



B/2012/26047/C



Inspection générale
des finances

N° 2012-M-023-02

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

N°2012-044

RAPPORT

Cadrage macroéconomique des moyens humains et financiers alloués aux universités depuis 2007

Établi par

FLORENCE LUSTMAN
Inspectrice générale des finances

PASCAL AIME
PHILIPPE BEZAGU
BERNARD DIZAMBOURG

Inspecteurs généraux de l'administration de
l'éducation nationale et de la recherche

VICTOIRE PAULHAC
JUSTINE COUTARD
Inspectrices des finances

- AVRIL 2012 -

SOMMAIRE

1. LES UNIVERSITÉS ONT BÉNÉFICIÉ DE MOYENS FINANCIERS IMPORTANTS DANS LE CONTEXTE DE CRISE DES FINANCES PUBLIQUES	2
1.1. Le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche a été largement exonéré des mesures transversales de réduction des dépenses publiques	2
1.1.1. <i>Le MESR a été exonéré de l'application de la plupart des normes transversales fixées par le Gouvernement.....</i>	2
1.1.2. <i>Les opérateurs du MESR, et notamment les universités, ont également bénéficié de dérogations par rapport aux autres opérateurs de l'État.....</i>	4
1.2. Des moyens supplémentaires ont été dévolus aux universités dans le cadre du déploiement de la LRU	5
1.2.1. <i>Le passage aux RCE a fait l'objet de mesures d'accompagnement financier.....</i>	6
1.2.2. <i>Des moyens supplémentaires, non initialement anticipés, ont par ailleurs été octroyés aux universités dans le cadre de la mise en œuvre de la LRU.....</i>	7
1.3. Au-delà même du passage à l'autonomie, les universités se sont vues octroyer des moyens supplémentaires dans le cadre de différents plans	8
1.3.1. <i>Certaines mesures ont bénéficié à l'ensemble des établissements de l'enseignement supérieur.....</i>	8
1.3.2. <i>Certains dispositifs n'ont bénéficié qu'aux universités sélectionnées, selon des démarches d'appel à projet ou de mise en concurrence.....</i>	10
2. LES MOYENS BÉNÉFICIAINT AUX UNIVERSITÉS CONTINUENT DE TRANSITER PAR PLUSIEURS CANAUX, CE QUI REND PEU LISIBLE LEUR ALLOCATION	15
2.1. Il existe différents canaux d'allocation des moyens, budgétaires et extrabudgétaires	15
2.2. En dépit de la mise en place d'un système dédié, les moyens budgétaires eux-mêmes restent alloués par différents vecteurs	15
2.2.1. <i>Le système SYMPA a été conçu pour permettre l'allocation de dotations globalisées aux établissements, à l'activité et à la performance.....</i>	15
2.2.2. <i>Dans les faits, le modèle d'allocation SYMPA ne couvre pas la totalité des moyens alloués aux établissements, la masse salariale transférée demeurant notifiée selon une logique propre.....</i>	17
2.3. Le système SYMPA n'a pas été le support d'une réallocation des moyens budgétaires entre les universités	17
2.3.1. <i>Après avoir été ajusté à plusieurs reprises, le modèle SYMPA n'a pas fait l'objet d'une utilisation pleine et entière</i>	17
2.3.2. <i>L'utilisation marginale de SYMPA semble conduire à une réallocation limitée des moyens entre les universités.....</i>	18

3. SI L'ENSEMBLE DES ENVELOPPES ALLOUÉES AUX UNIVERSITÉS ONT CRÛ SUR LA PÉRIODE 2007-2012, LA HAUSSE DES MOYENS DES UNIVERSITÉS CONCERNE EN PREMIER LIEU LES CRÉDITS DE MASSE SALARIALE ET D'INVESTISSEMENT	19
3.1. L'impossibilité de connaître avec certitude le besoin de masse salariale avant passage à l'autonomie nuit à la comparaison des moyens humains alloués aux universités avant et après passage aux RCE	19
3.2. Si l'augmentation des moyens qui concerne aussi bien le fonctionnement, la masse salariale que l'immobilier, ces deux derniers postes concentrent en termes absolus les plus fortes augmentations de moyens.....	20
3.2.1. <i>Les moyens de fonctionnement des universités ont crû de plus de 20 % entre 2008 et 2012.....</i>	22
3.2.2. <i>Les moyens dédiés à l'investissement ont connu une croissance exceptionnelle de + 190 % sur la période sous l'effet des différents plans ayant bénéficié aux universités.....</i>	23
3.2.3. <i>La masse salariale des universités a crû de 15 % sur la période sous l'effet de plusieurs facteurs, dont certains n'avaient pas été anticipés</i>	24
4. RÉALITÉ DE L'UTILISATION DES MOYENS ALLOUÉS ET NOUVELLES RESPONSABILITÉS ET COMPÉTENCES DES UNIVERSITÉS : PRINCIPALES PROBLÉMATIQUES À ANALYSER EN SECONDE PHASE.....	27

Par lettre de mission du Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État et du Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) en date du 15 mars 2012, l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) et l'Inspection générale des finances (IGF) ont été saisies d'une mission sur le bilan de la réforme relative à l'autonomie des universités mise en œuvre par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) du 10 août 2007. Cinq ans après le démarrage de cette réforme, il est notamment demandé à l'IGAENR et l'IGF, dans une première phase, d'établir un bilan macroéconomique des moyens financiers et humains consentis aux universités depuis 2007 au niveau national dans le contexte du déploiement de la LRU.

Pour ce faire, la mission a procédé à l'analyse de l'ensemble des moyens financiers (budgétaires et extrabudgétaires) et humains alloués aux universités depuis 2007, sans se limiter strictement aux mesures d'accompagnement des universités pour le passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE). En effet, au-delà des dotations qui ont accompagné la mise en œuvre de la LRU *stricto sensu*, de nombreux dispositifs ont bénéficié aux universités depuis 2007. La mission a fait le choix d'intégrer l'ensemble de ces mesures dans son analyse, afin de dresser un bilan global des moyens financiers et humains consentis aux universités dans le contexte du déploiement de la LRU.

Afin de procéder à l'analyse des moyens consentis aux universités sur la période, la mission a rencontré les principaux acteurs en charge de l'allocation des moyens aux universités au sein du MESR, ainsi que du Ministère du budget. Le fait que ces acteurs comme les canaux d'allocation des moyens aux universités demeurent pluriels et dispersés au sein du MESR, en dépit d'une tentative de rationalisation du mécanisme d'allocation des moyens, complexifie l'accès aux données comme l'analyse et la lisibilité des montants *in fine* consentis aux universités. En conséquence, la mission a principalement utilisé pour source les données budgétaires disponibles, en retenant pour principal périmètre d'étude les crédits versés aux universités dans le cadre du programme 150 (formations supérieures et recherche universitaire) au sein de la Mission Recherche et enseignement supérieur (MIRES), complétés des crédits extrabudgétaires destinés pour tout ou partie aux universités.

Du fait de l'impossibilité de connaître les masses salariales exécutées sur le budget de l'État pour le compte des universités avant passage aux RCE, la mission n'a pu procéder à une comparaison du coût des moyens humains *ex ante* et *ex post*.

L'analyse montre que les universités ont bénéficié sur la période 2007-2012 de moyens humains et financiers importants et en hausse régulière. Le montant total des crédits budgétaires et extrabudgétaires alloués aux universités est ainsi passé de 10,6 Md€ en 2008 à 12,8 Md€ en 2012, ce qui correspond à une hausse de 20,5 % sur la période. Ceci représente un effort particulièrement important dans le contexte de crise des finances publiques, le reste du budget de l'État étant soumis à des normes de stabilité. L'importance des moyens supplémentaires consentis ne signifie toutefois pas nécessairement que les universités ont vu augmenter leurs marges de manœuvre dans les mêmes proportions, l'octroi de certaines ressources ayant été accompagné de nouvelles dépenses. L'analyse des marges de manœuvre dégagées et leur utilisation par les universités fera l'objet de la seconde phase de la mission, selon les principaux axes de problématiques présentés *infra* (partie 4).

1. Les universités ont bénéficié de moyens financiers importants dans le contexte de crise des finances publiques

Les universités ont bénéficié depuis 2007 de moyens financiers importants par rapport aux autres opérateurs de l'État, à la fois par exonération de règles transversales de réduction des dépenses publiques, et par la dévolution de moyens budgétaires et extrabudgétaires complémentaires destinés à traduire la priorité politique accordée au secteur de l'enseignement et de la recherche.

Il convient de noter que l'augmentation des moyens financiers et humains des universités n'engendre pas de façon mécanique une augmentation des marges de manœuvre de ces dernières, l'allocation de moyens supplémentaires ayant pu avoir pour corollaire une augmentation des charges.

À titre d'exemple, la décision de rémunérer de façon équivalente les heures de travaux dirigés (TD) et travaux pratiques (TP) pour les enseignants chercheurs depuis 2009¹ ou les mesures prévues dans le cadre du plan en faveur de l'attractivité des métiers et des carrières dans l'enseignement supérieur et la recherche, dit « plan carrières » (cf. encadré 1), ont entraîné des coûts supplémentaires pour les universités ; **les moyens supplémentaires accompagnant financièrement ces dispositifs ne génèrent donc pas nécessairement de marges de manœuvre budgétaires.** La réalité de l'utilisation des moyens supplémentaires octroyés et des éventuelles marges de manœuvre offertes aux universités sur la période 2007-2012 feront l'objet de la seconde phase de la mission.

1.1. Le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche a été largement exonéré des mesures transversales de réduction des dépenses publiques

1.1.1. Le MESR a été exonéré de l'application de la plupart des normes transversales fixées par le Gouvernement

Dans le contexte de recherche de maîtrise des dépenses publiques, **plusieurs règles transversales de gestion ont été mises en place par le gouvernement :**

- ♦ des normes destinées à assurer la stabilité des dépenses de l'État :
 - la norme « zéro volume » : depuis 2004, le gouvernement s'engage à ne pas dépasser en exécution le plafond de dépense voté en loi de finances initiale ;
 - la norme « zéro valeur » hors dette et pensions depuis 2011, soit une règle de stabilisation en euros courants des crédits budgétaires et des prélèvements sur recettes, hors charge de la dette et pensions des fonctionnaires de l'État ;
- ♦ une règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite pour l'État depuis 2008 ;
- ♦ une règle de réduction des dépenses de fonctionnement de 10 % sur la période 2011-2013, prévue dans le cadre du budget triennal 2011-2013.

¹ Auparavant, les heures de travaux pratiques (TP) étaient moins rémunérées que les heures de travaux dirigés (TD). Dans les décomptes de service, 1 heure de TD équivaleait à 1,5 heure de TP. Avec la modification du décret n°84-431 du 6 juin 1984 par le décret n°2009-460 du 23 avril 2009, le dénombrement de ces heures est maintenant équivalent pour les enseignants-chercheurs statutaires.

