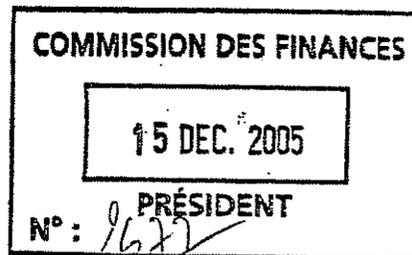


*Le Premier Président
de la
Cour des Comptes*

43635/1

UN -> PH
C-epo JRC
Paris, le 15 DEC. 2005



Monsieur le Président,

En application de l'article 58 alinéa 2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, vous avez sollicité la Cour des comptes afin qu'elle réalise une enquête sur un sujet intitulé : « *Efficienc e et efficacité des universités : observations récentes et nouvelles approches* ».

En réponse à votre demande, j'ai l'honneur de vous adresser la communication ci-jointe, qui présente les observations de la Cour.

Les universités françaises ont su faire face au cours des dernières décennies à des évolutions majeures : l'accroissement des effectifs étudiants, la concurrence croissante d'autres filières de l'enseignement supérieur, l'essor des diplômes à contenu professionnel et, depuis peu, la redéfinition des formations universitaires selon les normes européennes (LMD). Mais, en dépit de cette capacité d'adaptation, elles n'ont pas encore enregistré de progrès suffisants dans de nombreux domaines. C'est pourquoi je souhaite attirer votre attention sur des recommandations qui prolongent celles que la Cour a déjà formulées dans ses rapports publics particuliers sur la gestion du système éducatif et sur la gestion de la recherche dans les universités. Il s'agit du renforcement nécessaire de la direction et du mode de gestion des universités, d'une meilleure organisation de l'offre universitaire, de la redéfinition des relations avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et d'une plus grande efficacité dans la formation des étudiants.

Monsieur Pierre MEHAIGNERIE
Président de la commission des finances,
de l'économie générale et du plan de
l'Assemblée nationale
Palais Bourbon
75355 PARIS

I – Un renforcement nécessaire de la direction et de la gestion des universités

La possibilité pour chaque université de mener à bien son projet d'établissement, de rendre compte devant toutes les parties prenantes de son exécution et d'en être pleinement responsable suppose que ceux qui en ont la charge aient les moyens de l'établir et d'en conduire les développements en transcendant les intérêts particuliers des diverses unités universitaires. Or, du point de vue de la performance, les conditions d'une *direction* optimale des universités ne paraissent pas réunies. Les structures universitaires actuelles, complexes et rigides, sont l'héritage d'un dispositif législatif dont la dernière définition d'envergure remonte à une vingtaine d'années et qui n'apparaît plus adapté aux évolutions intervenues depuis. Alors que la nouvelle loi organique relative aux lois de finances impose que les opérateurs des programmes disposent d'un pouvoir d'action réel, la dimension excessive du conseil d'administration - de trente à soixante membres - est peu favorable à des débats suffisamment approfondis sur les grandes orientations stratégiques. La durée du mandat du président, qui est de cinq ans, est déconnectée tant de celle du conseil d'administration que de celle du contrat conclu entre l'université et l'Etat, toutes deux de quatre ans. Le statut particulier des composantes - dont les pouvoirs découlent, du passé « facultaire » des universités - est peu conciliable avec l'autonomie des universités qui implique une affirmation de la fonction présidentielle. Il l'est aussi au regard des exigences pluridisciplinaires des évolutions les plus récentes intervenues en matière d'organisation de la formation (réforme LMD) ou de la recherche (mise en place des écoles doctorales). Dès lors, la Cour estime nécessaire une redéfinition des modalités de la gouvernance des universités sous la forme d'un nouveau cadre législatif dont la perspective ne saurait être indéfiniment repoussée. Une durée égale pour les mandats des présidents et des conseils d'administration et pour la période d'application des contrats irait dans le sens d'un accroissement des responsabilités présidentielles et donc d'une plus grande efficacité.

