauration de l'équivalence TD – TP, compensation des emplois manquants, couverture des excédents d'initialisation.

modèle d'allocation des moyens, la part de son enveloppe fixée au regard de son activité se dégrader. Cette situation a été observée dans certains établissements en raison, notamment, des effets de la mastérisation des formations aux métiers de l'enseignement qui déplacent des flux conséquents d'étudiants entre les universités.

De ce fait, le décalage avec lequel le nombre d'étudiants inscrits et présents aux examens est pris en compte (année N-1) dans le modèle est également susceptible de poser problème en cas de variation significative des effectifs, ce qui amène la DGESIP à retenir, à titre dérogatoire, les effectifs provisoires de l'année lorsqu'un établissement est confronté à une hausse de ses effectifs⁷⁵.

L'importance du poids relatif des caractéristiques d'un établissement dans le modèle génère une difficulté réelle pour les établissements à se projeter dans l'avenir dans la mesure où s'il est possible d'anticiper ses propres évolutions, il est en revanche plus délicat d'évaluer les évolutions qui se produiront dans l'ensemble des établissements.

De plus, 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 (cf. *infra*).

Enfin, s'agissant des données propres à l'activité de recherche, on peut s'interroger sur le bien-fondé de la décision de ne pas prendre en compte dans le modèle – selon des conditions qui resteraient à définir – les personnels des EPST⁷⁶ (principalement CNRS et INSERM) alors que ces derniers contribuent significativement à la performance de l'établissement et de ses unités – et donc au niveau de cotation des unités par l'AERES – et qu'ils génèrent pour les établissements qui hébergent les unités de recherche des besoins d'encadrement et de financement indépendamment des financements apportés par les organismes de recherche.

L'expérience acquise depuis le lancement de SYMPA permet de constater que les effets conjugués d'un modèle, au final « assez réactif » à l'évolution des données prises en compte, et des évolutions du contexte peuvent être maîtrisés lorsque les moyens globaux à distribuer sont en progression mais que ces effets sont plus difficilement maîtrisables, sauf à revoir à la baisse certaines dotations – ce qui est rarement fait –, dès lors que l'enveloppe globale n'augmente plus.

- La multiplicité et dispersion des sites

En faisant le choix de fonder son fonctionnement sur des données objectives relatives aux activités de formation et de recherche des établissements, le modèle ignore certaines données

⁷⁵ A l'inverse, un établissement confronté à la baisse de ses effectifs bénéficie « d'un sursis » à travers la prise en compte de ses effectifs de l'année n-1.

⁷⁶ Environ 1 000 personnes à l'Université Paris Diderot par exemple..

qui tiennent à l'histoire et à la configuration géographique des établissements. Il en est principalement ainsi de la multiplicité et de la dispersion des sites sur lesquels sont installés certains établissements. Pour deux établissements dont les activités de formation et de recherche sont comparables, les coûts de fonctionnement et les besoins de financement pourront être sensiblement différents selon le nombre des implantations universitaires et des sites distants auxquels chacun d'entre eux doit faire face sans que le modèle ne prenne vraiment en compte cette dimension.

Or, 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.

2.2. Les limites liées à l'évolution du contexte et principalement au traitement de la dotation masse salariale

- L'impact du passage aux RCE et de l'évolution législative et réglementaire

La mise en œuvre des dispositions de la loi LRU et le passage des établissements d'enseignement supérieur aux responsabilités et compétences élargies, et notamment le transfert de la masse salariale des personnels titulaires de l'État à ces établissements, pose la question des modalités de prise en compte de cette donnée, qui représente de 70 à 80% du budget des établissements, dans le modèle d'allocation des moyens et ce, d'autant que les évolutions législatives et réglementaires encadrent les conditions dans lesquelles les moyens sont alloués aux universités.

Ainsi l'article L.712-9 du Code de l'éducation précise 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. 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...* ».

Ce même article précise également que « *le contrat pluriannuel de l'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* ».

Le décret n° 2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies précise dans son article 4 qu'au sein du budget des établissements « *les crédits sont présentés en croisant la destination et la nature de chaque dépense. La répartition des crédits par nature distingue :*

- *l'enveloppe consacrée à la masse salariale qui est assortie a) d'un plafond d'autorisation de l'ensemble des emplois rémunérés par l'établissement, b) d'un plafond d'emplois fixé par l'État relatif aux emplois financés par l'État ;*
- *l'enveloppe des crédits de fonctionnement hors masse salariale, y compris les charges d'amortissement et les charges de provisions ;*

– *l’enveloppe des crédits d’investissement.* »

Ces dispositions confèrent aux universités une plus grande maîtrise dans l’utilisation de leurs moyens. La globalisation de leurs moyens, y compris les crédits recherche, leur laisse plus de latitude pour opérer des redéploiements entre les trois grandes masses définies par le MESR⁷⁷ avec pour seule limite l’impossibilité de majorer l’enveloppe de dépenses de personnels d’État.

- La difficulté de traiter la dotation masse salariale et les conséquences sur le modèle de répartition

En application de ces dispositions, les moyens qui sont alloués par le MESR aux universités sont décomposés en trois enveloppes : fonctionnement, investissement et personnels. Deux de ces enveloppes sont plus ou moins directement liées à l’application du modèle SYMPA tandis que la troisième – investissement – découle de la mise en œuvre des plans de mise en sécurité, des plans campus ou des CPER.

Cependant, le transfert aux universités du financement de la masse salariale des personnels rémunérés antérieurement par l’État – ex titre 2 – entraîne un certain nombre de contraintes qui sont liées, d’une part, à l’impératif de calibrer correctement le montant de cette masse salariale et le plafond d’emplois (exprimé en ETPT⁷⁸) au moment du passage à l’autonomie des établissements concernés et, d’autre part, à la nécessité de notifier les années suivantes une dotation de masse salariale (au sein de la subvention) et un plafond des emplois financés par l’État adaptés.

A l’heure actuelle la masse salariale est une donnée qui n’a pas été intégrée dans le modèle en raison, notamment, du fait que la totalité des établissements n’a pas encore accédé aux responsabilités et compétences élargies. Pour chaque établissement le MESR doit donc harmoniser les conclusions de son modèle de répartition des moyens utilisé par la DGESIP, le socle constitué par le volume des emplois – principalement du titre 2 – pris en compte lors du passage aux RCE et ses variations ainsi que la détermination par la DAF du montant de la masse salariale transférée.

Il s’en suit un dispositif complexe dans lequel la DGESIP utilise le modèle SYMPA pour déterminer l’enveloppe « fonctionnement » de la dotation des établissements, laquelle intègre la part formation et recherche calculée sur la base des indicateurs d’activité déjà évoqués ainsi qu’une compensation pour les établissements pour lesquels le modèle indique un sous encadrement en emplois.

Le MESR détermine également l’enveloppe « personnels » de la dotation des établissements à partir :

- des dépenses réalisées sur le titre 2 l’année précédant l’accès aux RCE ;
- des facteurs d’évolution ayant une incidence, à périmètre constant, sur le montant de ces dépenses ;

⁷⁷ Personnel, fonctionnement, investissement.

⁷⁸ Equivalent temps plein travaillé.

- de la fraction de la dotation globale de fonctionnement (DGF) allouée pour financer des dépenses de masse salariale (plan licence, rémunération des contractuels doctorants, des ATER, etc.).

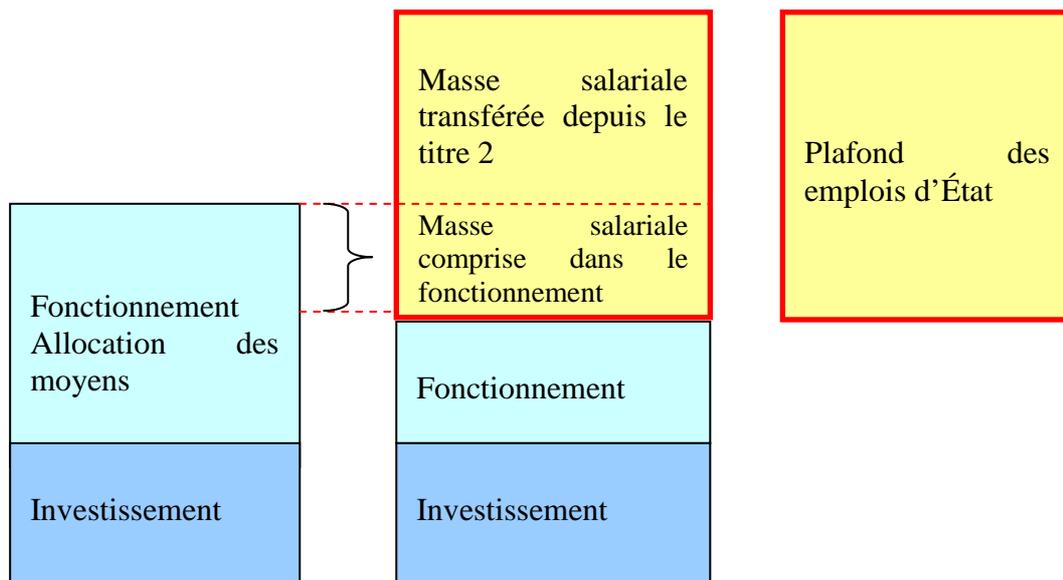
Dans ce cadre, la DAF calcule un montant de masse salariale transférée à partir de la masse salariale correspondant aux emplois occupés l'année précédant le passage aux RCE. La capacité des établissements à saturer leurs emplois et à limiter le nombre de leurs emplois vacants avant leur passage aux RCE a eu des conséquences sur le montant de leur dotation « masse salariale socle ». Ces modalités ont introduit des différences entre les établissements qui peuvent perdurer les années suivantes et que le modèle SYMPA peine par ailleurs à corriger.

