

AUTONOMIE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DES UNIVERSITÉS ET NOUVEAU SYSTÈME D'ALLOCATION DES MOYENS (SYMPA) : LE CHEMIN DE LA VERTU ?

*Mission de contrôle commune
à la commission des finances et à la commission de la culture,
de l'éducation et de la communication*

**Rapport d'information de
MM. Philippe ADNOT (NI – Aube) et Jean-Léonce DUPONT (UC – Calvados)**

Rapport n°532 (2008-2009)

Présentation

Le présent rapport s'inscrit dans la continuité du travail consacré l'an dernier à la mise en place d'un Système de répartition des Moyens à la Performance et à l'Activité (SYMPA). A ce titre, vos rapporteurs se félicitent de ce que les principales recommandations de leur précédent rapport aient pu être suivies à l'occasion de la mise en place de SYMPA.

Ce travail a pour objectif de faire un état des lieux de la mise en œuvre de la réforme budgétaire des universités, qui se traduit à la fois par l'accès aux compétences et responsabilités élargies (RCE) et par la mise en place d'un nouveau système d'allocation des moyens.

Les **propositions** que les rapporteurs formulent sont **inspirées par la recherche de l'équilibre et de l'efficience collective**, afin que le Sénat contribue à l'important travail de réflexion qu'ont engagé l'ensemble des acteurs pour améliorer la mise en œuvre concrète de ces réformes.

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

Une réforme budgétaire contestée malgré une progression des crédits inédite

L'augmentation sans précédent des moyens en faveur des universités en 2009 a été occultée par les mouvements de protestation liés à la réforme statutaire des enseignants-chercheurs et à des polémiques inutiles sur les emplois.

En effet, **en 2009, toutes les universités ont bénéficié d'une augmentation moyenne de 6,8 % de leurs moyens** dans le cadre du nouveau dispositif d'allocation, les progressions étant toutefois fonction du positionnement de leur dotation de référence par rapport à la moyenne du modèle. A titre de comparaison, la progression des moyens en 2008 n'a été que de 1,9 %.

Certaines annonces ont eu néanmoins un effet « désastreux » :

- **les suppressions d'emplois** prévues au titre de la RGPP ont **été gelées pour 2009, 2010 et 2011**. Ce gel permet de mettre fin à la contradiction dénoncée par vos rapporteurs de faire de la recherche et de l'enseignement supérieur une priorité nationale tout en diminuant les emplois ;

- **le redéploiement de 150 postes** entre les universités a été d'autant plus mal perçu qu'il a concerné majoritairement les universités passant aux responsabilités et compétences élargies (RCE) et aurait dû se cumuler avec les suppressions d'emplois.■

Une mise en œuvre délicate, qui nécessite des ajustements

Le passage à l'autonomie budgétaire des 18 premières universités est marqué par des excès de prudence

Les personnels ont été payés dès janvier 2009 ; l'**enveloppe salariale transférée est satisfaisante selon les acteurs**.

Au 1^{er} juillet 2009, le suivi de la masse salariale ne témoigne d'aucun dérapage majeur.

On constate toutefois :

- une prudence de la part des universités qui ne disposent pas nécessairement de l'ensemble des outils de pilotage adéquats ;
- une **prudence excessive de la part des services déconcentrés** où, selon les

acteurs de terrain, une certaine **confusion semble exister entre contrôle budgétaire a priori et contrôle financier a posteriori**.

Les rapporteurs appellent le ministère à faire le point et à **harmoniser les pratiques**. Par ailleurs, la possibilité de placer trimestriellement les sommes reçues au titre de la masse salariale leur apparaît conforme à l'esprit de l'autonomie pour autant que ces placements soient non risqués. ■

La répartition opérée par SYMPA nécessite d'être améliorée pour 2010 afin de rendre le système plus juste et mieux accepté par les universités

Le modèle SYMPA alloue les crédits en fonction de l'activité et de la performance des universités dans deux domaines : la formation et la recherche.

S'agissant de la formation :

➤ La répartition de la part « activité » nécessite des aménagements afin de :

- **mieux comptabiliser les étudiants** accueillis par les universités, en particulier les doctorants, les étudiants en médecine, les étudiants des IUFM ;
- **mieux appréhender les coûts de formation au regard de l'environnement** (les coûts fixes sont plus élevés pour des universités de petite taille) **ou des caractéristiques de leur cursus** (la pondération des étudiants en IUT nécessite d'être revue, le modèle actuel conduisant à une diminution sensible des moyens).

➤ **La pertinence** du volet « performance » de la formation **doit être renforcée** par l'**accélération** de la construction et de la mise en place des critères relatifs à **l'insertion professionnelle des étudiants**. Ceci implique une

méthodologie commune à l'ensemble des universités, et de manière optimale à l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur, afin de **comparer objectivement** les données produites.