Toutefois, afin de traduire la priorité politique donnée au secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche, le MESR a bénéficié depuis 2008 de nombreuses dérogations par rapport à ces règles appliquées aux autres ministères :

- les crédits des programmes gérés par le MESR ont connu une augmentation sur la période par rapport à l'ensemble du budget général ;
- le MESR a été largement exonéré de la règle de non-remplement d'un fonctionnaire sur deux partants à la retraite, seule la loi de finances pour 2009 ayant soumis la MIRES à une règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur six partants à la retraite². Le maintien des effectifs du MESR devrait se poursuivre au cours de la période 2011-2014. Le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011-2014 précise en effet « *qu'afin d'accompagner les réformes en cours (passage au régime des responsabilités et compétences élargies), (...) le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ne fera l'objet, à titre exceptionnel, d'aucune suppression d'emploi sur l'ensemble de la période* ».

Par ailleurs, le MESR a été exonéré de toutes les mesures d'économies supplémentaires présentées par le Gouvernement lors de la discussion parlementaire du PLF 2012, à la suite des annonces du Premier ministre les 24 août et 7 novembre 2011 :

- si la diminution des crédits de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » a été de 31 M€, celle supportée par le MESR se limite à 1,9 M€³ et est exclusivement liée à :
 - l'instauration d'un jour de carence dans la fonction publique (sur le titre 2 résiduel) ;
 - la réduction transversale des dépenses de communication de l'État ;
- le MESR a de nouveau été exonéré de toute annulation de crédits dans le cadre du premier collectif pour 2012.

² Le rapport sur la programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2009-2012 réaffirme l'application du principe de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partants à la retraite. Il précise cependant que « *l'effort (...) est plus faible pour les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche ; il est au contraire plus élevé pour les ministères du budget, des comptes publics et de la fonction publique, de l'agriculture et de la pêche, de la défense, de l'environnement, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire* ».

³ La quasi-totalité de la minoration est ainsi supportée par les programmes relevant des ministères chargés de :

- l'économie (-15 M€ au titre du programme 192) ;
- l'environnement (-10 M€ au titre du programme 190) ;
- la défense (-4 M€ au titre du programme 191).

1.1.2. Les opérateurs du MESR, et notamment les universités, ont également bénéficié de dérogations par rapport aux autres opérateurs de l'État

De façon parallèle, les opérateurs du MESR et notamment les universités ont été exonérées des règles destinées à renforcer l'encadrement des opérateurs. Ainsi, la circulaire du premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État⁴ associe les opérateurs à l'effort de modernisation de la gestion et de la maîtrise des dépenses publiques, en soumettant ceux-ci au respect de deux normes :

- une norme de réduction de l'emploi public au sein des opérateurs par application d'un taux d'effort sur leur plafond d'emplois analogue à celui appliqué par l'État, à savoir une diminution de 1,5 % des emplois des opérateurs par an⁵ ;
- une norme de maîtrise des dépenses de fonctionnement (- 10 % sur le triennal 2011-2013) avec des économies attendues sur les dépenses de fonctionnement décaissables entre 2011 et 2013.

Toutefois, ces règles transversales n'ont pas été appliquées aux opérateurs du secteur de la recherche et de l'enseignement supérieur, les universités en particulier ayant été exonérées depuis 2009 des efforts de maîtrise des effectifs et des dépenses de fonctionnement conformément aux engagements pris par le Premier ministre le 25 février 2009. En conséquence, les crédits budgétaires alloués aux universités ont crû à un rythme supérieur à celui de l'ensemble du budget de l'État sur la période 2008-2012 (avec une croissance annuelle moyenne de + 2,4 % sur la période contre + 1,5 % pour le budget général).

Tableau 1 : Évolution des moyens alloués aux universités et au budget général de l'État entre 2008 et 2012 (périmètre constant) en M€

	2008	2009	2010	2011	2012	Croissance annuelle moyenne (2008-2012)	Croissance totale (2008-2012)
Budget général de l'État	227 660,0	229 930,0	234 080,0	242 760,0	241 010,0	+ 1,5 %	+ 5,9 %
Moyens budgétaires alloués aux universités (en CP)	10 624,3	11 305,6	11 462,7	11 462,7	11 653,0	+ 2,4 %	+ 9,6 %
Moyens alloués aux universités (crédits budgétaires et extrabudgétaires)	10 624,3	11 396,9	11 536,1	11 617,0	12 798,4	+ 5,1 %	+ 20,5 %

Source : Mission, à partir des données budgétaires et des données du MESR.

Note : Le budget général de l'État a été retraité de manière à obtenir un périmètre constant sur toute la période.

Enfin, si l'on compare l'évolution de l'ensemble des crédits alloués aux universités (crédits budgétaires et extra budgétaires, cf. *infra*) à l'évolution du budget général de l'État⁶, la croissance des moyens alloués aux universités apparaît encore plus dynamique ; ceux-ci augmentent ainsi près de trois fois et demie plus vite que le budget de l'État entre 2008 et 2012 (cf. graphique 1).

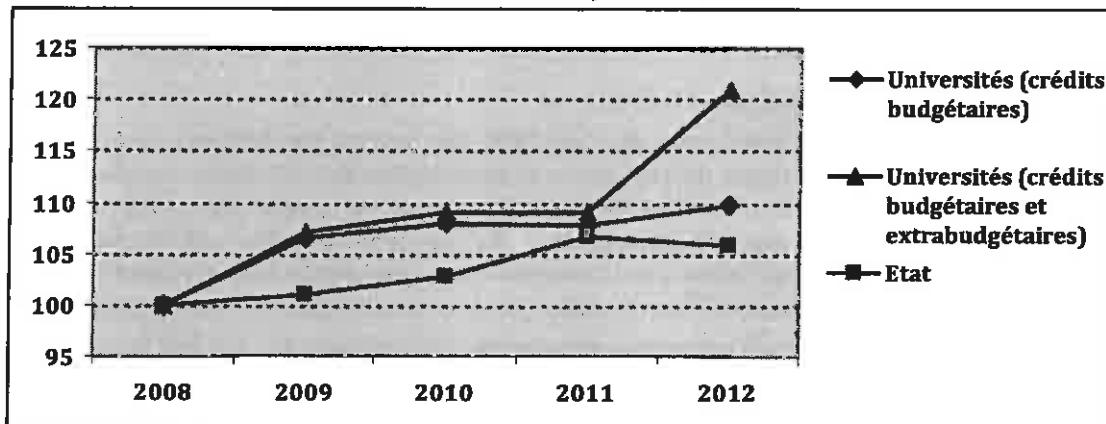
⁴ Circulaire n°5454SG du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État.

⁵ Un taux d'effort de 1,5 % correspond à la transposition de la règle appliquée à l'État du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, compte tenu d'une pyramide des âges relativement moins élevée chez les opérateurs.

⁶ Le budget général de l'État est considéré à périmètre courant.

La hausse marquée des crédits budgétaires et extrabudgétaires alloués aux universités prévue en 2012 est notamment la résultante de la montée en puissance des intérêts intermédiaires de l'opération Campus et des investissements d'avenir (cf. *infra*).

Graphique 1 : Évolution comparée du budget de l'État et des universités (base 100 en 2008)



Source : Mission, à partir des données LFI 2007-2011 et du PLF 2012 (opérateurs) et de données de la Direction du budget (1^{re} sous-direction).

Par ailleurs, la mise en réserve des crédits alloués aux universités a été effectuée dans des proportions moins importantes que le prévoyait la norme appliquée aux opérateurs.

En effet, alors que les taux de mise en réserve appliqués aux opérateurs devaient représenter 0,5 % de la masse salariale et 5 % des crédits de fonctionnement en 2011 puis 6 % en 2012, les enveloppes de mise en réserve ont été arbitrées à des montants bien inférieurs (cf. tableau ci-dessous).

Ainsi, pour l'ensemble des opérateurs bénéficiant de subventions pour charges de service public du MESR, les montants de mise en réserve ont augmenté, passant de 25 M€ en 2009 à 65 M€ pour 2012, tout en demeurant largement inférieurs aux montants théoriques, résultant de l'application de la norme. En 2012, l'enveloppe de mise en réserve ne représente qu'un tiers de l'enveloppe théorique.

Tableau 2 : Montants des mises en réserve des subventions pour charges de service public des établissements d'enseignement supérieur de 2009 à 2012 (en CP, en M€)

	2009		2010		2011		2012	
	Théorique	Arbitrée	Théorique	Arbitrée	Théorique	Arbitrée	Théorique	Arbitrée
Mise en réserve	ND	25,0	190,0	30,0	173,0	50,0	199,4	65,0

Source : Direction du budget.

1.2. Des moyens supplémentaires ont été dévolus aux universités dans le cadre du déploiement de la LRU

L'accession aux responsabilités et compétences élargies (RCE) des établissements d'enseignement supérieur s'est traduite par le transfert des crédits de masse salariale des personnes affectées dans ces établissements du titre 2 vers le titre 3. Ces transferts, dont les montants ont été actualisés chaque année pour prendre en compte les mesures générales s'appliquant à la masse salariale du programme, ont fait l'objet de mesures financières d'accompagnement.

1.2.1. Le passage aux RCE a fait l'objet de mesures d'accompagnement financier

L'accession à l'autonomie a été accompagnée par différents dispositifs des universités, qui se sont notamment traduits pour les universités concernées par des dotations complémentaires.

- ♦ **L'accompagnement du passage aux RCE ou « bonus autonomie »**

Chacun des établissements ayant accédé à l'autonomie bénéficie d'un appui financier particulier, en amont et en aval du passage aux RCE. Ce dernier se traduit par l'octroi :

- avant le passage aux RCE :
 - d'une enveloppe de 50 000 € par université destinée à permettre le financement du surcoût de rémunération lié au recrutement de personnels aux compétences spécialisées pour assurer le passage à l'autonomie, mais aussi l'augmentation du régime indemnitaire, dans les plafonds réglementaires existants, pour les personnels particulièrement investis dans les chantiers de mise en œuvre du passage aux compétences élargies ;
 - d'une subvention exceptionnelle, d'un montant de 200 000 €, pour financer le recours à des experts d'autres établissements ou à des consultants pour aider les établissements à piloter leur projet de transformation, à rationaliser leurs fonctions supports et à former leur personnel ;
- après le passage aux RCE, par l'octroi d'un bonus « indemnitaire » destiné à permettre aux universités de se saisir de tous les nouveaux leviers offerts par la LRU en matière de rémunération des personnels. Le montant du bonus correspond à 10 % de l'enveloppe indemnitaire exécutée sur le titre 2 pour l'université concernée l'année précédant le passage aux RCE⁷, avec un montant plancher fixé à 200 000 € pour les plus petites universités.

In fine, le coût total de ces mesures pour l'État sur la période 2008-2012 représente un montant de 97 M€.