Cette base est actualisée chaque année afin de traduire les incidences financières des décisions de l'État (qu'il s'agisse de mesures générales telles que l'évolution de la valeur du point fonction publique et l'évolution des taux de cotisations au compte d'affectation spéciale pensions ou de mesures catégorielles – par exemple la réforme des grilles de la catégorie B ou la poursuite de l'amélioration des ratios promus/promouvables).

La nature des discussions relatives aux modalités de prise en compte du GVT qui ont été menées entre le MESR et la CPU illustrent bien les difficultés de fonctionnement d'un dispositif dont la logique repose sur la prise en compte d'une dotation socle, dont les conditions initiales de calcul peuvent différer d'un établissement à l'autre, et qui évolue ensuite en fonction de paramètres relevant soit de la responsabilité de l'État soit des établissements eux-mêmes.

Parallèlement, la DGESIP détermine, conformément aux dispositions législatives, un plafond d'emplois qui n'est pas calculé par le modèle SYMPA mais qui tient principalement compte du nombre d'emplois délégués sur le titre 2 au moment du passage des établissements aux RCE, des emplois de l'ex titre 3 transférés antérieurement aux universités (ATER, lecteurs, maîtres de langues), des emplois de fonctionnaires payés par les établissements sur ressources propres (loi Sapin, emplois gagés formation continue...) tels qu'ils sont déclarés par les établissements dans le cadre d'une enquête annuelle et d'un volume d'emplois correspondant à des contractuels BIATOSS (par référence à l'ancienne compensation des emplois BIATOSS du modèle SAN REMO).

La structure de la dotation des établissements est récapitulée dans le schéma suivant. Les différents processus de détermination des moyens à partir desquels les établissements vont appliquer leur propre dispositif d'allocation sont également récapitulés dans le tableau *infra*.



Source MESR

| direction | base | objet |
|-------------------|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| DGESIP | Modèle SYMPA | Calculer une dotation en emplois pour asseoir une éventuelle politique de redéploiements entre établissements et déterminer l'éventuelle compensation pour sous dotation en emplois à intégrer dans la subvention de fonctionnement des établissements concernés |
| DGESIP | Socle passage aux RCE et évolutions ETPT | Déterminer le plafond d'emplois sur subvention d'Etat |
| DGESIP | Modèle SYMPA | Calculer le montant de la subvention de fonctionnement hors masse salariale transférée |
| DGESIP/Recteurs | Plans de mise en sécurité du patrimoine, plans campus, CPER | Déterminer le montant de la subvention d'investissement |
| DAF | Socle passage aux RCE et évolutions | Déterminer le montant de masse salariale Etat transférée |
| DAF ou DGESIP (1) | Socle passage aux RCE et évolutions | Calculer le montant de la subvention masse salariale incluse dans la DGF calculée par SYMPA (hors masse salariale transférée) |

Source : mission IGAENR

(1) le rôle de chacune des directions sur ce point est apprécié de manière différente par la DGESIP et la DAF.

Enfin, d'autres limites peuvent être mises en évidence qui obèrent la capacité de pilotage par la masse salariale et le plafond d'emplois :

- les plafonds d'emplois sont généralement fixés à des niveaux supérieurs aux besoins⁷⁹ et sont supérieurs aux capacités de financement réelles ;
- l'absence de traçabilité des règles d'imputation des emplois sur plafond d'État et sur ressources propres dans les établissements ;
- la pratique de certains établissements consistant à considérer les contractuels qu'ils rémunèrent sur subvention comme relevant du plafond d'emplois sur ressources propres, alors que le plafond État a été calculé en les intégrant.

Prenant en compte l'ensemble de ces éléments, la mission 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.

La mission tracera quelques perspectives en la matière dans la cinquième partie du présent rapport.

2.3. Les limites propres aux modalités d'utilisation du modèle

- Le modèle SYMPA ne débouche pas sur des mesures de redéploiements pour assurer une meilleure allocation des moyens

s que soient les caractéristiques techniques d'un modèle de répartition des moyens, lesquelles produisent des variations par rapport à l'application du modèle antérieur, la question essentielle réside dans la façon dont va être gérée la transition entre les deux systèmes et la rapidité avec laquelle le nouveau modèle va converger.

L'application du nouveau modèle SYMPA a eu pour conséquence de faire apparaître une nouvelle distribution des établissements entre situations de sur et de sous dotation par rapport au modèle SAN REMO. La situation des établissements sous dotés a bien été revue chaque année et leur dotation a progressé plus vite que celle des établissements sur dotés. Mais, de 2009 à 2012, toutes les universités ont vu leur dotation de base augmenter⁸⁰ ce qui indique que le modèle ne semble pas avoir été utilisé pour opérer un rééquilibrage des dotations entre établissements.

La situation excédentaire des établissements sur dotés a été constatée, et maintenue, à travers l'existence d'un excédent d'initialisation, lequel n'a cependant pas été véritablement traité les années suivantes.

En situation de moindre progression des ressources disponibles, les seules marges de manœuvre d'un modèle de répartition tel que SYMPA résident dans la capacité du MESR à

⁷⁹ En moyenne les plafonds d'emploi sont consommés à 95%. On retrouve le même phénomène dans les EPST.

⁸⁰ En moyenne 16 % par rapport à 2008.

opérer des réallocations de moyens entre établissements sous et sur dotés. La faiblesse des redéploiements de ressources opérés jusqu'ici constitue la limite principale du modèle.

Le modèle ne permet pas aujourd'hui d'assurer une répartition équitable des moyens ni en termes de dotation en crédits ni en termes de dotation en emplois. Les données qui figurent *infra* sont issues de la répartition 2012 dont le détail figure en annexe 2 du présent rapport.

En matière d'emplois, la répartition des moyens 2012 issue du modèle SYMPA fait apparaître des disparités importantes :

- 46 établissements sont en situation de sous encadrement tandis que 29 sont sur encadrés ;
- le sous encadrement exprimé en part des emplois de référence des établissements concernés varie de 0,44% à 31,31% (université de Lyon III). Exprimé en nombre d'emplois, il varie de 1 à 446 emplois manquants (université de Lille III) ;
- le sur encadrement exprimé en part des emplois de référence des établissements concernés varie de 2,2% à 28,57% (université Grenoble III). Exprimé en nombre d'emplois, il varie de 4 à 739 emplois (université Paris VI).

Les sous encadrements représentent en moyenne 9,7% des emplois de référence des établissements concernés. Il manque en moyenne 121,7 emplois à chacun de ces établissements. Dans le même temps, les sur encadrements représentent en moyenne 9,31% du nombre d'emplois de référence des établissements concernés. Ces établissements disposent en moyenne, et selon le modèle, d'un excédent de 193 emplois.

En matière de dotation en crédits, la répartition 2012 issue du modèle SYMPA fait apparaître des disparités aussi importantes :

- 37 établissements sont en situation de sur dotation en crédits, matérialisée par l'existence d'un excédent d'initialisation, tandis que 39 sont sous dotés ;
- la sur-dotation exprimée en part de la dotation de référence des établissements concernés varie de 0,79% à 33,64% (université de Nouvelle Calédonie). Exprimée en euros, elle varie de 103 062 € à 16 758 175 € (université de Strasbourg).

Globalement, les sur-dotations en crédits représentent en moyenne 11,34 % des dotations de référence des établissements concernés. Ces établissements disposent en moyenne d'une dotation supplémentaire de 3 332 806 € par rapportaux résultats du modèle SYMPA.