S'agissant de la recherche :

➤ Le **débat sur l'efficacité** des universités en matière de recherche, lancé notamment par la CPU, est légitime et témoigne d'une réalité : compte tenu des différences d'encadrement qui existent entre les universités, ces dernières n'ont pas les mêmes capacités de recherche. Il serait donc pertinent d'examiner les résultats des universités en matière de recherche au regard des moyens dont elles disposent, c'est-à-dire apprécier leur efficacité.

➤ Afin de ne pas complexifier le système, **la prise en compte de l'efficacité devrait pouvoir être effectuée au sein du modèle** dans le cadre des calculs des parts activité et performance de la recherche.

S'agissant des enveloppes nationales de crédits réparties par le modèle :

➤ Un rééquilibrage se révèle nécessaire entre les niveaux licence (L) et master (M). Le modèle d'allocation des moyens répartit les crédits définis notamment dans le cadre de 10 enveloppes nationales : 6 concernent la recherche, 4 concernent l'enseignement, les crédits des niveaux (L) et (M) étant respectivement définis pour la part « activité » et la part « performance ». **Le premier exercice a retenu des crédits identiques entre le niveau (L) et (M), ce qui est contestable**, compte tenu du coût *a priori* plus élevé du niveau (L) qui comprend plus d'étudiants et une

année de plus de formation que le master. Un rééquilibrage doit être négocié pour 2010.

➤ Sur cette question, il est **nécessaire d'accroître la transparence du processus, notamment dans le cadre des documents budgétaires** : ces enveloppes n'ont pas été connues des parlementaires, ni dans le cadre des réponses aux questionnaires budgétaires, ni dans le cadre du projet annuel de performances ; il serait donc opportun que la présentation du projet de loi de finances 2010 soit davantage détaillée de ce point de vue. ■

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

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

Source : rapporteurs, à partir des réponses du MESR à leur questionnaire

Les impacts structurels de la réforme ne sont pas acquis

L'autonomie comme le nouveau dispositif de moyens témoignent de logiques nouvelles qui devraient conduire à des modifications durables des modes de fonctionnement et de gestion pour un meilleur service rendu à la Nation : **les universités sont-elles sur le chemin de la vertu ?**

En 2008, le groupe de travail sénatorial avait insisté sur la nécessité d'inscrire les réformes dans la durée : il serait regrettable que, dans le contexte budgétaire

« exceptionnel » de la mission interministérielle Recherche et Enseignement supérieur (MIREs), la mise en œuvre de l'autonomie budgétaire, appuyée par un nouveau dispositif d'allocation des moyens, ne débouche pas sur des **améliorations structurelles de notre système d'enseignement supérieur et de recherche.**

Le dialogue au sein des universités

Si le dialogue entre les universités et leur tutelle est marquée par des avancées tangibles, **la rénovation du dialogue entre les universités et leurs composantes reste un champ à approfondir** : selon vos rapporteurs, les logiques de SYMPA devraient être a minima déclinées au sein des établissements afin que le dialogue de gestion puisse réellement exister. Deux points semblent prioritaires :

- **garantir autant que possible la crédibilité de SYMPA** par la variation des dotations si on veut impulser des changements internes par la responsabilisation : comment construire un dialogue de gestion en interne si l'université, au niveau national, ne peut pas se prévaloir pleinement de sa performance ou de son activité ?
- **renforcer l'encadrement administratif des universités.** Sur ce point, vos rapporteurs se félicitent de l'attractivité

nouvelle observée cette année sur certains postes, témoignant ainsi d'un message positif de la LRU sur l'image du système universitaire.

La transparence du système

La transparence de la gestion du système universitaire reste un point noir, compte tenu de l'inadaptation des systèmes d'information. La **Cour des comptes** estime que les **comptes des universités** sont « **affectés de lacunes graves et multiples** », aucune, même au sein des universités « autonomes » ne peut être réellement « *considérée comme dotée d'une gestion comptable et financière aboutie* ».

Vos rapporteurs invitent **le ministère à faire preuve de vigilance** dans le cadre des futurs passages à l'autonomie, et **réitèrent le souhait de voir la transparence financière et la qualité des comptes évaluées dans le cadre du contrat quadriennal.** ■



Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission//index.html>

Téléphone : 01.42.34.39.03

Télécopie : 01.42.34.26.06

secretariat-finc@senat.fr

Président

M. Jean Arthuis
Sénateur (UC) de la Mayenne



Rapporteur

M. Philippe Adnot
Sénateur (NI) de l'Aube



Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

<http://www.senat.fr/commission//index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23

Télécopie : 01.42.34.33.33

secretariat-cult@senat.fr

Président

M. Jacques Legendre
Sénateur (UMP) du Nord



Rapporteur

M. Jean Léonce Dupont
Sénateur (UC) du Calvados



Ce rapport n° 532 (2008-2009) sera prochainement disponible sur Internet

Ce rapport pourra également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat

Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : espace-librairie@senat.fr
20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06