Tableau 3 : Coût pour l'État du financement des différents bonus autonomie (2008-2012) en M€

	2008	2009	2010	2011	2012	Total (2008-2012)
Bonus autonomie pré-passage RCE (50 000 €)	0,85	2,40	3,45	3,85	3,85	14,40
Bonus autonomie post-passage RCE	-	6,10	16,01	21,57	23,56	67,24
Subvention exceptionnelle (200 000 €)	3,40	6,20	4,20	1,60	-	15,40
Total	4,25	14,70	23,66	27,02	27,41	97,04

Source : MESR.

⁷ Soit l'ensemble constitué par l'enveloppe indemnitaire destinée aux BIATOSS, la prime d'encadrement doctoral et de recherche (PEDR) devenue prime d'excellence scientifique (PES) et la prime de charges administratives.

♦ **Le maintien d'un bonus contractuel**

La LRU fait désormais du contrat le principe unique d'organisation du rapport entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur. Les contrats sont globaux, incluant l'ensemble des moyens alloués aux universités dans le cadre des compétences nouvelles qui leur sont transférées.

Dans ce cadre, le bonus contractuel a été maintenu, quoique réduit. L'attribution d'un bonus de crédits au moment du renouvellement du contrat traduit « *l'accord entre le ministère et l'établissement sur les orientations stratégiques de son activité pour la durée du nouveau contrat* » (projet annuel de performance 2012). Il représente un montant de 80 M€ pour 2012.

♦ **L'allocation de dotations pour la dévolution du patrimoine**

Une douzaine d'universités se sont déclarées candidates au transfert de la propriété du patrimoine appartenant à l'État dans le cadre fixé par la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités. Trois transferts de propriété ont eu lieu en 2011, avec les universités les plus avancées dans la démarche de réflexion préalable à la dévolution : Clermont I, Toulouse I et Poitiers.

En 2012, le total des dotations annuelles à ces trois universités est réparti comme suit :

- Clermont I : 6,13 M€ ;
- Toulouse I : 5,0 M€ ;
- Poitiers : 10,8 M€.

Ces dotations doivent permettre de financer la réalisation des projets immobiliers des universités concernées, d'assurer le gros entretien ainsi que le renouvellement du patrimoine transféré.

1.2.2. Des moyens supplémentaires, non initialement anticipés, ont par ailleurs été octroyés aux universités dans le cadre de la mise en œuvre de la LRU

Alors que le financement du glissement vieillesse technicité (GVT) des universités n'avait pas été prévu lors du passage aux RCE des établissements (celui-ci étant considéré comme nul comme pour l'ensemble du budget de l'État), l'État a finalement accepté en 2011 de financer le GVT solde positif des universités, constaté entre les années 2009 et 2010, soit une dépense de 14,5 M€, financée par redéploiement interne au sein du budget de la MIRES et par annulation partielle de mise en réserve.

Cette dépense non anticipée a fait l'objet de débats nourris entre le MESR, les établissements et la conférence des présidents d'université (CPU). Certaines universités bénéficient en effet d'un GVT négatif, tandis que d'autres doivent assumer un GVT positif⁸, lesquels se compensaient au niveau global avant le transfert par l'État de leur masse salariale aux universités. Une enquête relative au GVT solde a ainsi été conduite en avril 2011 auprès des établissements ayant accédé aux RCE en 2009 et 2010. Cette enquête, après avoir identifié que le GVT solde s'établissait à 0,72 % pour 54 des 56 établissements, a conduit à la mise en œuvre d'un mécanisme de financement par l'État.

⁸ Pour mémoire, un GVT positif correspond, pour les établissements concernés, à une hausse de la masse salariale résultant de l'avancement des personnels dans leur carrière (composante « vieillissement ») ou leur promotion (composante « technicité »). À l'inverse, un GVT négatif correspond à une baisse de la masse salariale liée aux départs en retraite ou par mutation de personnels dont le salaire est généralement plus élevé que celui des remplaçants.

La solution retenue a consisté à répartir une dotation, d'un montant total de 14,5 M€, entre les universités constatant un GVT solde positif, sans retirer de crédits aux universités ayant un GVT solde négatif, ce qui constitue pour ces dernières une marge nouvelle en terme de masse salariale, pour un montant total estimé à 4,7 M€⁹.

1.3. Au-delà même du passage à l'autonomie, les universités se sont vues octroyer des moyens supplémentaires dans le cadre de différents plans

Au-delà des dotations qui ont accompagné la mise en œuvre de la LRU *stricto sensu*, de nombreux dispositifs ont bénéficié aux universités depuis 2007. La mission a fait le choix d'intégrer l'ensemble de ces mesures dans son analyse, afin de dresser un bilan global des moyens financiers et humains consentis aux universités dans le contexte du déploiement de la LRU (cf. *infra*).

Deux logiques différentes ont présidé à la mise en œuvre de ces dispositifs :

- ♦ certains d'entre eux ont vocation à bénéficier à l'ensemble des établissements de l'enseignement supérieur ;
- ♦ tandis que d'autres participent au développement des financements sur projet, destinés à stimuler les universités ou projets d'excellence ; ce faisant ils ne bénéficient qu'à certains établissements sélectionnés de façon *ad hoc* en fonction des différents dispositifs.

1.3.1. Certaines mesures ont bénéficié à l'ensemble des établissements de l'enseignement supérieur

Plusieurs mesures ont été mises en œuvre dans le sillage de la LRU, ayant vocation à s'appliquer à l'ensemble des universités, de manière transversale. Elles touchent à la fois à la revalorisation des carrières offertes par l'enseignement supérieur et au développement de la qualité des formations de licence.

♦ Le plan carrières

Présenté par le ministre le 20 octobre 2008, le « plan en faveur de l'attractivité des métiers et des carrières dans l'enseignement supérieur et la recherche » ou « plan carrières » a pour objectif de revaloriser les métiers de l'enseignement supérieur et de la recherche, en prévoyant une nouvelle politique de rémunérations individualisées valorisant la qualité pédagogique et scientifique des enseignants et chercheurs, ainsi que des mesures de revalorisation des carrières des personnels administratifs, techniques et des bibliothèques des universités.

Le plan carrières a été mis en œuvre progressivement à compter de 2009, au travers de plusieurs textes règlementaires qui s'organisent autour de trois grands axes :

- le développement de l'attractivité des métiers de la recherche et des carrières ;
- la valorisation de l'engagement professionnel et la recherche de l'excellence ;
- la fluidification des passages entre recherche et enseignement supérieur.

⁹ Source : DAF du MESR.

Au-delà de la création des contrats doctoraux – dont la rémunération mensuelle minimale est fixée depuis 2010 à 1 684,93 € bruts si le temps de travail est entièrement consacré aux activités de recherche et 2 024,70 € si le service intègre d'autres activités – et de différentes réformes touchant à l'organisation et à l'évaluation, le plan carrières comporte plusieurs mesures statutaires et indemnитaires, dont l'impact financier est conséquent (cf. encadré 1). Le plan représente un effort de 133,9 M€ sur la période 2009-2011, et pour les universités un abondement estimé de masse salariale à hauteur de 115,8 M€ depuis 2009 (cf. tableau ci-dessous)¹⁰.

Tableau 4 : Coût estimé du plan carrières en faveur des universités (2009-2011) en M€

	2009	2010	2011	Total (2009-2011)
Dispositif plan carrière (T2 et T3)	21,07	55,40	57,36	133,83
Dont coût estimé de la part allouée aux universités	18,10	47,95	49,75	115,80

Source : MESR.

Encadré 1 : Présentation des principales mesures catégorielles du plan carrières

Le plan carrières comporte plusieurs mesures statutaires, notamment :

- le décret du 23 avril 2009 modifiant le statut des enseignants chercheurs a modifié les règles de reclassement dans le corps des enseignants chercheurs, de manière à revaloriser le début de carrière des maîtres de conférence. La rémunération de ces derniers a ainsi augmenté en début de carrière de 12 à 25 % en fonction de la durée des activités antérieures, en septembre 2009 ;
- le contingent annuel des promotions de maîtres de conférence et de professeurs a également augmenté chaque année depuis 2009. En outre, la réduction de la durée nécessaire pour le franchissement de certains échelons, a accéléré les carrières des professeurs et les a harmonisées avec celles des directeurs de recherche ;
- le décret statutaire a clarifié les tâches des enseignants chercheurs par référence au temps de travail de la fonction publique et à une durée annuelle de référence, en laissant une possibilité de modulation à la hausse ou à la baisse du service d'enseignement, avec l'accord de l'intéressé. Le paiement des heures complémentaires est déclenché à partir de la 193^{ème} heure ou de la première heure au-delà du temps de service défini dans le cadre de la modulation ;

Il comprend également tout un volet de mesures indemnitàires, notamment :

- la prime d'excellence scientifique (PES), instaurée par le décret du 8 juillet 2009, est attribuée aux enseignants chercheurs dont l'activité scientifique est jugée d'un niveau élevé, et à ceux qui exercent une activité d'encadrement doctoral. Cette prime, d'un montant minimal de 3 500 €, peut atteindre 15 000 € et être portée à 25 000 € pour les lauréats de distinction scientifique de niveau international. Cette nouvelle prime remplace depuis 2010 la prime d'encadrement doctoral et de recherche (PEDR) ;
- le décret du 7 juin 2010 fixant les modalités de l'intéressement des personnels pour services rendus lors de la participation à des opérations de recherche scientifique ou de prestations de services, permet la mise en œuvre d'un dispositif indemnitaire d'intéressement sur les opérations contractuelles liées à la recherche ;
- le décret du 16 juin 2010 institue une prime d'administration et une prime de charges administratives à certains personnels de l'enseignement supérieur. Le montant de la prime d'administration est majoré de 25 à 50 % pour les présidents ou directeurs d'établissements bénéficiant des RCE. Une possibilité d'augmentation jusqu'à 20 % est également ouverte en fonction de la réalisation d'objectifs et d'indicateurs.

¹⁰ Montant théorique estimé à partir du coût pour l'État du plan carrière, réparti au prorata des effectifs présents dans les universités (chiffrages MESR).

♦ **Le plan « réussite en licence »**

Ce plan quinquennal pour 2008 à 2012 a pour objectif de faire de la licence un diplôme national qualifiant d'insertion ou de poursuite d'études, d'améliorer le taux de réussite au sein du cycle et de permettre à terme d'atteindre l'objectif de 50 % d'une classe d'âge titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur.

Le plan s'organise autour de trois grands principes :

- généraliser l'orientation active et permettre les réorientations ;
- développer la professionnalisation en élargissant le champ des compétences acquises ;
- renforcer l'encadrement pédagogique.

Le financement du plan représente un effort cumulé de plus de 670 M€ sur la période 2008-2012, avec une montée en charge progressive (cf. tableau ci-dessous). Cette somme, notifiée aux établissements sous forme de masse salariale, a été répartie selon des critères *ad hoc* fixés en 2008¹¹.