Au final, 23 établissements présentent à la fois un sur-encadrement en emplois et une sur-dotation en crédits. **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 appeler à le remplacer.**

Analyse de la répartition 2012 des emplois issue du modèle SYMPA

| | | | | | |
|-------------------------------------------------------------------|---------|--------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|---------------------|
| nombre d'établissements concernés par le modèle SYMPA | 76 | | | | |
| nombre d'emplois de référence | 118 450 | | | | |
| nombre d'emplois à redéployer | 5597 | | | | |
| nombre d'établissement sous-encadrés | 46 | | | nombre d'établissement sur encadrés | 29 |
| sous encadrement maximal en % des emplois de référence | 31,31% | Lyon III | sur encadrement maximal en % des emplois de référence | 28,57% | Grenoble III |
| sous encadrement maximal en nombre d'emplois de référence (1) | 446 | Lille II | sur encadrement maximal en nombre d'emplois de référence | 739 | Paris VI |
| sous encadrement minimal en % des emplois de référence (1) | 0,44% | Avignon | sur encadrement minimal en % des emplois de référence | 2,20% | Reims |
| sous encadrement minimal en nombre d'emplois de référence (1) | 1 | Nouvelle Calédonie | sur encadrement minimal en nombre d'emplois de référence | 4 | Polynésie Française |
| moyenne des sous-encadrement en nombre d'emplois de référence (1) | 121,7 | | | moyenne des sur encadrement en nombre d'emplois de référence | 193 |
| moyenne des sous-encadrement en % des emplois de référence (1) | 9,70% | | | moyenne des sur encadrement en % des emplois de référence | 9,31% |

(1) hors CUFR JF CHAMPOLLION et hors université de Nîmes

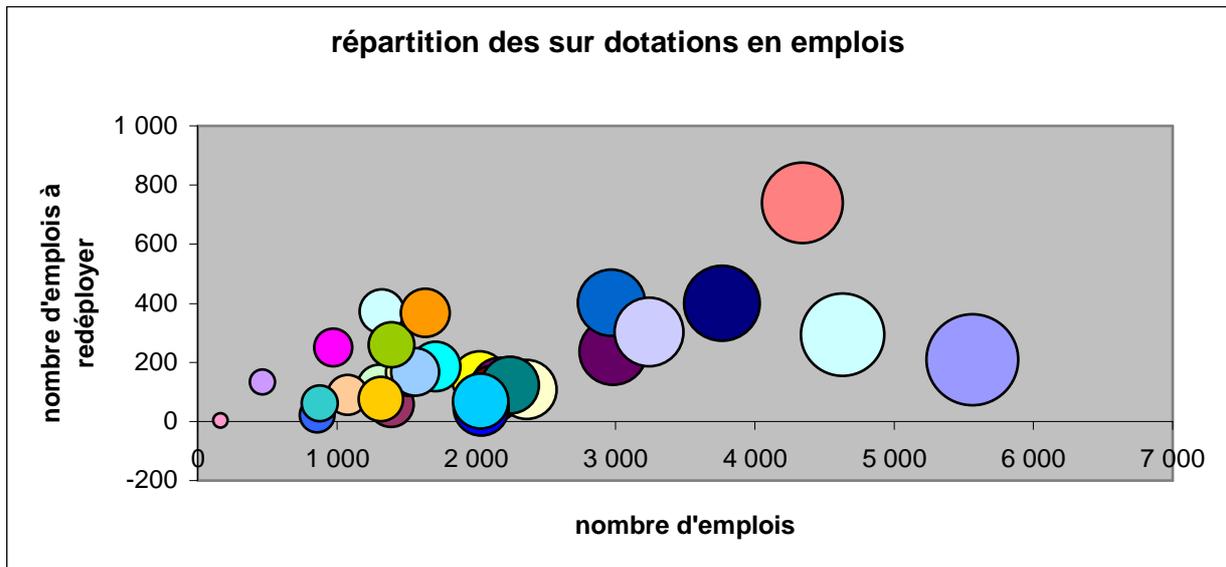
Source : données DGESIP retraitement mission IGAENR

Analyse de la répartition 2012 des crédits issue du modèle SYMPA

| | | | |
|-------------------------------------------------------|---------------|--------------------|--|
| nombre d'établissements concernés par le modèle SYMPA | 76 | | |
| DGF de référence | 2 005 943 352 | | |
| excédent d'initialisation à redéployer | 123 313 826 | | |
| % de la DGF de référence | 6,15% | | |
| nombre d'établissement surdotés | 37 | | |
| sur dotation maximale en % de la DGF de référence | 33,64% | Nouvelle-Calédonie | |
| sur dotation maximale en € | 16 758 175 | Strasbourg | |
| sur dotation minimale en % de la DGF de référence | 0,79% | Lille I | |
| sur dotation minimale en € | 103 062 | La réunion | |
| moyenne des sur dotations en € | 3 332 806 | | |
| moyenne des sur dotations en % de la DGF de référence | 11,34% | | |
| nombre d'établissement sous dotés | 39 | | |

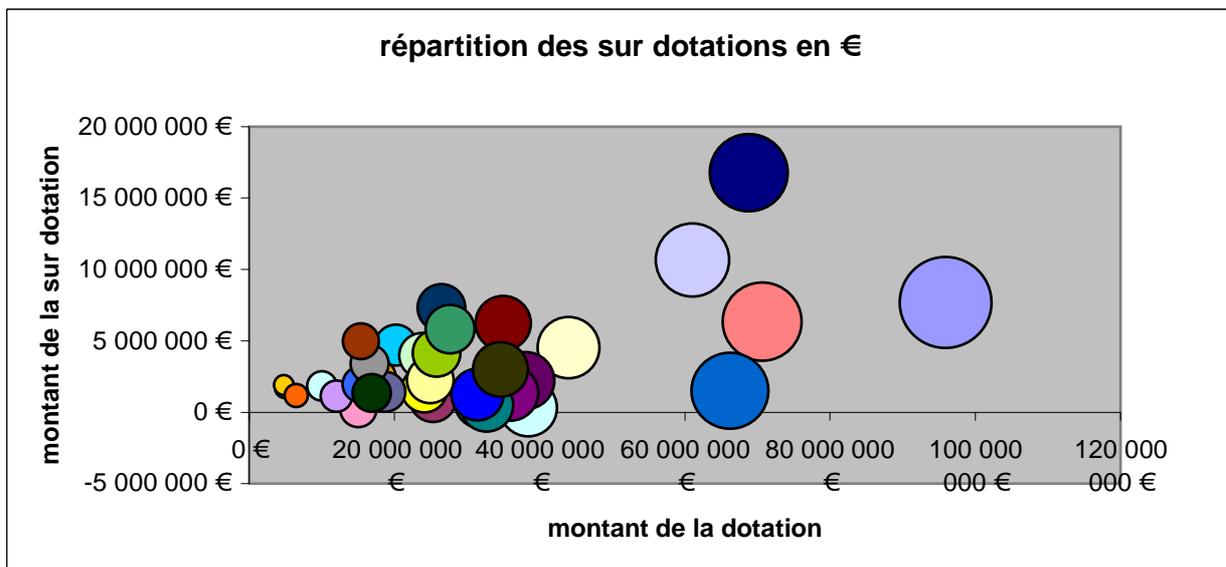
Source : données DGESIP retraitement mission IGAENR

Répartition des sur-encadrements en emplois (année 2012)



Source : mission IGAENR

Répartition des sur-dotations en crédits (année 2012)



Source : mission IGAENR

- La part de financement incitative liée au contrat est très faible

La loi LRU et le passage des universités aux responsabilités et compétences élargies ont eu pour conséquence une révision de la répartition des financements des universités entre la part du financement récurrent allouée via le modèle d'allocation SYMPA et le bonus contractuel alloué à l'occasion de la conclusion du contrat pluriannuel d'établissement.

La part réservée au bonus contractuel s'élève à environ 4% des moyens répartis. Elle représente actuellement une enveloppe de 20 millions d'euros par vague contractuelle (soit 80

millions d'euros sur 4 ans) à comparer aux 2 milliards d'euros, (hors masse salariale transférée), qui sont répartis sur critères.

La part des financements allouée via les contrats, qui est appréciée des établissements, correspond à peu près aux mesures nouvelles qui étaient obtenues chaque année avant la création de SYMPA pour la vague contractuelle concernée. L'enveloppe actuelle ne permet plus de financer des projets particuliers et de jouer un rôle incitatif fort. La question de son articulation avec la dotation récurrente est posée.

Le choix opéré qui consiste à répartir la plus grande part des moyens via un modèle de répartition et une dotation masse salariale spécifique a eu pour conséquence de réduire la part de financement incitative à la portion congrue.

Cette part est beaucoup trop faible car, dans un contexte d'établissements devenus autonomes, le contrat quinquennal demeure l'instrument le mieux adapté pour encadrer les rapports entre l'État et ses opérateurs.

En réduisant la part des financements incitatifs sur projet, l'État se prive d'un levier efficace pour faire évoluer les établissements et vide le contrat d'une grande partie de son intérêt, en particulier dans la période marquée par les investissements d'avenir, dont le rôle d'impulsion et d'orientation est autrement plus important⁸¹.