L'amélioration significative de la compétence de gestion est par ailleurs une condition de l'exercice d'une bonne gouvernance. Seule la réunion de compétences reconnues permettrait de remédier aux insuffisances les plus notables : faible signification des comptes, procédures budgétaires peu efficaces, maîtrise insuffisante de la gestion financière, contrôles internes défaillants, patrimoine immobilier dispersé et trop souvent en mauvais état, absence de gestion prévisionnelle des personnels enseignants et non-enseignants. D'ores et déjà, en raison de la carence des comptabilités analytiques, les universités ne seront pas en état au 1^{er} janvier 2006 de présenter de façon fiable leurs budgets et leurs comptes au format requis par la LOLF, ni de justifier leurs demandes de crédits au premier euro. Ces insuffisances de gestion appellent sans doute de multiples correctifs techniques : refonte des dispositions réglementaires applicables aux budgets des universités, plus grande autonomie dans la gestion des emplois, amélioration des systèmes d'information, établissement de normes communes permettant d'aboutir à des comptabilités analytiques homogènes... Mais cette évolution ne se fera pas, également, sans un renforcement de l'encadrement administratif et technique des établissements, permettant la

constitution de secrétariats généraux maîtrisant l'ensemble des domaines de gestion, et disposant de directions financières, de services de contrôle de gestion et d'audit interne et de directions des ressources humaines qui font aujourd'hui largement défaut. Une professionnalisation accrue des fonctions de gestion et la mise en place d'un véritable système de gestion par objectifs permettant d'évaluer les performances des structures et des individus sont des conditions absolues pour donner aux universités la large autonomie que la Cour appelle de ses vœux.

II – Une meilleure organisation de l'offre universitaire

La *carte universitaire* actuelle résulte d'évènements multiples qui se sont succédé au cours de l'histoire, tels que la scission de certaines universités, la création de structures rattachées ou la mise en place, dans une perspective d'aménagement du territoire, de sites locaux, souvent à la demande de collectivités territoriales. La dispersion et la faible taille de ces sites locaux induisent des coûts de fonctionnement qui pèsent sur l'efficience des universités. Pourtant, aucune recombinaison de ces structures n'a jamais été entreprise, quels que soient le nombre d'étudiants qui les fréquentent ou bien l'efficacité de leurs formations, tant du point de vue de l'intégration des étudiants dans les cursus universitaires que de l'accès à l'emploi. La mise en place du schéma LMD impose par ailleurs de repenser la carte universitaire sous la forme de grands pôles et d'unités de formation et de recherche qui doivent toutes pouvoir offrir des possibilités de formation de qualité et d'insertion professionnelle dans des conditions de coût maîtrisées. Quelle qu'en soit la nature - mise en place de structures communes, rapprochement des offres de formation, fusion d'unités d'enseignement, de recherche ou d'établissements... -, des coopérations et des regroupements devraient en conséquence être fortement encouragés dans le système universitaire à l'aide de financements appropriés accordés dans le cadre de la politique contractuelle.

Plus généralement, l'*offre de formation* des universités apparaît proliférante et non régulée par des mécanismes d'évaluation de la performance : elle découle plus du résultat des habilitations successives que d'orientations clairement formalisées visant à une meilleure efficience. De multiples voies d'amélioration sont envisageables dans ce domaine : coordination des offres de formation des universités au niveau des sites, maîtrise de la gestion du potentiel de formation - et notamment des heures complémentaires versées aux enseignants -, prise en compte obligatoire dans la procédure d'habilitation de l'ensemble des moyens pédagogiques et de fonctionnement réellement disponibles pour assurer les formations, contrats individuels passés pour la durée du contrat d'établissement entre l'université et les enseignants sur la répartition de leurs activités (enseignement, recherche, responsabilités pédagogiques diverses, fonctions de gestion...).

Par ailleurs, le fait que les coûts des formations ne soient pas connus avec précision, et donc pris en compte aussi bien par l'Etat que par les universités, appelle la mise en place d'une structure d'observation et d'analyse objective des coûts : la démarche de l'ancien observatoire des coûts n'a pas été reprise après sa suppression en 1997 et l'expérimentation de la LOLF menée en 2005 dans quatre universités ne peut véritablement tenir lieu de substitut à cet égard.