Tableau 5 : Effort financier de l'État dans le cadre du plan Licence (2008-2012) en M€

Dispositifs	2008	2009	2010	2011	2012	Total (2008-2012)
Plan Licence	30,18	92,68	158,95	194,95	194,95	671,71

Source : MESR

1.3.2. Certains dispositifs n'ont bénéficié qu'aux universités sélectionnées, selon des démarches d'appel à projet ou de mise en concurrence

Outre les mesures d'application transversale, plusieurs dispositifs ont été mis en œuvre sur la même période pour financer des projets ou des initiatives exemplaires, dans la perspective d'une internationalisation des campus français. Les moyens alloués dans ce cadre ont donc bénéficié, de manière sélective, à certains établissements.

♦ **Le grand emprunt et les investissements d'avenir**

La loi de finances rectificative pour 2010 du 9 mars 2010 a consacré 20,6 Md€ d'investissements d'avenir dans le domaine de la recherche et de l'enseignement supérieur, hors abondement de l'opération campus.

Ces investissements d'avenir se traduisent notamment par deux actions emblématiques pour l'enseignement supérieur :

- l'action Initiative d'excellence (Idex), dotée de 7,7 Md€ sous forme d'une dotation en capital non consomptible, qui vise à faire émerger cinq à dix pôles pluridisciplinaires d'excellence, sous la forme de regroupements d'établissements d'enseignement supérieur, universités et écoles, impliquant des organismes de recherche et associant des pôles de compétitivité, en partenariat avec des entreprises. À l'issue des deux premières phases de sélection, huit projets ont été retenus : Idex Bordeaux, Unistra Strasbourg, Paris sciences et lettres (PSL), PRES Aix-Marseille Université, PRES Université de Toulouse, PRES Sorbonne Université, PRES Sorbonne Paris Cité et Fondation de coopération scientifique Campus Paris-Saclay ;

¹¹ Les sommes sont réparties en fonction du nombre d'étudiants en première année de licence, pondéré par le nombre de bacheliers arrivant à l'université avec une ou plusieurs années de retard.

- l'opération du plateau de Saclay, qui a pour objectif la constitution du plus grand campus scientifique et technologique européen, réunissant des institutions d'enseignement supérieur, des entreprises innovantes et des centres de recherche. Une dotation consommable d'1 Md€ est versée au projet en complément de la dotation reçue par le site dans le cadre de l'opération Campus (cf. *infra*).
- ♦ **La poursuite des contrats de plan État-région (CPER)**

Dans les contrats de plan État régions 2007-2013, le renforcement de l'effort de recherche et des structures d'enseignement supérieur constitue une thématique prioritaire. L'enveloppe initialement prévue au titre des CPER 2007-2013 pour l'enseignement supérieur était de 2,9 Md€, dont 2,3 Md€ pour le programme 150. Le montant ouvert au titre du programme 150 concerne :

- l'immobilier universitaire pour un montant de 2,1 Md€ ;
- les équipements scientifiques des laboratoires universitaires pour un montant de 139 M€.

In fine, après cinq années de mise en œuvre des CPER 2007-2013, le taux d'ouverture des autorisations d'engagement s'est avéré moins élevé que prévu, à hauteur de 56,96 % au 31 décembre 2011, avec un taux de couverture en crédits de paiement des AE ouvertes de 2007 et 2011 de seulement 62,2 % (752,4 M€ de crédits de paiement consommés sur 2007-2011 pour un montant de 1 209,3 M€ d'AE ouvertes).

Tableau 6 : Autorisations d'engagement (AE) effectivement ouvertes pour les CPER (volet immobilier) sur la période 2007-2012 (en M€)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total des AE ouvertes sur la période 2007-2012
139,68	212,17	432,31	288,75	136,4	162,89	1 372,2

Source : MESR.

♦ **L'opération campus**

L'opération campus est un plan en faveur de l'immobilier universitaire, financé en dehors de la mission recherche et enseignement supérieur. Il s'agit de faire émerger des campus d'excellence qui renforceront l'attractivité et le rayonnement de l'université française.

Lancée en février 2008, l'opération campus a d'abord conduit à retenir dix projets¹² qui doivent bénéficier d'un capital de 5 Md€. Deux autres campus, Lille et Lorraine, ont été sélectionnés par la suite et bénéficient de crédits supplémentaires du programme 150, à hauteur de 110 M€ pour le premier et 90 M€ sur le second.

À ces douze sites, se sont ajoutés neuf campus prometteurs et innovants qui seront intégrés dans le cadre des partenariats publics privés (PPP) financés par le programme 150, pour un total de 400 M€.

¹² Il s'agit des campus de Bordeaux, Lyon, Strasbourg, Montpellier, Grenoble, Toulouse, Aix-Marseille, Campus Condorcet Paris-Aubervilliers, Saclay, Paris intra muros.

Le capital de 5 Md€ provient pour 3,7 Md€ de la vente de titres d'EDF et pour 1,3 Md€ de crédits ouverts dans le cadre du grand emprunt. L'État a confié à l'agence nationale de la recherche (ANR) l'ensemble de cette dotation, qui sera ensuite transférée aux établissements porteurs de projets, au moment de la signature d'un premier contrat de partenariat ou d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public assortie d'une convention de mise à disposition non détachable (AOT/CMD). Seuls les intérêts, produits par une rémunération à 4,03 %¹³, versés sur un compte du Trésor public, seront directement utilisés au financement des opérations immobilières.

Ainsi, en 2011, un montant d'intérêts intermédiaires, correspondant aux intérêts perçus par l'ANR avant transfert de la dotation aux universités, de 61,7 M€ a été généré, et en 2012, un montant prévisionnel de 188,6 M€ devrait être produit. La rémunération de la dotation, correspondant aux intérêts directement perçus par les universités après transfert progressif du capital, devrait atteindre un montant de 13 M€ en 2012 et 134 M€ en 2013.

Tableau 7 : Évolution prévisionnelle des crédits de l'opération Campus (en M€)

	2010 (décaissé)	2011 (décaissé)	2012 (programmé)	2013 (programmé)
Intérêts intermédiaires	0,0	61,7	188,6	65,8
Rémunération de la dotation	0,0	0,0	13,0	135,8
<i>Dotations non consomptibles transférées aux universités</i>	0,0	0,0	1 375,0	3 625,0
Total des crédits consomptibles	0,0	61,7	201,6	201,6

Source : Direction du budget.

♦ **Les opérations réalisées en partenariat public-privé (PPP)**

Trois PPP relatifs à des universités ont été signés : ils concernent les universités Paris IV et Paris VII (juillet 2009), ainsi que celle de Versailles Saint-Quentin (novembre 2009).

Un contrat pour la restructuration du campus du Mirail au profit de l'université Toulouse II est en cours de préparation et a fait l'objet d'un appel public à concurrence en mars 2011.

♦ **La mise en sécurité des bâtiments**

Au cours des quinze dernières années, de nombreux plans de mise en sécurité et d'accessibilité se sont succédés. Le plan de relance de 2009 a notamment permis d'accélérer ce chantier. Ainsi, depuis 2007, les universités ont bénéficié des ouvertures de crédits suivantes :

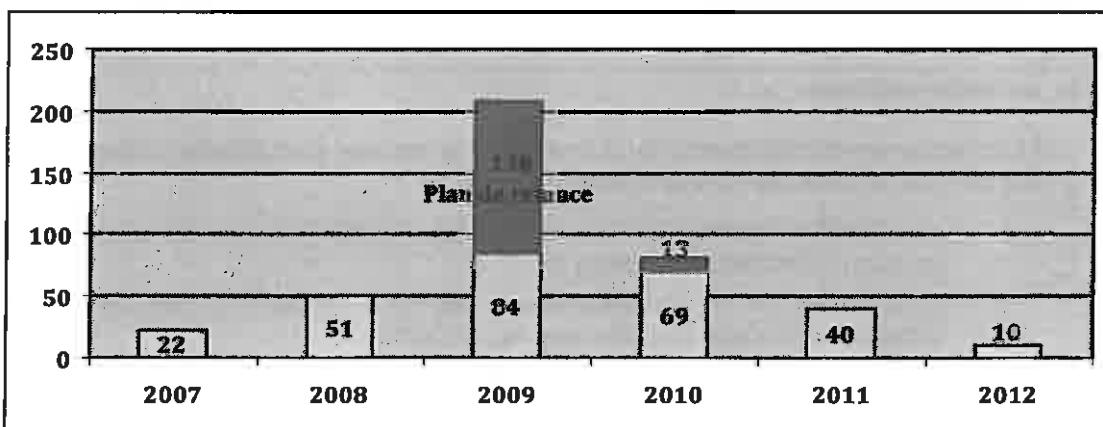
- ♦ en 2007, pour un montant de 22 M€ ;
- ♦ en 2008, pour 51 M€ ;
- ♦ en 2009, pour des montants de 84 M€, complétés de 125 M€ supplémentaires dans le cadre du plan de relance ;
- ♦ en 2010, 69 M€ ont ainsi été ouverts en loi de finances initiale, sur la base d'une enquête réalisée en novembre 2009 destinée à recenser les besoins urgents de mise en sécurité, ainsi que 13 M€ pour la fin du plan de relance ;

¹³ Les conditions de rémunération des dotations de l'opération Campus sont définies par l'arrêté du 15 juin 2010 fixant les ouvertures des comptes sur lesquels seront déposés les fonds versés à partir des programmes créés par la loi n° 2010-237 de finances rectificative du 9 mars 2010 et les modalités de leur rémunération.

- ♦ en 2011, 40 M€ en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement ont été alloués ; la répartition des crédits s'est fondée pour la première fois sur la réalisation exhaustive de diagnostics de sécurité et schémas de mise en sécurité, réalisés dans l'ensemble des établissements par des prestataires spécialisés grâce aux crédits du plan de relance ;
- ♦ en 2012, les crédits alloués au titre de la mise en sécurité et l'accessibilité représentent 10,31 M€ en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Au-delà des 414 M€ de crédits budgétés sur la période 2007-2012, des moyens supplémentaires sont également dégagés dans le cadre de la LRU, puisque la mise en sécurité du bâti constitue un des volets conditionnant le transfert du patrimoine de l'État aux établissements¹⁴. Les universités disposent en outre d'un appui financier régulier pour les accompagner dans la mise en œuvre progressive des nouvelles dispositions réglementaires relatives à l'accessibilité et au désamiantage.

Graphique 2 : Crédits de mise en sécurité et d'accessibilité handicap accordés aux universités entre 2007 et 2012 (en M€)



Source : MESR.

- ♦ La poursuite du désamiantage, de la mise en sécurité et de la rénovation du campus de Jussieu.

Les travaux de désamiantage, de réhabilitation et de mise en sécurité du campus de Jussieu, entamés depuis plus de 25 ans, sont désormais assurés par l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF).

En 2012, 238 M€ en autorisations d'engagement et 135 M€ en crédits de paiement seront consacrés à la poursuite de ces travaux. Au total, c'est un montant de près de 900 M€ qui aura été consenti sur la période 2007-2012 pour la rénovation du site de Jussieu.