Enfin, il convient également de noter que la loi prévoit l'inscription dans le contrat pluriannuel, pour chacune des années du contrat et sous réserve des crédits inscrits en loi de finances, du montant global de la dotation de l'Etat en distinguant les montants affectés à la masse salariale, les autres crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement. Cette disposition n'est pas mise en œuvre puisque les allocations de crédit sont réalisées annuellement sans mise en perspective. Une des principales dispositions qui permettrait ainsi de mettre en cohérence financement sur critère et contrat n'est pas mise en œuvre à ce jour.

2.4. Le modèle SYMPA et le financement des investissements d'avenir

Le modèle d'allocation des moyens SYMPA est fondé sur des critères qui décrivent l'activité et la performance des établissements. Bien qu'il permette de déterminer trois subventions de fonctionnement, d'investissement et de personnels, il ne tient pas compte des autres ressources dont peuvent bénéficier les établissements – apports des structures juridiques indépendantes dont l'établissement est membre ou actionnaire, apports des établissements partenaires, financements sur projet, etc. – y compris lorsqu'il s'agit de financements apportés par l'Etat, ce qui pose dans le dernier cas la question de l'articulation des politiques publiques et de leurs instruments.

Il en est ainsi des différents apports perçus au titre des projets retenus dans le cadre des appels d'offre « initiatives d'excellence », « équipements d'excellence », « laboratoires d'excellence, SATT », etc. qui concernent, pour certains, des secteurs d'activité par ailleurs financés par le modèle SYMPA.

⁸¹ Le MESR a conduit sa politique contractuelle de manière totalement inchangée, sans prendre en compte l'existence des PIA.

En effet, dans le cadre d'un contexte budgétaire contraint, le MESR va devoir concilier les résultats de son modèle de répartition des moyens avec les financements extrabudgétaires obtenus par ces mêmes établissements sur des secteurs d'activités qui pourront, le cas échéant, apparaître sur dotés ou sur encadrés au regard du modèle SYMPA sans pouvoir procéder à des substitutions entre les sources de financement.

Les établissements pourront, s'ils le souhaitent, opérer des réallocations de ressources. Ainsi les établissements d'enseignement supérieur de Bordeaux ont-ils décidé de redéployer pendant dix ans, 10% de leurs emplois vacants hors périmètre de l'initiative d'excellence vers cette dernière (20% pour l'IdEx auquel participe l'université Paris 7). La réalité des financements sera d'autant plus difficile à appréhender que les moyens extrabudgétaires qui vont financer certains secteurs d'activités pourront être gérés par d'autres établissements.

Cette situation constitue aux yeux de la mission une limite du dispositif actuel qui est née des évolutions du contexte et qui appelle une évolution du modèle d'allocation des moyens et de son articulation avec le contrat pluriannuel et les investissements d'avenir. Elle illustre la nécessité de mieux articuler l'allocation des ressources sur modèle avec les financements extrabudgétaires et dans les faits de revoir l'articulation et le poids respectif des financements sur critères et sur performance (cf. la cinquième partie du présent rapport).

2.5. Le modèle SYMPA et la dotation « dévolution du patrimoine »

Trois établissements sont engagés dans le processus de dévolution de leur patrimoine immobilier⁸². Dans ce cadre, le MESR alloue à chaque établissement une dotation financière qui comprend une dotation initiale attribuée au moment de la dévolution du patrimoine et une dotation récurrente annuelle qui évolue en fonction de l'activité de l'établissement.

- La dotation initiale

La dotation initiale est fixée en appliquant à la surface prise en compte un forfait au m². Cette surface correspond aux besoins de l'établissement au regard de son activité actuelle sur la base du schéma directeur élaboré après expertise contradictoire du MESR.

Cette dotation initiale comprend également un forfait « gros entretien renouvellement » (GER) appliqué à la surface retenue. Ce forfait est établi sur une base qui doit permettre à l'université d'assurer dans le temps les fonctionnalités pour lesquelles ses bâtiments ont été construits⁸³.

Ce forfait tient également compte des ressources déjà déléguées par l'État : dotation de maintenance intégrée dans la subvention de fonctionnement par le modèle SYMPA, rémunération des personnels affectés à l'entretien - renouvellement du patrimoine immobilier

⁸² Clermont-Ferrand 1, Poitiers, Toulouse 1.

⁸³ *Un consortium de consultants a déterminé les coûts de GER annuels par m² du patrimoine immobilier universitaire, en fonction des coûts de construction des bâtiments en distinguant bâtiments tertiaires et bâtiments complexes (laboratoires en sciences expérimentales), en tenant compte des durées de vie moyenne des différentes composantes des bâtiments, et de leur localisation (Paris/province) (note DGESIP).*

(déjà financée par l'Etat au sein de la masse salariale), ressources propres que les établissements peuvent consacrer au GER.

- La dotation récurrente

Le financement récurrent tient compte des financements consacrés par l'Etat au GER au travers des éventuels projets PPP (Partenariat Public-Privé) et a vocation à se substituer à tous les engagements de l'Etat en matière d'investissement au-delà des engagements déjà pris (futurs CPER, plans de mise en sécurité, etc.).

Le financement récurrent est fixé par référence à l'activité de l'établissement et non de son patrimoine existant.

La dévolution du patrimoine est assortie d'un schéma directeur qui fixe une valeur cible en surface.

2.6. Les effets du modèle sur les modalités d'allocation des moyens dans les universités

L'impact du modèle SYMPA sur les modalités d'allocation des moyens dans les universités varie sensiblement d'un établissement à l'autre. Si les services en charge du pilotage dans les universités rencontrées par la mission ont pour la plupart d'entre eux développé une capacité à analyser les constituants du modèle et ses conséquences, plus rares sont les universités qui intègrent ces paramètres dans leur processus de décision.

Cependant, un nombre croissant d'universités porte une plus grande attention aux conséquences de leurs décisions sur certains critères discriminants du modèle tels que les taux de réussite, le poids des producteurs et de la cotation AERES des formations et des unités de recherche. D'autres s'inspirent, comme on l'a vu, du modèle pour construire leur propre dispositif de répartition des moyens et intègrent des critères liés à la performance.

- L'effet sur la gestion des emplois

Parmi les établissements qui établissent un lien entre le modèle et la gestion de leurs emplois figure l'université Paris 7 dont la situation mérite d'être soulignée. Cette université bénéficie selon le modèle SYMPA d'un sur-encadrement de plusieurs centaines d'emplois, ce qui explique sa sensibilité sur le sujet.

Cette situation a poussé l'établissement à réaliser une analyse très précise de sa situation au regard des critères utilisés par le modèle selon laquelle le sur-encadrement en emplois constaté serait dû à l'importance de ses activités de recherche, à l'importance de son secteur santé et au nombre de ses enseignants-chercheurs praticiens-hospitaliers qui exercent une activité de recherche clinique (300 personnes) non intégralement prise en compte par le modèle.

Il est certain que les modalités de prise en compte du secteur médical par le modèle SYMPA ne sont pas satisfaisantes. En effet, la non évaluation de l'activité de recherche clinique menée par les enseignants-chercheurs praticiens-hospitaliers par l'AERES prive la DGESIP de

données objectives pour déterminer la part des PU-PH et MCU-PH qu'elle peut considérer comme producteurs, ce qui l'amène à prendre en compte cette activité sur la base du taux moyen de producteurs d'une thématique scientifique considérée relativement proche⁸⁴.

Une telle situation pénalise l'université Paris 7 dans la mesure où la recherche clinique qu'elle développe apparaît très bien classée dans la base SIGAPS⁸⁵ et dans la mesure où elle ne maîtrise vraiment ni la procédure de révision des effectifs (menée par l'AP-HP et la faculté de médecine), ni le nombre de PU-PH et de MCU-PH qui lui sont finalement affectés.

Les données de la base SIGAPS confirment le bon positionnement de l'université Paris 7 au premier rang des universités médicales françaises⁸⁶ en matière de recherche clinique :

| | PUPH (1) | MCUPH (2) | TOT TIT (3) | Numerus clausus NC | (3)/NC | Nbre points SIGAPS* (8) | Score HU(8)/(3) |
|----------|----------|-----------|-------------|-----------------------|--------|----------------------------|--------------------|
| Paris 7 | 236 | 126 | 362 | 346 | 1,05 | 43 366 | 119,80 |
| Paris 11 | 105 | 53 | 158 | 137 | 1,15 | 17 969 | 113,73 |
| Paris 6 | 270 | 157 | 427 | 333 | 1,28 | 48 190 | 112,86 |
| Paris 5 | 302 | 159 | 461 | 377 | 1,22 | 50 523 | 109,59 |
| Paris 12 | 90 | 52 | 142 | 152 | 0,93 | 12 398 | 87,31 |
| Lyon | 233 | 99 | 332 | 418 | 0,79 | 24 316 | 73,24 |
| Paris 13 | 71 | 35 | 106 | 127 | 0,83 | 7 609 | 71,78 |
| UVSQ | 84 | 39 | 123 | 121 | 1,02 | 8 644 | 70,28 |

* attribuables aux titulaires

Cependant, le modèle SYMPA étant un outil qui répartit un ensemble de moyens déterminé, l'université n'est véritablement pénalisée que pour la part de ses PU-PH et MCU-PH producteurs qui se situe au-delà du taux moyen de référence.