III – Une redéfinition des relations entre le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et les universités

La portée de la *contractualisation* a été jusqu'à présent trop limitée pour permettre au contrat quadriennal d'être le support d'une stratégie de recherche de la performance. En l'état actuel, le contrat juxtapose en effet des objectifs non hiérarchisés ; son poids financier ne dépasse guère en moyenne le cinquième du budget des universités ; son contenu concerne peu la gestion des ressources humaines, et sa durée est insuffisante pour que les principaux axes stratégiques retenus aient le temps de se traduire dans les faits. Certes, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, la direction de l'enseignement supérieur a prévu de développer très sensiblement le dialogue contractuel avec les opérateurs universitaires. Cette évolution - en soi satisfaisante - ne se traduit cependant pas encore suffisamment dans les faits pour permettre un pilotage répondant à un objectif de performance. Ainsi, la « circulaire contractuelle » du 20 juin 2005 a fait du développement de l'autoévaluation au sein des établissements le fondement d'un nouveau contractuel. Mais cette relance subordonne à la généralisation des démarches d'autoévaluation l'établissement d'indicateurs de résultat déterminés pour chaque université en fonction de ses caractéristiques propres : ceci aura pour effet de renvoyer cette étape indispensable à une échéance ultérieure. Plus fondamentalement, les circulaires ministérielles ne précisent pas les conséquences pour les universités d'une inexécution de leurs engagements contractuels. Or, comme la direction de l'enseignement supérieur l'a reconnu, une véritable gestion de la performance supposerait qu'un mécanisme de révision du soutien financier accordé aux formations ou aux unités de recherche n'ayant pas atteint les objectifs fût précisément et contractuellement défini. A défaut, l'absence de toute incidence aboutirait à déresponsabiliser les établissements et à entretenir une confusion dans les relations entre l'Etat et ses opérateurs.

Par ailleurs, l'avènement de véritables contrats d'objectifs devrait s'accompagner d'une redéfinition des modes de financement, se traduisant par une augmentation très importante de la part des financements contractuels et par une diminution simultanée de celle des dotations annuelles de fonctionnement, qui sont actuellement largement majoritaires. Cette réforme du financement des universités, à laquelle s'est engagée la direction de l'enseignement supérieur, devrait être effective dès la mise en œuvre de la LOLF. L'élargissement du cadre contractuel devrait en outre s'accompagner d'une globalisation aussi large que possible des délégations d'emplois et d'une gestion globale de la masse indiciaire des personnels par les universités pour favoriser une véritable gestion prévisionnelle des emplois.

IV – Une plus grande efficacité dans la formation des étudiants

Une meilleure *articulation entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur* est impérative pour remédier aux défauts d'orientation observés aujourd'hui. Elle passe par le développement des filières d'enseignement professionnel, afin d'éviter aussi bien des trajets erronés de jeunes qui, faute d'être inscrits dans les filières de leur choix, choisissent par défaut des filières générales pour lesquelles ils ne sont pas préparés, que des stratégies de

contournement amenant par exemple des bacheliers de séries générales à suivre des filières professionnelles sélectives, avant de poursuivre leurs études dans des filières générales. Par ailleurs, un développement de grande ampleur des actions d'information et d'orientation, qui sont actuellement encore très insuffisantes, tant au sein des établissements d'enseignement secondaire qu'au sein des universités, doit être mis en oeuvre sans délai.

L'efficacité de la formation assurée par les universités du point de vue de la *réussite aux diplômes* est largement perfectible. Un étudiant sur trois doit se réorienter au terme de la première année et le taux de réussite sans redoublement au DEUG n'est que de 45 % et deux étudiants sur trois seulement réussissent leur année de licence en un an. Les écarts importants de résultats entre les filières disciplinaires, mais plus encore entre les universités devraient conduire à faire de la lutte contre l'échec une priorité : développement de l'encadrement des étudiants, analyse par le ministère des écarts considérables de résultats entre les établissements et diffusion des bonnes pratiques enregistrées (groupes pédagogiques stables et réduits, accentuation du contrôle continu, contrôle de l'assiduité, soutien renforcé assuré par des enseignants...). Les carrières des meilleurs pédagogues devraient être valorisées, ce qui n'est pas le cas actuellement. L'instauration d'un lien entre le financement contractuel et le nombre de diplômes délivrés, sous réserve d'une procédure d'accréditation de leur qualité, apparaît nécessaire pour que les universités soient désormais directement intéressées à la réussite de leurs étudiants.