Tableau 8 : Montants consentis à l'opération de rénovation du campus de Jussieu sur la période 2007-2012 (M€, en crédits de paiement)

2007 (exécuté)	2008 (exécuté)	2009 (exécuté)	2010 (exécuté)	2011 (LFI)	2012 (LFI)	Total 2007- 2012
58,0	181,2	224,8	168,2	123,8	135,1	891,0

Source : Direction du budget.

¹⁴ Pour mémoire, trois établissements sont concernés par la dévolution du patrimoine à la date de la mission. (cf. 1.2.1).

♦ **Le financement de la recherche sur projets via l'agence nationale de la recherche (ANR)**

Développé depuis plusieurs années en France et notamment depuis la création de l'ANR en 2005, le financement de la recherche sur projets permet de sélectionner, au terme d'un processus de mise en concurrence, les projets de recherche selon des critères d'excellence scientifique évaluée par les pairs. Les crédits alloués aux universités dans ce cadre revêtent deux formes principales :

- le financement des projets de recherche, pour un montant moyen par projet de 500 000 € en 2010 ;
- un abondement, appelé « préciput », revenant à l'établissement dans lequel le porteur de projet exerce ses fonctions. En 2010, celui-ci s'est élevé à 26,2 M€ pour les universités¹⁵.

Tableau 9 : Évolution des crédits accordés par l'ANR aux universités 2007-2012 en M€

	2007 (exécuté)	2008 (exécuté)	2009 (exécuté)	2010 (exécuté)	2011 (LFI)	2012 (LFI)
Total des crédits ANR	ND	ND	91,3	73,4	115,4	103,8

Source : Données budgétaires.

L'allocation de moyens financiers et humains aux universités s'est effectuée pour l'essentiel depuis 2007 selon trois logiques complémentaires :

- favoriser l'autonomie, dans le prolongement direct de la mise en œuvre de la LRU (mesures d'accompagnement) ;
- différencier les établissements dans une optique d'internationalisation (opération Campus, investissements d'avenir) ;
- stimuler la montée en qualité de la licence (plan licence).

¹⁵ Source : dossier de presse du MESR sur les moyens des universités en 2011.

2. Les moyens bénéficiant aux universités continuent de transiter par plusieurs canaux, ce qui rend peu lisible leur allocation

2.1. Il existe différents canaux d'allocation des moyens, budgétaires et extrabudgétaires

Les différents crédits accordés aux universités depuis la mise en place de la LRU peuvent être distingués en deux grandes catégories :

- ♦ les crédits budgétaires, qui représentent, en 2012, 91 % de l'ensemble des moyens alloués aux universités ;
- ♦ les crédits extra-budgétaires, qui représentent, en 2012, 9 % des crédits totaux.

L'existence de ces deux types de canaux, couplée à l'absence de système unique d'allocation des crédits budgétaires, rend peu aisée l'analyse d'ensemble des moyens alloués aux universités. De plus, les organisations administratives reproduisent ces distinctions : les données sont dispersées entre plusieurs directions du MESR (direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle et direction des affaires financières notamment). L'allocation des crédits budgétaires elle-même continue de faire l'objet de deux procédures distinctes (cf. *infra*) et ainsi de mobiliser les deux directions précitées du ministère. **En conséquence, en l'absence de système d'information opérant et partagé, la consolidation des données, préalable nécessaire à l'analyse globale des moyens alloués aux universités, est extrêmement compliquée.**

2.2. En dépit de la mise en place d'un système dédié, les moyens budgétaires eux-mêmes restent alloués par différents vecteurs

2.2.1. Le système SYMPA a été conçu pour permettre l'allocation de dotations globalisées aux établissements, à l'activité et à la performance

Jusqu'en 2008, la répartition des moyens ouverts par la loi de finances annuelle entre les établissements d'enseignement supérieur et de recherche était décidée à l'aide d'un système de répartition appelé « SAN REMO »¹⁶. La nécessité de refonder ce système, qui s'était compliqué et avait conduit à des divergences de dotation par étudiant entre universités comparables, s'est trouvée renforcée par la LRU.

Le nouveau système de répartition des moyens à la performance et à l'activité (SYMPA) a été mis en œuvre le 1^{er} janvier 2009. La quasi-totalité des moyens hors titre 2 destinés à assurer le financement des actions de formation et de recherche des universités sont désormais alloués aux établissements sous forme de dotations globalisées dans le cadre de SYMPA. Ce nouveau système vise à répartir, de manière transparente, les moyens disponibles en fonction de l'activité et de la performance des établissements.

¹⁶ Système analytique de répartition des moyens.

♦ **Une répartition des financements en fonction de l'activité et de la performance :**

La majeure partie du financement est un financement à l'activité : il représente 80 % des moyens dédiés. Pour la formation, l'essentiel des crédits est réparti sur la base d'une dotation fondée sur le nombre d'étudiants présents aux examens (et non plus sur celui des étudiants inscrits). Pour la recherche, la répartition est fondée sur le nombre d'enseignants-chercheurs produisant, tels que déterminés par l'Agence de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), rémunérés par l'établissement, et pondérés selon les domaines de recherche.

Depuis 2009, 20 % des moyens sont alloués en fonction de la performance des universités, contre 3 % auparavant. Les critères combinent différentes mesures de la performance, avec la prise en compte :

- de la valeur ajoutée des établissements en matière de réussite en licence et au DUT, calculée en fonction de l'écart entre les taux de réussite attendus compte tenu des caractéristiques des étudiants et les taux de réussite constatés, et du nombre de diplômés de master ;
- du nombre de diplômés en master, de diplômes d'ingénieur et du secteur santé ; et au terme des vagues contractuelles, de la cotation des masters effectuée par l'AERES ;
- de la cotation des unités de recherche, effectuée par l'AERES ;
- du nombre de doctorats délivrés dans l'année.

Par ailleurs, les universités qui disposent d'un nombre d'emplois inférieur à celui dont elles devraient bénéficier au vu de leur performance et de leur activité se voient attribuer une compensation financière.

Toutefois, le dispositif garantit un passage progressif de la situation historique de l'établissement aux résultats du modèle, et une progression différenciée des établissements en fonction de leur situation de départ et des variations de leur activité et leurs performances.

Les crédits répartis par le système SYMPA reprennent le périmètre de la totalité des moyens dédiés avant 2009 à la dotation globale de fonctionnement (DGF) et à la dotation contractualisée ainsi que les crédits de la recherche universitaire.

♦ **Des dotations supplémentaires intégrées dans le modèle d'allocation de moyens :**

Outre les crédits faisant l'objet d'une dotation globalisée répartis en fonction des indicateurs d'activité et de performance selon le modèle SYMPA, le modèle d'allocation inclut par ailleurs :

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

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

2.2.2. Dans les faits, le modèle d'allocation SYMPA ne couvre pas la totalité des moyens alloués aux établissements, la masse salariale transférée demeurant notifiée selon une logique propre

Le modèle d'allocation SYMPA ne couvre pas la totalité des moyens alloués aux établissements. Ainsi, outre les crédits d'investissement et le bonus contractuel, 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. Ce suivi spécifique d'enveloppes de crédit, qui traduit plus la volonté politique d'afficher des priorités que des contraintes techniques, nuit au caractère globalisant du modèle et à la lisibilité du processus d'allocation des moyens.

Surtout, le calibrage de la masse salariale transférée aux établissements passés aux RCE, qui représente 70 à 80 % du budget des établissements, n'est pas déterminé par le modèle. Le montant de la masse salariale transférée à l'établissement qui accède à l'autonomie est en effet fixé sur la base des crédits exécutés l'année précédant le passage et actualisé ensuite selon des modalités particulières de calcul (cf. encadré n°3).

Les moyens alloués par le MESR aux universités peuvent donc être décomposés entre trois enveloppes : fonctionnement, investissement et personnels ; chacune faisant l'objet d'un suivi par des directions distinctes du ministère (cf. *infra*), ce qui complexifie l'analyse d'ensemble des moyens alloués aux universités.

2.3. Le système SYMPA n'a pas été le support d'une réallocation des moyens budgétaires entre les universités

2.3.1. Après avoir été ajusté à plusieurs reprises, le modèle SYMPA n'a pas fait l'objet d'une utilisation pleine et entière

Le modèle mis en place en 2009 a garanti à chaque établissement le maintien *a minima* d'un niveau de subvention égal à celui de 2008 à périmètre identique.

Après une première année d'application et à la suite d'une concertation entre le MESR et les universités et d'un rapport d'information du Sénat rendu en juillet 2009 par MM. Adnot et Dupont, plusieurs ajustements ont été apportés au système afin notamment de permettre, s'agissant du volet activité, une meilleure prise en compte de la taille de l'établissement et de ses coûts fixes (cf. encadré n°2). Ces ajustements ont été reconduits en 2011.

Encadré 2 : Présentation des ajustements apportés au système SYMPA en 2010

Les principaux ajustements apportés à SYMPA ont été les suivants :

- une modification des poids respectifs des enveloppes licence et master, portés respectivement à 58 % et 42 % (contre 50 et 50 % auparavant), liée au plan « réussite en licence » ;
- une surpondération de 5 % des 10 000 premiers étudiants, permettant de mieux prendre en compte les universités de taille réduite ;
- la modification de la pondération des étudiants de licence, de master et d'IUFM tertiaires, portée à 1,1 au lieu de 1,0 ;
- le relèvement de la pondération des DUT et l'intégration de leurs performances dans le modèle, afin de mieux refléter la charge réelle d'enseignement de ces formations ;
- la prise en compte des étudiants de 2ème année des IUFM, de dernière année des écoles internes d'ingénieurs et de 5ème année des filières de santé dans le nombre de diplômés masters ;
- la prise en compte de la charge représentée par les services interuniversitaires lorsqu'elle est assumée par une seule université ;

- une augmentation de la compensation des emplois, passée de 20 000 € à 25 000 €, lorsqu'une université dispose comparativement de moins d'emplois que ne le justifieraient son activité et ses performances ;
- un financement du surcoût induit par l'équivalence entre travaux pratiques et travaux dirigés (à hauteur de 45 M€).

Si le modèle continue de présenter certaines limites intrinsèques soulevées par les travaux de l'IGAENR¹⁷, le principal frein au déploiement du modèle tient dans l'utilisation qui en a été faite par le MESR. Faute d'une utilisation satisfaisante du modèle par le MESR, les projections de celui-ci sont restées en grande partie théoriques, SYMPA n'ayant pas été véritablement utilisé pour mener une politique de redéploiement des moyens entre établissements sur et sous-encadrés et entre établissements sur et sous-dotés. Par ailleurs, le MESR s'est progressivement et partiellement affranchi du modèle à compter de l'année 2011 :

- ♦ pour l'année 2011, le MESR a fait le choix de répartir l'augmentation des crédits de manière uniforme, avec des taux de progression des crédits de 1,5 % et de 3 %¹⁸ en fonction des universités, ce qui remet en cause les principes mêmes du modèle SYMPA, à savoir une répartition des moyens en fonction de l'activité des universités et de leur performance ;
- ♦ en 2012, deux critères complémentaires ont été retenus pour moduler une enveloppe supplémentaire de 8 M€ de subventions pour charges de service public notifiées aux universités, à savoir une augmentation de la compensation de l'exonération des droits d'inscription accordée aux étudiants boursiers, ainsi que la prise en compte de la sous dotation en emplois et crédits pour 20 universités.