De même, l'université met en avant l'importance du nombre de ses ingénieurs de recherche qui participent aux activités des unités évaluées par l'AERES (environ 250 personnes), ingénieurs qui ne sont pas considérés comme des personnels producteurs au sens du modèle SYMPA et ne sont donc pas pris en compte au titre des activités de recherche⁸⁷.

L'université a tiré un certain nombre de conclusions de cette situation. Elle a ainsi décidé de ne plus créer d'emplois d'ingénieur de recherche dans ses unités de recherche hors plates-formes dans la mesure où ce type d'emplois n'entre pas dans la catégorie des producteurs.

⁸⁴ Les sciences de la vie.

⁸⁵ Base d'aide au recensement et à l'analyse des publications scientifiques référencées Medline, pour un établissement ayant des activités de recherche médicale.

⁸⁶ Données 2007-2008 tirées de "Etude comparative des facultés de médecine en France : premiers résultats". D. Rabineau, JF Dhainaut Presse Med. 2010-39.

⁸⁷ Si la catégorie des ingénieurs de recherche était prise en compte dans le décompte des producteurs dans tous les établissements, la situation de l'université Paris Diderot ne se trouverait améliorée, au regard du modèle, que dans la mesure où cette dernière affecterait dans ses unités, et en proportion, plus d'ingénieurs de recherche que les autres universités.

Alors qu'elle est très sensible aux projections du modèle SYMPA sur son nombre d'emplois, l'université ignore totalement les analyses de ce même modèle qui sont directement liées à la structure de son offre de formation

A l'inverse, le modèle SYMPA reconnaît à l'université de Bourgogne un déficit de 50 emplois d'enseignants et enseignants-chercheurs et surtout une insuffisance de 100 emplois BIATOSS. La perception exacerbée de ce déficit d'emplois au sein de l'établissement sous-tend en grande partie la réflexion sur la répartition des ressources humaines qui vise à renforcer les secteurs déficitaires en matière de formation⁸⁸ sans obérer la qualité de la recherche menée dans les secteurs «sur encadrés» qui correspondent aux secteurs de recherche les plus performants. Cependant, dans un contexte général ressenti de sous encadrement, les décisions de redéploiement en matière d'emplois BIATOSS sont rendues difficiles.

- Les effets sur la gestion des crédits de fonctionnement

Certaines universités sont tentées de reproduire pour partie dans l'élaboration de leur budget de fonctionnement certains mécanismes du modèle SYMPA. Ainsi pour la construction de son budget 2012, l'université de Franche-Comté a souhaité décliner un système de répartition des moyens à partir du modèle SYMPA et intégrer des données qui sont liées à la performance (voir paragraphe 3.8).

La simulation du modèle a mis en lumière des écarts très sensibles entre les composantes, certaines d'entre elles apparaissant sous-dotées de plus de 100% (UFR LHS et UFR sciences juridiques, économie, gestion) et d'autres présentant une sur-dotation de près de 72% par rapport au modèle. Pour éviter des variations trop importantes, l'écart entre la dotation 2011 effective et la simulation 2012 a été pris en compte à hauteur de 10%. Ces résultats ont suscité des réactions de la part de certains directeurs de composantes.

⁸⁸ Rééquilibrage des dotations entre composantes au sein de groupes de composantes homogènes et entre groupes de composantes.

Annexe 2

Taux de consommation 2009 des emplois des universités passées aux RCE en 2009

| Etablissement | Code RNE | Plafond 2009 | ETPT (Consommation) | taux de consommation |
|------------------------------------------|----------|------------------|------------------------|-------------------------|
| | | | Plafond état | Plafond état |
| UNIVERSITE AIX MARSEILLE 2 MEDITERRANEE | 0131843H | 2 637,00 | 2 367,95 | 89,80% |
| UNIVERSITE CLERMONT FERRAND 1 AUVERGNE | 0631262E | 1 107,00 | 1 055,48 | 95,35% |
| UNIVERSITE CORSE PASCAL PAOLI | 7200664J | 487,00 | 456,04 | 93,64% |
| UNIVERSITE PARIS EST MARNE LA VALLEE | 0772502B | 867,00 | 757,67 | 87,39% |
| UNIVERSITE LIMOGES | 0870669E | 1 539,00 | 1 503,06 | 97,66% |
| UNIVERSITE LYON 1 CLAUDE BERNARD | 0691774D | 4 049,00 | 3 774,61 | 93,22% |
| UNIVERSITE SAINT ETIENNE JEAN MONNET | 0421095M | 1 296,00 | 1 187,79 | 91,65% |
| UNIVERSITE MONTPELLIER 1 | 0341087X | 1 721,00 | 1 657,86 | 96,33% |
| UNIVERSITE NANCY 1 HENRI POINCARÉ | 0541507V | 2 729,00 | 2 580,47 | 94,56% |
| UNIVERSITE PARIS 5 DESCARTES | 0751721N | 3 278,00 | 3 079,47 | 93,94% |
| UNIVERSITE PARIS 6 PIERRE ET MARIE CURIE | 0751722P | 5 388,00 | 5 165,24 | 95,87% |
| UNIVERSITE PARIS 7 PARIS DIDEROT | 0751723R | 3 469,00 | 3 201,17 | 92,28% |
| UNIVERSITE LA ROCHELLE | 0171463Y | 679,00 | 623,92 | 91,89% |
| UNIVERSITE TECHNOLOGIE TROYES | 0101060Y | 281,00 | 192,15 | 68,38% |
| UNIVERSITE MULHOUSE HAUTE ALSACE | 0681166Y | 888,00 | 851,34 | 95,87% |
| UNIVERSITE STRASBOURG | 0673021V | 4 628,00 | 4 076,15 | 88,08% |
| UNIVERSITE TOULOUSE 1 SCIENCES SOCIALES | 0311382J | 953,00 | 799,89 | 83,93% |
| UNIVERSITE CERGY PONTOISE | 0951793H | 1 561,00 | 1 437,48 | 92,09% |
| | | 37 557,00 | 34 767,74 | 92,57% |

Taux de consommation 2010 des emplois des universités passées aux RCE en 2009 et 2010

| Libellé établissement | Plafond d'emplois "État" 2010 | conso OREMS ETPT 2010 plafond État (État + vide) | réimputations entre plafonds + PRES | conso 2010 retraitée plafond État | taux de consommation des emplois |
|--------------------------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|
| UNIVERSITE AIX MARSEILLE 2 MEDITERRANEE | 2 637 | 2 507 | | 2 507 | 95,09% |
| UNIVERSITE CLERMONT FERRAND 1 AUVERGNE | 1 107 | 1 041 | | 1 041 | 94,06% |
| UNIVERSITE CORSE PASCAL PAOLI | 487 | 478 | | 478 | 98,25% |
| UNIVERSITE PARIS EST MARNE LA VALLEE | 867 | 749 | 83 | 832 | 95,92% |
| UNIVERSITE LIMOGES | 1 539 | 1 500 | | 1 500 | 97,49% |
| UNIVERSITE SAINT-ETIENNE JEAN MONNET | 1 296 | 1 274 | | 1 274 | 98,32% |
| UNIVERSITE LYON 1 CLAUDE BERNARD | 4 049 | 3 806 | | 3 806 | 93,99% |
| UNIVERSITE MONTPELLIER 1 | 1 721 | 1 688 | | 1 688 | 98,07% |
| UNIVERSITE NANCY 1 HENRI POINCARÉ | 2 729 | 2 662 | | 2 662 | 97,54% |
| UNIVERSITE PARIS 5 DESCARTES | 3 278 | 3 116 | 70 | 3 186 | 97,18% |
| UNIVERSITE PARIS 6 PIERRE ET MARIE CURIE | 5 388 | 5 319 | | 5 319 | 98,71% |
| UNIVERSITE PARIS 7 PARIS DIDEROT | 3 469 | 3 322 | 100 | 3 422 | 98,64% |
| UNIVERSITE LA ROCHELLE | 679 | 665 | | 665 | 97,96% |
| UNIVERSITE TECHNOLOGIE TROYES | 281 | 242 | 20 | 262 | 93,33% |
| UNIVERSITE STRASBOURG | 4 628 | 4 636 | -150 | 4 486 | 96,93% |
| UNIVERSITE MULHOUSE HAUTE ALSACE | 888 | 852 | | 852 | 95,92% |
| UNIVERSITE TOULOUSE 1 SCIENCES SOCIALES | 953 | 899 | | 899 | 94,34% |
| UNIVERSITE CERGY PONTOISE | 1 561 | 1 484 | | 1 484 | 95,09% |
| TOTAL RCE 2009 | 37 557 | 36 241 | 123 | 36 364 | 96,82% |
| UNIVERSITE AIX-MARSEILLE I - PROVENCE | 2 417 | 2 515 | -230 | 2 285 | 94,52% |
| UNIVERSITE AIX-MARSEILLE III - PAUL-CEZANNE | 1 722 | 1 497 | 50 | 1 547 | 89,85% |
| UNIVERSITE AVIGNON ET PAYS DU VAUCLUSE | 587 | 565 | | 565 | 96,21% |
| UNIVERSITE TECHNOLOGIQUE DE COMPIEGNE (UTC) | 612 | 526 | 60 | 586 | 95,81% |
| UNIVERSITE BESANÇON (FRANCHE-COMTE) | 2 295 | 2 186 | | 2 186 | 95,24% |
| UNIVERSITE TECHNOLOGIQUE DE BELFORT-MONTBELIARD (UTBM) | 336 | 330 | | 330 | 98,30% |
| UNIVERSITE BORDEAUX I - SCIENCES ET TECHNOLOGIES | 1 682 | 1 560 | | 1 560 | 92,77% |
| UNIVERSITE BORDEAUX II - VICTOR-SEGALÉN | 1 664 | 1 602 | | 1 602 | 96,30% |
| UNIVERSITE PAU ET PAYS DE L'ADOUR | 1 116 | 1 086 | | 1 086 | 97,29% |
| UNIVERSITE CLERMONT-FERRAND II - BLAISE-PASCAL | 1 829 | 1 780 | | 1 780 | 97,30% |
| UNIVERSITE PARIS-NORD (PARIS-XIII) - (VILLETANEUSE) | 1 880 | 1 737 | | 1 737 | 92,40% |
| UNIVERSITE PARIS XII (VAL-DE-MARNE) | 2 482 | 2 380 | 76 | 2 456 | 98,94% |
| UNIVERSITE DIJON - BOURGOGNE | 2 529 | 2 406 | | 2 406 | 95,15% |
| UNIVERSITE GRENOBLE I JOSEPH-FOURIER | 2 991 | 2 585 | 170 | 2 755 | 92,11% |
| INP GRENOBLE | 1 074 | 1 065 | -63 | 1 002 | 93,32% |