Une mesure systématique de l'efficacité de l'ensemble des diplômes du point de vue de l'*accès à l'emploi* devrait être par ailleurs assurée par chaque université et débattue dans le cadre du dialogue contractuel. Une meilleure coordination entre les observatoires universitaires, quand ils existent, devrait être également mise en place afin de parvenir à des résultats utiles pour le pilotage national de l'enseignement universitaire. Les universités devraient organiser une diffusion systématique des informations sur les débouchés de leurs différentes filières et développer, notamment par l'augmentation du nombre de stages, la capacité d'insertion professionnelle de leurs étudiants.

Le dispositif actuel d'*évaluation* est enfin incomplet. Il n'existe pas d'évaluation régulière des acquis des étudiants permettant d'accréditer la qualité des diplômes et des parcours. De surcroît, la quasi-absence d'évaluation des enseignements et de ceux qui en assurent la charge par les étudiants - que le ministère attribue à un « déficit culturel » - apparaît désormais peu admissible si on songe aux pratiques observées dans les universités étrangères.

En conclusion, la Cour souhaite souligner trois points essentiels :

- Si les notions de performance, d'efficience et d'efficacité sont appelées à jouer un rôle croissant dans le système universitaire avec la mise en œuvre de la LOLF, il est nécessaire de prendre également en compte le niveau des ressources publiques consacrées par la France à son enseignement supérieur et singulièrement à ses universités, que ce soit par rapport aux ressources consacrées à l'enseignement secondaire ou bien à l'aune des comparaisons internationales. C'est aux pouvoirs publics de définir les seuils de financement public qu'ils

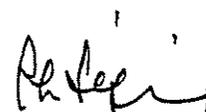
estiment suffisants pour atteindre un niveau satisfaisant d'efficacité et d'efficience dans des conditions comparables à celles que connaissent les universités étrangères et dans un contexte de plus en plus marqué par la concurrence et la nécessité d'une attractivité internationale ;

- L'objectif général de démocratisation ne pourra être atteint sans une amélioration globale des conditions de la vie étudiante, notamment en ce qui concerne la mise en place d'aides financières adaptées pour ceux qui sont actuellement contraints de prendre un emploi salarié ou, plus généralement, du cadre général de travail et d'existence des étudiants, ainsi que le montre par exemple, en dépit des efforts accomplis, le retard des bibliothèques universitaires par rapport aux principales références étrangères, ou bien encore l'insuffisance des places offertes en logement universitaire dans certaines zones géographiques, notamment en région parisienne ;

- Enfin, la question de la performance des universités françaises ne peut pas être posée de façon uniforme, car les objectifs du système universitaire sont multiples (transmission des savoirs, recherche de haut niveau, contribution au développement économique,...) et les établissements universitaires profondément dissemblables. Les universités n'ont pas la même dimension, doivent répondre à une demande hétérogène et ne disposent pas de moyens comparables. Compte tenu de ses spécificités, chaque université doit élaborer un projet stratégique qui lui soit propre et qui définisse les domaines où elle doit être évaluée du point de vue de sa performance. Le lien entre autonomie et responsabilité doit en effet se situer au cœur du système universitaire français.

Compte tenu des enjeux de la présente communication et dans la perspective du débat public qu'elle pourrait susciter, la Cour se tient prête à être entendue, si vous le souhaitez, pour répondre aux questions de la Commission et présenter ces recommandations.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



Philippe SÉGUIN



COUR DES COMPTES

43635

**COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ECONOMIE GENERALE ET DU PLAN
DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**