2.3.2. L'utilisation marginale de SYMPA semble conduire à une réallocation limitée des moyens entre les universités

Depuis la mise en œuvre de SYMPA, de 2009 à 2012, toutes les universités ont vu leur dotation de base augmenter en moyenne de l'ordre de 16 % par rapport à 2008, dans un périmètre comparable, avec des progressions qui se sont inscrites dans une fourchette comprise entre + 6 % et + 49 %. L'application du système n'a donc fait aucun « perdant », puisque toutes les dotations ont augmenté.

L'utilisation limitée du système SYMPA laisse donc présager de redéploiements restreints des moyens nécessaires au rééquilibrage des dotations entre les universités initialement sous et sur-dotées (cf. travaux précités de l'IGAENR sur les mécanismes d'allocation des moyens).

Cette question fera l'objet d'une analyse plus précise en seconde phase de la mission.

¹⁷ Rapport sur l'étude des mécanismes internes d'allocation des moyens en crédits et en emplois dans les universités, avril 2012.

¹⁸ Cf. avis n°3806 du 12 octobre 2011 présenté au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation nationale sur le projet de loi de finances pour 2012.

3. Si l'ensemble des enveloppes allouées aux universités ont crû sur la période 2007-2012, la hausse des moyens des universités concerne en premier lieu les crédits de masse salariale et d'investissement

3.1. L'impossibilité de connaître avec certitude le besoin de masse salariale avant passage à l'autonomie nuit à la comparaison des moyens humains alloués aux universités avant et après passage aux RCE

Le transfert aux établissements d'enseignement supérieur accédant aux RCE de la masse salariale auparavant exécutée pour eux sur le budget de l'État¹⁹ (dépenses de titre 2) a nécessité de la part des services du MESR un important travail de reconstitution des enveloppes de masse salariale par université. Avant transfert, les crédits de masse salariale des universités étaient en effet compris de façon globalisée au sein des crédits ouverts sur le titre 2 du programme 150 de la Mires, et ne faisaient pas l'objet d'un suivi en tant que tel par les services du ministère. Les crédits de titre 2 faisaient ensuite l'objet d'une délégation par rectorat (chaque rectorat correspondant à une unité budgétaire), lesquels étaient en charge du versement de la rémunération des personnels des établissements de l'académie, le paiement étant réalisé sans ordonnancement préalable de la dépense.

La mise en œuvre de la LRU a nécessité l'établissement d'une méthodologie de calcul pour la détermination du calibrage initial de la dotation en masse salariale de chaque université. Il a ainsi été décidé de transférer aux établissements un montant de masse salariale égal à celui exécuté au cours de l'année précédent le transfert, après réalisation d'ajustements (cf. encadré).

¹⁹ À compter de la date de passage aux compétences élargies, sont transférées aux établissements les dépenses suivantes :

- ◆ les rémunérations d'activités : Il s'agit des rémunérations principales et indemnités y compris les charges connexes à la rémunération principale et les rémunérations des agents en formation professionnelle ;
- ◆ les cotisations et contributions sociales qui correspondent aux charges patronales ;
- ◆ les prestations sociales et allocations diverses

Restent à la charge de l'État : certains indemnités de jurys, d'enseignement et concours imputées sur le programme 150, ainsi que les frais de changement de résidence (Hors titre 2) et les frais de voyage dans le cadre des congés bonifiés (Hors titre 2) imputées sur le programme 214.

Encadré 3 : Méthodologie retenue pour la détermination des montants de masse salariale des universités (ex titre 2)

La méthodologie retenue pour le calibrage initial des enveloppes de masse salariale transférées aux universités dans le cadre du passage aux RCE a été définie par la direction des affaires financières du MESR en 2009 pour la première vague d'universités accédant aux RCE. Cette méthode a été reconduite et affinée dans le cadre des transferts ultérieurs.

Pour chaque établissement, le calibrage du socle de transfert de crédit de masse salariale pour l'année N est réalisé à partir d'une prévision sur l'exercice N-1 des dépenses PSOP (Paiement sans ordonnancement préalable) basée sur le constat des dépenses cumulées de janvier à août de l'année N-1 et une extrapolation des dépenses sur les quatre derniers mois de l'année. Le montant déterminé à cette occasion (« socle initial »), communiqué à chaque établissement au cours du mois de décembre de l'année N-1, doit être repris par chaque établissement lors de l'élaboration de son budget initial.

Le socle ainsi déterminé est ensuite ajusté en fonction de la consommation réelle observée au cours de l'année N-1, et son montant définitif notifié au cours du mois de mars l'année N (« socle définitif »).

La reconstitution des dépenses de masse salariale exécutées établissement par établissement ayant nécessité un important travail, celle-ci n'a pu être effectuée par le MESR que pour l'année précédant le passage aux RCE. Cette limite soulève d'importants problèmes méthodologiques :

- ♦ d'une part, elle fait obstacle à une analyse sur moyenne période de l'évolution de la masse salariale avant et après passage aux RCE, la seule année disponible pour la comparaison étant l'année précédent le transfert ;
- ♦ d'autre part, elle a pu être à l'origine de mécanismes de saturation des enveloppes de masse salariale par les établissements l'année précédent le transfert, à des fins de maximisation du socle de masse salariale transférée. En effet, l'année précédent le passage aux RCE, les universités ont pu à la fois maximiser la masse salariale, avec une sur-exécution constatée par rapport aux prévisions d'exécution effectuées en cours d'année, mais également saturer leurs plafonds d'emplois. Ces pratiques ne peuvent toutefois pas être objectivées de manière précise en l'absence de données de masse salariale antérieures à l'année ayant précédé le passage aux RCE. A contrario, quelques établissements connaissant des vacances de poste importantes l'année précédent le passage aux RCE ont pu se voir notifier un socle de masse salariale moins favorable.

3.2. Si l'augmentation des moyens qui concerne aussi bien le fonctionnement, la masse salariale que l'immobilier, ces deux derniers postes concentrent en termes absolus les plus fortes augmentations de moyens

L'analyse consolidée des moyens alloués aux universités sur la période 2007-2012, en dépit de certaines réserves méthodologiques (cf. encadré n°5), fait apparaître une croissance ininterrompue de ceux-ci depuis 2007, l'ensemble des moyens ayant crû de + 12,5 % entre 2009 (données d'exécution) et 2012 (données prévisionnelles). La synthèse des crédits budgétaires et extrabudgétaires consentis aux universités hors crédits transitant par l'ANR connaît quant à elle une hausse de + 19,5 % entre 2008 et 2012, soit une croissance moyenne de + 4,9 % par an.

Encadré 4 : Précautions d'ordre méthodologique

En premier lieu, il convient de rappeler que l'augmentation des moyens consentis aux universités ne signifie pas mécaniquement augmentation de leurs marges de manœuvre, celles-ci ayant pu voir croître de façon concomitante les charges qui leur incombent (*cf. supra*). La manière dont les universités se sont saisies de ces moyens supplémentaires pour accroître leurs marges de manœuvre sera analysée au cours de la seconde phase de la mission.

En second lieu, l'analyse des moyens consentis aux universités doit prendre en compte certaines précautions d'ordre méthodologique :

- d'une part, la dispersion des données et leurs différentes natures (crédits budgétaires, crédits extrabudgétaires ; dotations consomptibles, dotations non consomptibles ; moyens fongibles, moyens fléchés ; dépenses exécutées jusqu'en 2010, dépenses prévisionnelles à compter de 2011) complique le travail de consolidation et de synthèse ; des retraitements sont ainsi rendus nécessaires afin d'éviter que certaines lignes budgétaires ou moyens supplémentaires ne soient comptabilisés deux fois ;
- d'autre part, la coexistence de périmètres d'analyse distincts : le périmètre suivi dans le cadre du projet annuel de performance « universités et assimilés » (qui comprend, outre les 83 universités, l'agence bibliographique de l'enseignement supérieur, le centre technique du Livre, la bibliothèque nationale universitaire de Strasbourg, l'institut national supérieur de formation et de recherche pour l'éducation des jeunes handicapés et les enseignements adaptés INS-HEA) et le périmètre du modèle d'allocation des moyens SYMPA (qui comprend l'ensemble des universités, à l'exception de l'université de Corse) ; pour des raisons de disponibilité de l'information, le périmètre analysé par la mission correspond au périmètre suivi dans le cadre des documents budgétaires.

Tableau 10 : Synthèse de l'ensemble des moyens alloués par l'Etat aux universités (2008-2012) en M€

	2008 (exécuté)	2009 (exécuté)	2010 (exécuté)	2011 (LFI)	2012 (LFI)
Total des crédits budgétaires (CP) = (i) + (ii) + (iii)	10 624,3	11 305,6	11 462,7	11 440,0	11 653,0
Évolution n/n-1 (en %)	-	+ 6,41 %	+ 1,39 %	- 0,19 %	+ 1,86 %
Total des crédits extra-budgétaires (CP)	0,0	0,0	0,0	61,7	1 041,6
Total des crédits budgétaires et extrabudgétaires	10 624,3	11 305,6	11 462,7	11 501,7	12 694,6
Crédits ANR	ND	91,3	73,4	115,4	103,8
Total (dont crédits ANR)	10 624,3	11 396,9	11 536,1	11 617,0	12 798,4

Source : Données budgétaires.

NB : Les crédits budgétaires sont décomposés dans les tableaux infra en crédits de fonctionnement (i), crédits d'investissement (ii) et crédits de masse salariale (iii).

Les crédits budgétaires alloués aux universités (programme 150) ont également connu une croissance régulière sur la période 2008-2012 (hormis entre 2010 et 2011 où ils sont demeurés stables), ceux-ci ayant crû de + 9,7 % entre 2008 et 2012.

Rapport

Tableau 11 : Évolution des crédits budgétaires alloués aux universités (2008-2012)

	2008 (exécuté)	2009 (exécuté)	2010 (exécuté)	2011 (LFI)	2012 (LFI)
Crédits budgétaires hors T2 et hors masse salariale transférée (CP)	2 070,2	2 447,0	2 325,4	2 198,8	2 217,4
Masse salariale transférée (T3)	0,0	2 086,5	5 801,2	7 648,3	8 307,1
Masse salariale (T2)	8 554,1	6 715,6	3 320,1	1 592,9	1 128,5
Total crédits budgétaires (programme 150, CP)	10 624,3	11 249,1	11 446,7	11 440,0	11 653,0
Évolution n/n-1	NS	+ 5,88 %	+ 1,76 %	- 0,06 %	+ 1,86 %
<i>Plan de relance (hors programme 150)</i>	<i>0,0</i>	<i>56,5</i>	<i>16,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Total crédits budgétaires (CP)	10 624,3	11 305,6	11 462,7	11 440,0	11 653,0

Source : Données budgétaires.