| | | | | | |
|---------------------------------------------------------------|----------------|---------------|--------------|----------------|---------------|
| UNIVERSITE VALENCIENNES ET DU HAINAUT-CAMBRESIS | 1 159 | 1 013 | 30 | 1 043 | 89,96% |
| UNIVERSITE LILLE II DROIT ET SANTE | 1 769 | 1 764 | -50 | 1 714 | 96,88% |
| UNIVERSITE LITTORAL COTE D'OPALE (DUNKERQUE) | 910 | 872 | | 872 | 95,78% |
| UNIVERSITE LYON III JEAN-MOULIN | 1 081 | 1 060 | | 1 060 | 98,05% |
| ENS de LYON | 1 720 | 1 648 | | 1 648 | 95,79% |
| UNIVERSITE MONTPELLIER II SCIENCES ET TECHNIQUES DU LANGUEDOC | 2 249 | 2 123 | 30 | 2 153 | 95,73% |
| INP LORRAINE | 857 | 798 | | 798 | 93,07% |
| UNIVERSITE METZ PAUL-VERLAINE | 1 302 | 1 268 | | 1 268 | 97,35% |
| UNIVERSITE NANTES | 3 283 | 3 116 | 100 | 3 216 | 97,97% |
| UNIVERSITE ANGERS | 1 412 | 1 214 | | 1 214 | 86,00% |
| UNIVERSITE NICE SOPHIA-ANTIPOLIS | 2 515 | 2 418 | | 2 418 | 96,13% |
| UNIVERSITE TOURS - FRANÇOIS-RABELAIS | 2 022 | 1 967 | | 1 967 | 97,28% |
| UNIVERSITE PARIS II PANTHEON-ASSAS | 890 | 833 | | 833 | 93,63% |
| ENS ULM | 1 290 | 858 | 360 | 1 218 | 94,44% |
| UNIVERSITE POITIERS | 2 642 | 2 599 | 60 | 2 659 | 100,65% |
| UNIVERSITE BRETAGNE OCCIDENTALE (UBO) | 1 912 | 1 857 | | 1 857 | 97,12% |
| UNIVERSITE RENNES I | 2 820 | 2 519 | 113 | 2 632 | 93,33% |
| UNIVERSITE RENNES II - HAUTE-BRETAGNE. | 1 140 | 1 090 | | 1 090 | 95,57% |
| UNIVERSITE BRETAGNE-SUD | 750 | 707 | | 707 | 94,27% |
| INP TOULOUSE | 763 | 680 | 15 | 695 | 91,04% |
| UNIVERSITE TOULOUSE III - PAUL-SABATIER | 3 968 | 3 660 | 170 | 3 830 | 96,53% |
| UNIVERSITE VERSAILLES SAINT-QUENTIN (UVSQ) | 1 335 | 1 236 | 45 | 1 281 | 95,93% |
| UNIVERSITE PARIS XI PARIS-SUD (ORSAY) | 4 070 | 3 815 | 58 | 3 873 | 95,17% |
| TOTAL RCE 2010 | 67 075 | 62 934 | 994 | 63 928 | 95,31% |
| TOTAL RCE | 104 632 | 99 174 | 1 117 | 100 291 | 95,85% |

Taux de consommation 2011 des emplois des universités passées aux RCE en 2009, 2010 et 2011

| Libellé établissement | Plafond d'emplois " État " 2011 | conso OREMS ETPT 2011 plafond Etat (Etat + vide) | réimputations entre plafonds janv- août 2011 + PRES | conso 2011 retraitée plafond Etat | taux de consommation des emplois |
|--------------------------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------|
| UNIVERSITE AIX MARSEILLE 2 MEDITERRANEE | 2 635 | 2 491 | | 2 491 | 94,53% |
| UNIVERSITE CLERMONT FERRAND 1 AUVERGNE | 1 110 | 1 027 | | 1 027 | 92,49% |
| UNIVERSITE CORSE PASCAL PAOLI | 541 | 499 | | 499 | 92,17% |
| UNIVERSITE PARIS EST MARNE LA VALLEE | 910 | 773 | 64 | 837 | 92,00% |
| UNIVERSITE LIMOGES | 1 531 | 1 490 | | 1 490 | 97,32% |
| UNIVERSITE SAINT-ETIENNE JEAN MONNET | 1 298 | 1 273 | | 1 273 | 98,05% |
| UNIVERSITE LYON 1 CLAUDE BERNARD | 4 060 | 3 813 | | 3 813 | 93,92% |
| UNIVERSITE MONTPELLIER 1 | 1 719 | 1 683 | | 1 683 | 97,88% |
| UNIVERSITE NANCY 1 HENRI POINCARÉ | 2 717 | 2 649 | | 2 649 | 97,50% |
| UNIVERSITE PARIS 5 DESCARTES | 3 272 | 3 218 | 18 | 3 235 | 98,88% |
| UNIVERSITE PARIS 6 PIERRE ET MARIE CURIE | 5 360 | 5 228 | | 5 228 | 97,53% |
| UNIVERSITE PARIS 7 PARIS DIDEROT | 3 473 | 3 424 | | 3 424 | 98,59% |
| UNIVERSITE LA ROCHELLE | 678 | 668 | | 668 | 98,47% |
| UNIVERSITE TECHNOLOGIE TROYES | 281 | 267 | 5 | 272 | 96,75% |
| UNIVERSITE STRASBOURG | 4 608 | 4 483 | | 4 483 | 97,29% |
| UNIVERSITE MULHOUSE HAUTE ALSACE | 887 | 860 | | 860 | 96,98% |
| UNIVERSITE TOULOUSE 1 SCIENCES SOCIALES | 950 | 901 | | 901 | 94,87% |
| UNIVERSITE CERGY PONTOISE | 1 554 | 1 552 | | 1 552 | 99,87% |
| TOTAL RCE 2009 | 37 584 | 36 298 | 86 | 36 384 | 96,81% |
| UNIVERSITE AIX-MARSEILLE I - PROVENCE | 2 424 | 2 342 | -18 | 2 324 | 95,89% |
| UNIVERSITE AIX-MARSEILLE III - PAUL-CEZANNE | 1 721 | 1 568 | | 1 568 | 91,09% |
| UNIVERSITE AVIGNON ET PAYS DU VAUCLUSE | 588 | 562 | | 562 | 95,61% |
| UNIVERSITE TECHNOLOGIQUE DE COMPIEGNE (UTC) | 612 | 542 | 25 | 567 | 92,67% |
| UNIVERSITE BESANÇON (FRANCHE-COMTE) | 2 294 | 2 208 | | 2 208 | 96,25% |
| UNIVERSITE TECHNOLOGIQUE DE BELFORT-MONTBELIARD (UTBM) | 336 | 315 | | 315 | 93,81% |
| UNIVERSITE BORDEAUX I - SCIENCES ET TECHNOLOGIES | 1 670 | 1 594 | | 1 594 | 95,46% |
| UNIVERSITE BORDEAUX II - VICTOR-SEGALÉN | 1 666 | 1 606 | | 1 606 | 96,41% |
| UNIVERSITE PAU ET PAYS DE L'ADOUR | 1 112 | 1 085 | | 1 085 | 97,61% |
| UNIVERSITE CLERMONT-FERRAND II - BLAISE-PASCAL | 1 820 | 1 765 | | 1 765 | 96,96% |
| UNIVERSITE PARIS-NORD (PARIS-XIII) - (VILLETANEUSE) | 1 876 | 1 809 | | 1 809 | 96,42% |
| UNIVERSITE PARIS XII (VAL-DE-MARNE) | 2 489 | 2 292 | 76 | 2 369 | 95,16% |