L'analyse détaillée des crédits par nature montre que les universités ont vu leurs moyens croître aussi bien s'agissant des crédits de fonctionnement, d'investissement et de masse salariale. Toutefois, c'est le dynamisme des deux derniers postes (investissement et masse salariale) qui explique à titre principal la hausse constatée des moyens alloués aux universités sur la période.

3.2.1. Les moyens de fonctionnement des universités ont crû de plus de 20 % entre 2008 et 2012

Les crédits de fonctionnement des universités ont connu une croissance forte sur la période (+ 21,2 % entre 2008 et 2012), la croissance des moyens de fonctionnement ayant surtout été observée entre 2008 et 2009 avec une croissance de près de 20 % entre ces deux années.

Tableau 12 : Évolution des crédits de fonctionnement (hors masse salariale) alloués aux universités sur 2008-2012 (crédits de paiement) en M€

	2008 (exécuté)	2009 (exécuté)	2010 (exécuté)	2011 (prévisionnel)	2012 (prévisionnel)
Total des crédits de fonctionnement alloués par SYMPA (hors CD et PEDR)	1 484,4	1 595,2	1 683,7	1 732,3	1 729,5
Total des crédits de fonctionnement hors SYMPA	45,4	238,8	120,7	122,3	124,3
Total des crédits de fonctionnement (hors masse salariale)	1 529,8	1 834,0	1 804,4	1 854,6	1 853,8
<i>= Sous total budgétaire (i)</i>					
Évolution n/n-1	-	+ 19,88 %	- 1,61 %	+ 2,78 %	- 0,04 %

Source : Direction du budget.

Dans le détail, les crédits de fonctionnement alloués par le modèle SYMPA ont connu une progression continue (mais progressivement ralentie) sur la période de l'ordre de 16,5 % entre 2008 et 2012, principalement tirée par les crédits destinés au financement du plan « réussite en licence ». Ces derniers, s'ils ont vocation à financer certaines dépenses de fonctionnement, ont toutefois été notifiés dans leur intégralité en crédits de masse salariale aux universités.

Tableau 13 : Évolution des crédits de fonctionnement (hors masse salariale) alloués aux universités sur 2008-2012 dans le cadre du modèle SYMPA (crédits de paiement) en M€

	2008 (exécuté)	2009 (exécuté)	2010 (exécuté)	2011 (prévisionnel)	2012 (prévisionnel)
Total des crédits de fonctionnement alloués par SYMPA (hors CD et PEDR)	1 484,4	1 595,2	1 683,7	1 732,3	1 729,5
<i>Dont plan licence</i>	<i>35,4</i>	<i>103,3</i>	<i>169,7</i>	<i>211,0</i>	<i>210,6</i>
<i>Évolution n/n-1</i>	<i>-</i>	<i>+ 7,47 %</i>	<i>+ 5,55 %</i>	<i>+ 2,88 %</i>	<i>- 0,16 %</i>

Source : Direction du budget.

3.2.2. Les moyens dédiés à l'investissement ont connu une croissance exceptionnelle de + 190 % sur la période sous l'effet des différents plans ayant bénéficié aux universités

L'évolution des moyens des universités en matière d'investissement a connu une progression particulièrement remarquable sur la période 2007-2012, avec une augmentation des crédits ouverts de plus de 190 % sur l'ensemble de la période. La croissance de ces moyens a poursuivi trois objectifs complémentaires :

- ◆ la rénovation des campus vieillissants, avec l'accélération des travaux de mise en sécurité des campus (et la poursuite du désamiantage du site de Jussieu), dans le cadre de l'amélioration des conditions de travail des étudiants ;
- ◆ le développement d'une démarche d'excellence visant à faire émerger des campus innovants et prometteurs et à amplifier les mouvements de restructuration du secteur via l'émergence de pôles d'excellence ;
- ◆ la préparation de la dévolution du patrimoine pour les universités volontaires (cf. *supra*).

Dans les faits, la hausse des moyens des universités en matière d'investissement résulte principalement des moyens alloués en dehors de la mission Recherche et enseignement supérieur dans le cadre de l'opération Campus et des investissements d'avenir (respectivement + 61,7 M€ en 2011 et + 201,6 M€ en 2012 pour l'opération Campus ; et + 324,6 M€ budgété en 2012 pour les investissements d'avenir).

Du fait des modalités de lancement de ces opérations à travers l'établissement de contrats de partenariat, la signature de conventions et la définition de circuits de financement *ad hoc* (cf. *supra*), des retards dans le décaissement des sommes prévues au titre des années 2010 et 2011 ont été constatés s'agissant de l'opération Campus. Sur ces deux années, les montants *in fine* décaissés ont ainsi été très inférieurs aux montants initialement programmés (avec 0 € d'intérêt décaissé en 2010 contre 69,9 M€ initialement prévus et 61,7 M€ d'intérêts intermédiaires décaissés en 2011 contre 201,6 M€ programmés, soit environ un tiers des sommes prévisionnelles).

Rapport

Tableau 14 : Évolution des crédits d'investissement bénéficiant aux universités (2007-2012, crédits de paiement, en M€)

	2007 (exécuté)	2008 (exécuté)	2009 (exécuté)	2010 (exécuté)	2011 (LFI)	2012 (LFI)
Crédits budgétaires (Programme 150)	<i>Dévolution du patrimoine</i>	0,0	0,0	0,0	11,0	16,0
	<i>Plan d'urgence</i>					
	<i>PPP budgétaires</i>	0,0	1,0	3,4	11,4	14,3
	<i>CPER</i>	246,8	358,2	384,9	330,4	190,1
	<i>Jussieu</i>	58,0	181,2	224,8	168,2	123,8
	Total = Sous total budgétaire (ii)	304,8	540,4	613,1	520,9	344,2
Plan campus	0,0	0,0	0,0	0,0	61,7	201,6
Investissements d'avenir (consomptible)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	324,6
Total (crédits budgétaires, plan campus, investissement d'avenir)	304,8	540,4	613,1	520,9	405,9	889,8
<i>Évolution n/n-1</i>		- + 77,27 %	+ 13,45 %	- 15,03 %	- 22,08 %	+ 119,22 %

Source : Données budgétaires. NB : les CPER ne concernent pas uniquement les universités, mais tous les établissements d'enseignement supérieur et de la recherche.

Si l'augmentation des moyens d'investissement est particulièrement notoire en fin de période, du fait des calendriers propres des différents plans pouvant bénéficier aux universités et des retards dans le versement des intérêts, celle-ci est appelée à s'accentuer encore dans les années à venir, notamment sur les deux prochaines années, au fur et à mesure de la montée en charge de ces dispositifs (cf. tableau ci-dessous).

Tableau 15 : Évolution prévisionnelle des crédits extrabudgétaires bénéficiant aux universités sur la période 2012-2013 en M€

	2010 (décaissé)	2011 (décaissé)	2012 (programmé)	2013 (programmé)
Plan Campus				
Intérêts intermédiaires	0,0	61,7	188,6	65,8
Rémunération de la dotation	0,0	0,0	13,0	135,8
Dotations non consomptibles	0,0	0,0	1 375,0	3 625,0
Investissements d'avenir				
Intérêts	0,0	0,0	324,6	ND
Dotations non consomptibles	0,0	0,0	305,5	ND
Total consomptible	0,0	61,7	831,80	ND

Source : Direction du budget.

3.2.3. La masse salariale des universités a crû de 15 % sur la période sous l'effet de plusieurs facteurs, dont certains n'avaient pas été anticipés

Entre 2007 et 2012, on observe une hausse de près de 1,3 Md€ de la masse salariale de l'enseignement supérieur (T2 et T3 confondus, cf. tableau ci-dessous)²⁰, soit une augmentation de 15,21 % sur la période.

²⁰ Source : direction du budget.

Tableau 16 : Évolution de la masse salariale allouée aux universités (2007-2012) en M€

		2007 (Exécuté)	2008 (Exécuté)	2009 (Exécuté)	2010 (Exécuté)	2011 (LFI)	2012 (LFI)
Masses salariales titres 2		8 189,7	8 554,1	6 715,6	3 320,1	1 592,9	1 128,5
Masses salariales titres 3	Total masse salariale T3	-	-	2 086,5	5 801,2	7 648,3	8 307,1
	Dont contrats doctoraux	-	-	85,3	255,2	307,7	317,0
	Dont PEDR/PES	-	-	61,0	61,0	61,0	61,0
	Dont plan licence	-	30,2	92,7	158,9	194,9	194,9
	Dont masse salariale allouée par SYMPA	-	-	274,6	790,9	1 085,5	1 161,9
Total <i>= Sous total budgétaire (iii)</i>	8 189,7	8 554,1	8 802,1	9 121,3	9 241,2	9 435,6	
Évolution n/n-1		-	+ 4,45 %	+ 2,90 %	+ 3,63 %	+1,31 %	+ 2,10 %

Source : Documents budgétaires/DB/MESR. La masse salariale T2 "universités" a été calculée à partir d'un ratio équivalent au nombre d'ETPT rémunérés sur le T2 par le programme dans la catégorie "universités et assimilés" (données RAP) et le plafond d'emploi T2 total exécuté sur le programme.

La hausse de la masse salariale peut être décomposée de la manière suivante sur la période :

- ♦ une partie importante de cette dernière (868 M€, soit 69 % de la hausse observée sur la période) est imputable aux hausses successives du taux de CAS ;
- ♦ ensuite, 17 % de la hausse de la masse salariale résulte de mesures catégorielles concernant l'ensemble de la fonction publique d'État (hausse du point fonction publique, soit 100 M€ d'augmentation sur la période) ou le seul MESR (mesures catégorielles du plan carrières, soit 115,8 M€ d'augmentation s'agissant des universités sur la période) ;
- ♦ il reste donc **216,2 M€ de hausses diverses** (correspondant à des augmentations d'effectifs et à l'impact des différents plans, dont le bonus pré et post RCE et le plan licence dont les crédits ont été notifiés en masse salariale), soit **+3 % par rapport au T2 hors CAS de 2007**.