| | | | | | |
|---------------------------------------------------------------|---------------|---------------|------------|---------------|---------------|
| UNIVERSITE DIJON - BOURGOGNE | 2 530 | 2 391 | | 2 391 | 94,51% |
| UNIVERSITE GRENOBLE I JOSEPH-FOURIER | 2 982 | 2 711 | 8 | 2 719 | 91,18% |
| INP GRENOBLE | 1 072 | 1 070 | -12 | 1 059 | 98,78% |
| UNIVERSITE VALENCIENNES ET DU HAINAUT-CAMBRESIS | 1 160 | 1 049 | 5 | 1 054 | 90,83% |
| UNIVERSITE LILLE II DROIT ET SANTE | 1 776 | 1 754 | -8 | 1 746 | 98,29% |
| UNIVERSITE LITTORAL COTE D'OPALE (DUNKERQUE) | 910 | 868 | | 868 | 95,34% |
| UNIVERSITE LYON III JEAN-MOULIN | 1 080 | 1 057 | | 1 057 | 97,87% |
| ENS de LYON | 1 946 | 1 805 | | 1 805 | 92,77% |
| UNIVERSITE MONTPELLIER II SCIENCES ET TECHNIQUES DU LANGUEDOC | 2 234 | 2 134 | 13 | 2 146 | 96,07% |
| INP LORRAINE | 857 | 824 | | 824 | 96,19% |
| UNIVERSITE METZ PAUL-VERLAINE | 1 298 | 1 242 | | 1 242 | 95,72% |
| UNIVERSITE NANTES | 3 283 | 3 241 | | 3 241 | 98,71% |
| UNIVERSITE ANGERS | 1 412 | 1 264 | | 1 264 | 89,51% |
| UNIVERSITE NICE SOPHIA-ANTIPOLIS | 2 515 | 2 373 | | 2 373 | 94,37% |
| UNIVERSITE TOURS - FRANÇOIS-RABELAIS | 2 015 | 1 940 | | 1 940 | 96,30% |
| UNIVERSITE PARIS II PANTHEON-ASSAS | 889 | 833 | | 833 | 93,73% |
| ENS ULM | 1 321 | 1 262 | | 1 262 | 95,54% |
| UNIVERSITE POITIERS | 2 643 | 2 569 | | 2 569 | 97,18% |
| UNIVERSITE BRETAGNE OCCIDENTALE (UBO) | 1 915 | 1 842 | | 1 842 | 96,21% |
| UNIVERSITE RENNES I | 2 812 | 2 642 | 30 | 2 672 | 95,03% |
| UNIVERSITE RENNES II - HAUTE-BRETAGNE. | 1 139 | 1 077 | | 1 077 | 94,53% |
| UNIVERSITE BRETAGNE-SUD | 752 | 719 | | 719 | 95,61% |
| INP TOULOUSE | 762 | 712 | 4 | 716 | 93,96% |
| UNIVERSITE TOULOUSE III - PAUL-SABATIER | 3 961 | 3 775 | | 3 775 | 95,31% |
| UNIVERSITE VERSAILLES SAINT-QUENTIN (UVSQ) | 1 330 | 1 251 | 23 | 1 273 | 95,75% |
| UNIVERSITE PARIS XI PARIS-SUD (ORSAY) | 4 076 | 3 882 | | 3 882 | 95,24% |
| TOTAL RCE 2010 | 67 278 | 63 977 | 145 | 64 122 | 95,31% |
| UNIVERSITE AMIENS | 2 040 | 1 933 | | 1 933 | 94,75% |
| UNIVERSITE BORDEAUX III | 971 | 927 | | 927 | 95,49% |
| UNIVERSITE BORDEAUX IV | 1 104 | 1 052 | | 1 052 | 95,29% |
| UNIVERSITE CAEN | 2 498 | 2 429 | | 2 429 | 97,25% |
| ENS de CACHAN | 1 815 | 1 685 | | 1 685 | 92,86% |
| UNIVERSITE GRENOBLE II | 1 219 | 1 130 | | 1 130 | 92,72% |
| UNIVERSITE CHAMBERY - SAVOIE | 1 035 | 986 | | 986 | 95,26% |
| UNIVERSITE LILLE I | 2 557 | 2 404 | | 2 404 | 94,03% |
| UNIVERSITE ARRAS | 1 482 | 1 361 | | 1 361 | 91,83% |
| UNIVERSITE NIMES | 132 | 130 | | 130 | 98,73% |
| Ecole Nationale Supérieure de Chimie de MONTPELLIER | 112 | 103 | | 103 | 92,32% |
| UNIVERSITE NANCY II | 1 162 | 1 126 | | 1 126 | 96,92% |
| Ecole Centrale de NANTES | 272 | 256 | | 256 | 94,05% |

| | | | | | |
|----------------------------------------------------|----------------|----------------|------------|----------------|---------------|
| UNIVERSITE LE MANS | 867 | 846 | | 846 | 97,60% |
| Ecole Nationale Supérieure d'Ingénieurs de BOURGES | 72 | 62 | 3 | 65 | 90,29% |
| UNIVERSITE ORLEANS | 1 806 | 1 711 | 7 | 1 718 | 95,12% |
| UNIVERSITE PARIS IX | 754 | 618 | 55 | 674 | 89,35% |
| UNIVERSITE PARIS I | 2 367 | 2 261 | | 2 261 | 95,51% |
| UNIVERSITE PARIS III | 1 166 | 1 075 | 34 | 1 109 | 95,12% |
| UNIVERSITE PARIS IV | 1 772 | 1 714 | | 1 714 | 96,70% |
| Chimie PARIS Tech | 124 | 111 | | 111 | 89,71% |
| UNIVERSITE REIMS | 2 218 | 2 090 | 3 | 2 093 | 94,36% |
| Institut National des Sciences Appliquées de ROUEN | 307 | 288 | | 288 | 93,71% |
| UNIVERSITE ROUEN | 2 331 | 2 148 | 67 | 2 216 | 95,06% |
| UNIVERSITE LE HAVRE | 731 | 718 | 7 | 726 | 99,27% |
| UNIVERSITE TOULOUSE II | 2 030 | 1 906 | 15 | 1 921 | 94,61% |
| Ecole Nationale d'Ingénieurs de TARBES | 146 | 127 | | 127 | 86,77% |
| UNIVERSITE EVRY | 924 | 900 | | 900 | 97,40% |
| Ecole Centrale de PARIS | 449 | 412 | | 412 | 91,69% |
| TOTAL RCE 2011 hors Nouvelle-Calédonie | 34 463 | 32 512 | 191 | 32 703 | 94,89% |
| TOTAL RCE hors Nouvelle-Calédonie | 139 325 | 132 787 | 423 | 133 209 | 95,61% |

Annexe 3

Etat des dotations 2012, en emplois et crédits, issues de SYMPA

| dotation 2012 | Emplois dans Sympa | | | | Crédits dans Sympa | | |
|--------------------------|--------------------|----------------------------|-------------------|-----------------------|----------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| | Etablissement | Total emplois de référence | Emplois "à créer" | Emplois "à supprimer" | % des emplois de référence | Total dotation de référence | Excédent d'initialisation |
| AIX-MARSEILLE | 5 562 | 0 | -208 | -3,74% | 95 935 515 € | 7 680 058 € | 8,01% |
| BORDEAUX I | 1 389 | 0 | -58 | -4,16% | 25 307 236 € | 937 944 € | 3,71% |
| BORDEAUX II | 1 499 | 242 | 0 | 16,16% | 21 134 260 € | 0 € | 0,00% |
| GRENOBLE I | 2 363 | 0 | -108 | -4,58% | 44 048 068 € | 4 496 322 € | 10,21% |
| LILLE I | 2 137 | 72 | 0 | 3,36% | 38 442 859 € | 304 323 € | 0,79% |
| LYON I | 3 496 | 190 | 0 | 5,43% | 57 162 421 € | 0 € | 0,00% |
| MONTPELLIER II | 1 781 | 123 | 0 | 6,92% | 38 070 911 € | 2 203 503 € | 5,79% |
| LORRAINE (hors INPL) | 4 633 | 0 | -292 | -6,31% | 70 682 211 € | 6 309 943 € | 8,93% |
| PARIS V | 2 982 | 0 | -236 | -7,91% | 35 324 912 € | 0 € | 0,00% |
| PARIS VI | 4 344 | 0 | -739 | -17,01% | 66 236 067 € | 1 482 009 € | 2,24% |
| PARIS VII | 2 974 | 0 | -401 | -13,48% | 42 818 130 € | 0 € | 0,00% |
| PARIS XI | 3 244 | 0 | -302 | -9,31% | 61 040 337 € | 10 629 948 € | 17,41% |
| RENNES I | 2 386 | 78 | 0 | 3,26% | 38 506 080 € | 0 € | 0,00% |
| STRASBOURG | 3 767 | 0 | -398 | -10,57% | 68 821 113 € | 16 758 175 € | 24,35% |
| TOULOUSE III | 3 317 | 39 | 0 | 1,18% | 53 950 564 € | 0 € | 0,00% |
| AMIENS | 1 859 | 15 | 0 | 0,82% | 25 148 335 € | 0 € | 0,00% |
| ANGERS | 1 275 | 310 | 0 | 24,34% | 24 036 876 € | 0 € | 0,00% |
| ANTILLES-GUYANE | 973 | 0 | -249 | -25,62% | 17 266 651 € | 2 740 864 € | 15,87% |
| BESANCON | 2 025 | 0 | -144 | -7,10% | 28 526 067 € | 0 € | 0,00% |
| BREST | 1 711 | 0 | -184 | -10,77% | 24 136 476 € | 1 559 556 € | 6,46% |
| CAEN | 2 173 | 0 | -118 | -5,42% | 32 005 404 € | 698 651 € | 2,18% |
| CLERMONT-FERRAND I | 1 057 | 303 | 0 | 28,64% | 17 981 325 € | 0 € | 0,00% |
| DIJON | 2 203 | 117 | 0 | 5,31% | 34 837 149 € | 0 € | 0,00% |
| LILLE II | 1 575 | 446 | 0 | 28,34% | 29 148 895 € | 0 € | 0,00% |
| LIMOGES | 1 364 | 51 | 0 | 3,77% | 20 821 701 € | 0 € | 0,00% |
| MONTPELLIER I | 1 561 | 84 | 0 | 5,37% | 24 747 612 € | 0 € | 0,00% |
| NANTES | 2 830 | 90 | 0 | 3,17% | 44 330 817 € | 0 € | 0,00% |
| NICE | 2 153 | 52 | 0 | 2,41% | 35 986 277 € | 1 321 463 € | 3,67% |
| PARIS XII | 2 128 | 0 | -94 | -4,44% | 34 997 568 € | 6 233 108 € | 17,81% |
| PARIS XIII | 1 597 | 288 | 0 | 18,05% | 27 881 089 € | 0 € | 0,00% |
| POITIERS | 2 246 | 0 | -122 | -5,42% | 32 738 816 € | 477 943 € | 1,46% |
| REIMS | 2 037 | 0 | -45 | -2,20% | 24 884 271 € | 0 € | 0,00% |
| ROUEN | 2 032 | 0 | -69 | -3,38% | 31 480 632 € | 1 204 698 € | 3,83% |
| SAINT-ETIENNE | 1 129 | 158 | 0 | 13,98% | 18 159 957 € | 0 € | 0,00% |
| TOURS | 1 788 | 254 | 0 | 14,23% | 27 904 108 € | 0 € | 0,00% |
| VERSAILLES-SAINT-QUENTIN | 1 144 | 206 | 0 | 18,03% | 21 737 506 € | 0 € | 0,00% |
| CUFR JF CHAMPOLLION | 113 | 96 | 0 | 85,27% | 4 183 587 € | 0 € | 0,00% |
| ARTOIS | 1 323 | 0 | -372 | -28,10% | 20 224 685 € | 4 698 719 € | 23,23% |
| AVIGNON | 494 | 2 | 0 | 0,44% | 10 035 314 € | 1 833 994 € | 18,28% |

| | | | | | | | |
|----------------------------------|----------------|--------------|---------------|---------|------------------------|----------------------|--------|
| BRETAGNE SUD | 631 | 148 | 0 | 23,42% | 13 193 573 € | 0 € | 0,00% |
| CERGY-PONTOISE | 1 307 | 0 | -118 | -9,05% | 23 886 955 € | 3 935 063 € | 16,47% |
| CHAMBERY | 908 | 165 | 0 | 18,23% | 17 535 611 € | 0 € | 0,00% |
| CLERMONT-FERRAND II | 1 525 | 0 | -165 | -10,79% | 24 978 862 € | 2 237 991 € | 8,96% |
| EVRY-VAL D'ESSONNE | 757 | 23 | 0 | 3,09% | 16 401 133 € | 2 105 170 € | 12,84% |
| LA REUNION | 796 | 45 | 0 | 5,65% | 15 067 467 € | 193 062 € | 1,28% |
| LA ROCHELLE | 628 | 79 | 0 | 12,53% | 12 118 376 € | 0 € | 0,00% |
| LE HAVRE | 666 | 36 | 0 | 5,38% | 12 052 893 € | 1 119 240 € | 9,29% |
| LE MANS | 777 | 166 | 0 | 21,36% | 13 406 462 € | 0 € | 0,00% |
| LITTORAL | 772 | 71 | 0 | 9,25% | 15 876 569 € | 1 886 396 € | 11,88% |
| MARNE-LA-VALLEE | 732 | 177 | 0 | 24,18% | 18 844 433 € | 0 € | 0,00% |
| MULHOUSE | 789 | 47 | 0 | 5,94% | 15 377 561 € | 1 927 322 € | 12,53% |
| NÎMES | 104 | 103 | 0 | 99,92% | 4 667 974 € | 0 € | 0,00% |
| NOUVELLE-CALÉDONIE | 156 | 1 | 0 | 0,53% | 4 951 399 € | 1 665 785 € | 33,64% |
| ORLÉANS | 1 562 | 0 | -167 | -10,69% | 25 856 954 € | 4 113 405 € | 15,91% |
| PAU | 986 | 28 | 0 | 2,88% | 15 011 221 € | 0 € | 0,00% |
| PERPIGNAN | 621 | 69 | 0 | 11,20% | 10 893 749 € | 0 € | 0,00% |
| POLYNÉSIE FRANÇAISE | 164 | 0 | -4 | -2,42% | 4 782 036 € | 1 878 645 € | 39,29% |
| TOULON | 698 | 130 | 0 | 18,61% | 13 586 343 € | 0 € | 0,00% |
| VALENCIENNES | 937 | 42 | 0 | 4,45% | 17 580 963 € | 2 362 781 € | 13,44% |
| BORDEAUX III | 798 | 35 | 0 | 4,34% | 14 168 844 € | 0 € | 0,00% |
| GRENOBLE III | 465 | 0 | -133 | -28,57% | 6 533 071 € | 1 154 728 € | 17,68% |
| LILLE III | 1 080 | 0 | -90 | -8,29% | 18 720 273 € | 1 401 636 € | 7,49% |
| LYON II | 1 141 | 228 | 0 | 20,01% | 26 421 602 € | 0 € | 0,00% |
| MONTPELLIER III | 859 | 0 | -21 | -2,48% | 14 491 278 € | 0 € | 0,00% |
| PARIS III | 879 | 0 | -61 | -6,97% | 16 590 163 € | 3 368 822 € | 20,31% |
| PARIS IV | 1 394 | 0 | -259 | -18,57% | 26 481 568 € | 7 294 569 € | 27,55% |
| PARIS VIII | 1 318 | 0 | -75 | -5,67% | 18 698 044 € | 0 € | 0,00% |
| PARIS X | 1 693 | 97 | 0 | 5,72% | 29 703 340 € | 0 € | 0,00% |
| RENNES II | 978 | 62 | 0 | 6,36% | 17 055 715 € | 0 € | 0,00% |
| TOULOUSE II | 1 637 | 0 | -366 | -22,37% | 27 705 590 € | 5 803 939 € | 20,95% |
| BORDEAUX IV | 930 | 5 | 0 | 0,53% | 16 901 472 € | 1 343 437 € | 7,95% |
| GRENOBLE II | 1 060 | 44 | 0 | 4,18% | 17 434 184 € | 0 € | 0,00% |
| LYON III | 857 | 268 | 0 | 31,31% | 20 210 524 € | 0 € | 0,00% |
| PARIS I | 1 714 | 112 | 0 | 6,53% | 34 665 067 € | 2 984 378 € | 8,61% |
| PARIS II | 721 | 0 | 0 | 0,00% | 15 401 699 € | 4 966 237 € | 32,24% |
| TOULOUSE I | 748 | 197 | 0 | 26,31% | 18 008 582 € | 0 € | 0,00% |
| Total général Universités | 118 450 | 5 597 | -5 597 | | 2 005 943 352 € | 123 313 826 € | |