Cette augmentation de la masse salariale sur la période résulte donc de plusieurs facteurs, dont certains correspondent à des effets assumés du passage aux RCE (mesures d'accompagnement) ou à des réformes menées de façon concomitante destinées à revaloriser les métiers au sein de l'université (plan carrières, plan réussite en licence), tandis que d'autres étaient non souhaités ou non anticipés. Parmi ces derniers, on peut citer :

- ♦ la difficulté des administrations de tutelle à connaître le besoin réel de masse salariale des universités au moment du transfert (cf. *supra*), lequel a pu conduire à des phénomènes de saturation des emplois et d'augmentation de la masse salariale l'année précédant le transfert (cf. *infra*) ;
- ♦ les conséquences de l'individualisation de la gestion des crédits de masse salariale, laquelle a fait apparaître pour certaines universités un GVT solde positif non compensé, comme dans le système antérieur, au niveau global par les universités dégageant un GVT solde négatif ;

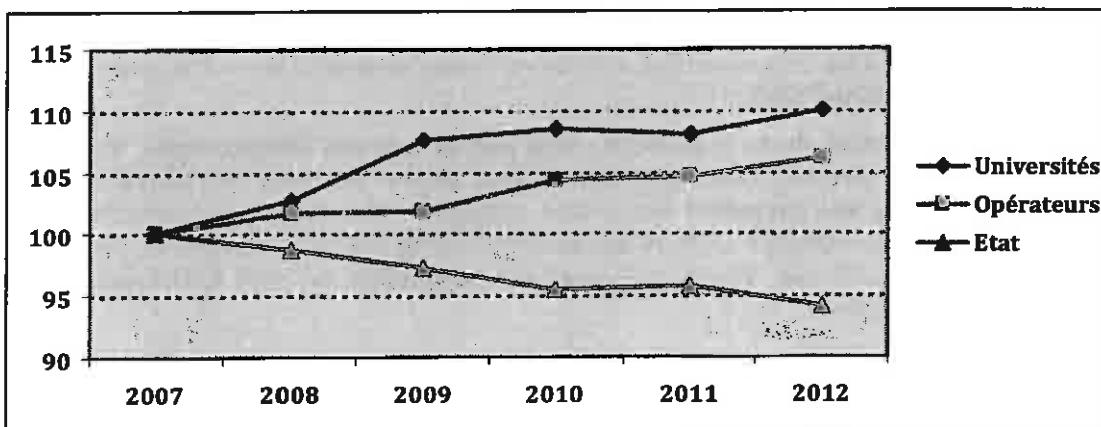
- les conséquences des marges de manœuvre données aux universités s'agissant de la gestion de leur budget, qui se sont traduites notamment par l'inscription en masse salariale des crédits de différents plans afin de ne pas entraver les possibilités de redéploiement de crédits compte tenu de la règle de fongibilité asymétrique ;
- l'effet conjugué de la fixation des plafonds d'emploi à un niveau élevé et de la possibilité de recruter hors plafond, qui emporte le risque d'un accroissement de la masse salariale. En effet, si chaque université se voit déterminer une part « masse salariale » au sein de la subvention notifiée par l'État, qu'elle ne peut excéder (une fois celle-ci augmentée des ressources propres de l'établissement), les modalités de fixation du plafond d'emploi et de masse salariale aboutissent généralement à la fixation de plafonds supérieurs aux besoins²¹ ;
- une augmentation régulière des effectifs entre 2007 et 2012 (cf. tableau ci-dessous), ceux-ci ayant connu un taux de croissance de plus de 10 % sur la période 2007-2012 contre 6 % pour l'ensemble des opérateurs de l'État et - 6 % pour l'ensemble des effectifs de l'État (cf. graphique ci-dessous).

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

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

Source : Documents budgétaires.

Graphique 3 : Évolution comparée des effectifs des universités avec ceux de l'État et de ses opérateurs (périmètres constants, base 100 en 2007)



Source : Mission. Les emplois décomptés sont les effectifs physiques travaillant au sein des différents périmètres (après neutralisation des transferts).

²¹ En moyenne les plafonds d'emploi sont consommés à 95 %. Seules deux universités ont dépassé en 2010 le plafond d'emploi fixé par l'État, à savoir l'université d'Aix-Marseille pour 98,60 ETPT et l'université de Strasbourg pour 12,79 ETPT (cf. note du DAF en date du 26 avril 2011 relative à l'exécution 2010 de la masse salariale et des emplois pour les établissements RCE).

4. Réalité de l'utilisation des moyens alloués et nouvelles responsabilités et compétences des universités : principales problématiques à analyser en seconde phase

Il est demandé à la mission conjointe en seconde phase, à partir de l'étude d'une dizaine d'établissements, d'objectiver la réalité de l'utilisation par les universités des moyens consentis en matière de politique de formation, de recherche, de recrutement des enseignants chercheurs et d'investissement.

Les travaux menés par l'IGAENR, à partir de l'étude de six universités, portant sur les mécanismes internes d'allocation des moyens, en crédits et en emplois, dans les universités ont permis d'établir un certain nombre de constats pouvant servir d'appui aux travaux de la mission conjointe dans la seconde phase de ses investigations.

Les points suivants soulevés dans la lettre de mission feront l'objet d'une analyse en seconde phase et seront illustrés par des exemples de bonnes pratiques mises en œuvre par les universités :

- ♦ **Évolution dans l'allocation interne des moyens**

La mission IGAENR a mis en évidence certains progrès accomplis par les établissements visités en matière de gestion depuis leur passage aux RCE notamment à travers la mise en œuvre d'un dialogue interne de gestion, la création de services d'aide au pilotage et la production d'indicateurs de qualité. Mais la mission a également souligné le fait que les équipes de direction rencontraient encore un certain nombre de difficultés.

Différents points d'attention ont été relevés par la mission IGAENR relatifs :

- au fractionnement et au cloisonnement du dialogue de gestion ;
- à l'insuffisante préparation des prises de décision en matière d'allocation des crédits (faible prise en compte des indicateurs disponibles et de la pluri annualité ; absence de vision consolidée des moyens disponibles sur un site et d'analyse des effets économiques induits) ;
- à la persistance d'une culture de la reconduction des dotations de l'année antérieure dans certains établissements ;

Sur la base de ces premiers constats, la mission propose d'analyser les conditions qui permettraient d'accélérer la transformation des modes de gestion interne des établissements.

- ♦ **Impact du passage aux RCE en matière de politique de formation et de recherche**

La mission IGAENR a mis en évidence la difficulté des établissements visités à réorienter leurs activités, notamment leur offre de formation.

En effet, même les universités qui disposent ou se dotent d'un système d'information permettant le suivi des services d'enseignement, de la structuration de l'offre de formation et des heures complémentaires n'utilisent pas encore véritablement ce dispositif pour asseoir leurs décisions en matière de demandes d'habilitation de diplômes, d'ouverture effective de formations, d'affectation d'emplois vacants et de recrutement.

Il peut résulter de cette situation une absence de maîtrise de l'offre de formation et de son coût. La mission propose d'approfondir cette situation et de formuler des préconisations qui permettraient de progresser sur ce sujet central.

S'agissant des activités de recherche, la mission IGAENR a pu constater une utilisation plus importante des nouvelles marges de manœuvre consenties dans le cadre du passage aux RCE et des différents dispositifs incitatifs mis en place (ANR, IA, CPER recherche, ...), ce qui fera l'objet d'un approfondissement en seconde phase.

- ♦ **Impact du passage aux RCE en matière de recrutement et de pilotage de la masse salariale**

L'accession aux responsabilités et compétences élargies (RCE) des établissements d'enseignement supérieur s'est traduite principalement par le transfert de la gestion des personnels et de la masse salariale des établissements. Pourtant, les travaux de l'IGAENR ont soulevé la difficulté des établissements à faire de l'analyse de la masse salariale un outil de pilotage.

Il convient par ailleurs de déterminer dans quelles mesures les établissements se sont saisis de leurs nouveaux leviers en matière de recrutement, de redéploiement et de modulation de service des personnels (notamment des enseignants chercheurs).

- ♦ **Impact du passage aux RCE en matière d'investissement**

La LRU comporte des dispositions relatives à la dévolution du patrimoine, qui ne concerne à ce stade que trois établissements. Par ailleurs, dans le contexte du passage aux RCE et des moyens financiers consentis notamment pour la mise en sécurité et l'accessibilité, les établissements ont élaboré des schémas directeurs immobiliers (SDI) et des plans pluriannuels en matière d'investissement (PPI). La mission dressera un bilan des évolutions induites en la matière.

Par ailleurs, les travaux de l'IGAENR ont mis en évidence l'impact des mécanismes d'allocation des moyens retenus par l'État sur les marges de manœuvre des établissements :

- ♦ en premier lieu, le modèle SYMPA, qui n'alloue qu'une partie des ressources dont bénéficient les établissements (*cf. supra*) peut produire des effets incitatifs, qui sont dus aux pondérations des critères utilisés, favorisant certains types d'activités au détriment d'autres ; par ailleurs, suite à des arbitrages politiques, celui-ci n'a été que partiellement utilisé depuis 2011 ;
- ♦ ensuite, les modalités de détermination de la dotation en masse salariale État des établissements sont complexes et actualisées sur la base de la masse salariale consommée par chaque établissement avant son passage aux RCE. La mission IGAENR a noté une différence de perception entre le ministère et les six établissements sur ces questions. Le ministère considère que les dotations masse salariale des établissements sont en progression et suffisantes compte tenu des sous-exécutions constatées, tandis que les universités considèrent que les dotations allouées ne leur confèrent pas de nouvelles marges de manœuvre compte tenu des contraintes nationales (plan carrière, évolution des taux du CAS pension...). Ces questions seront examinées en seconde phase de la mission sous l'angle plus large du pilotage des ressources humaines et de la masse salariale par les établissements (*cf. supra*) ;
- ♦ la faible part des moyens financiers alloués par le contrat (4 % des moyens répartis) fait perdre à ce dernier son caractère incitatif, contrairement aux dispositions de la loi LRU prévoyant l'inscription du montant global de la dotation de l'État en distinguant les montants affectés à la masse salariale, aux autres crédits de fonctionnement et aux crédits d'investissement pour chaque année du contrat ;

Rapport

- ♦ enfin, la montée en puissance des financements sur projet et des financements extrabudgétaires nécessite de mieux articuler les dispositions d'allocation de moyens. C'est pourquoi la mission propose d'analyser les conditions dans lesquelles devront à l'avenir être articulés allocation des ressources sur modèle et financements extrabudgétaires et in fine de revoir l'articulation et le poids respectifs des financements sur critères et sur performance.

Sur la base de ses travaux, la mission formulera des recommandations pour la suite de la mise en œuvre de l'autonomie, qui pourraient porter notamment sur :

- ♦ l'amélioration des modalités d'allocation et d'actualisation des moyens, de la masse salariale et des emplois au sein des universités ;
- ♦ la manière de rendre plus efficace le processus de dialogue entre l'État et les universités et d'accompagnement de l'État dans le passage à l'autonomie ;
- ♦ les améliorations de la gouvernance des établissements eux-mêmes permettant de dégager de nouvelles marges de manœuvre.

A Paris, le 23 avril 2012

L'inspectrice générale
des finances



Florence LUSTMAN

Les inspecteurs généraux de l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche



Pascal AIME



Bernard DIZAMBOURG



Philippe BEZAGU

Les inspectrices des finances



Victoire PAULHAC



Justine COUTARD