Article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

**L'EFFICIENCE ET L'EFFICACITE DES UNIVERSITES :
OBSERVATIONS RECENTES ET NOUVELLES APPROCHES**

Décembre 2005

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
I - LES CARACTERISTIQUES DES UNIVERSITES	5
I - 1) Les principales données	5
I - 1 - a) La place des universités dans l'enseignement supérieur	5
I - 1 - b) L'évolution de l'offre de formation universitaire	7
I - 1 - c) L'articulation entre le secondaire et le supérieur	8
I - 1 - d) Les caractéristiques des étudiants et de leurs choix d'orientation	9
I - 1 - e) La production de diplômes par les universités	11
I - 1 - f) Les personnels des universités	11
I - 1 - g) Le financement de l'enseignement supérieur	12
I - 2) Comparaisons internationales	13
I - 2 - a) Le niveau de qualification	13
I - 2 - b) L'accès à l'enseignement supérieur	14
I - 2 - c) La répartition des diplômes par domaine d'études	14
I - 2 - d) Les dépenses investies dans l'enseignement supérieur	15
I - 2 - e) La réussite aux diplômes	17
I - 3) Les caractéristiques des universités	18
I - 3 - a) Des situations hétérogènes	18
I - 3 - b) Des stratégies différenciées	21
I - 3 - c) Une carte universitaire dispersée	22
II - OBSERVATIONS SUR L'EFFICIENCE	27
II - 1) La gouvernance et le pilotage	27
II - 1 - a) Les structures juridiques	27
II - 1 - b) La gouvernance et l'autonomie	31
II - 1 - c) Le pilotage	34
II - 2) Les relations avec l'administration centrale	36
II - 2 - a) La contractualisation	36
II - 2 - b) Les dotations globales de fonctionnement	40
II - 2 - c) Les conditions générales du financement des universités	42
II - 3) La gestion comptable, budgétaire et financière	44
II - 3 - a) Les budgets	44
II - 3 - b) Les comptes	49
II - 3 - c) La gestion financière	51
II - 4) La gestion de l'offre de formation	52
II - 4 - a) L'offre de formation	52
II - 4 - b) Les heures complémentaires	56
II - 4 - c) Le coût de l'offre de formation	58
II - 4 - d) Les personnels enseignants	59
II - 4 - e) L'accueil des étudiants étrangers	62
II - 5) La gestion de la recherche universitaire	64
II - 5 - a) Une place renforcée des universités	64
II - 5 - b) Une structuration en évolution	65
II - 5 - c) Une maîtrise insuffisante de la gestion	66
II - 5 - d) Des procédures d'évaluation à coordonner	68
II - 5 - e) Une mesure de la performance à rationaliser	69
II - 6) Deux exemples de politiques transversales	72
II - 6 - a) La gestion du patrimoine	73
II - 6 - b) La gestion des bibliothèques	77

III – OBSERVATIONS SUR L'EFFICACITE	81
III – 1) La réussite aux examens	81
III – 1 – a) Le taux de réussite au DEUG	82
III – 1 – b) Le taux de réussite au DUT	84
III – 1 – c) Le taux d'accès au 2 ^{ème} cycle	85
III – 1 – d) Le taux de réussite en année de licence	85
III – 1 – e) Le taux de réussite à la maîtrise	87
III – 1 – f) La production de DEA, DESS et doctorats	87
III – 1 – g) Observations générales sur les facteurs de réussite aux diplômes	88
III – 2) L'insertion professionnelle des diplômés	93
III – 2 – a) Les données générales	94
III – 2 – b) Les résultats des différents diplômes	97
A) Les doctorats	97
B) Les DEA et les DESS	97
C) Les diplômes de deuxième cycle	98
D) Le premier cycle	99
E) Les DUT et les BTS	99
III – 2 – c) Le cas particulier des sorties sans diplômes	99
III – 2 – d) La professionnalisation des études et l'insertion dans la vie active	100
III – 2 – e) Les prévisions à long terme de la structure des emplois	101
III – 2 – f) La mesure inégale de l'insertion par les observatoires universitaires	103
III – 3) Observations sur les procédures d'évaluation	107
III – 3 – a) Caractéristiques générales	107
III – 3 – b) L'évaluation des enseignements	109
III – 3 – c) L'évaluation des acquis des étudiants.	111
III – 3 – d) La problématique des classements internationaux	111
III – 4) Les universités face à la LOLF	113
III – 4 – a) L'architecture budgétaire	113
III – 4 – b) La mesure des performances	116
CONCLUSION	118

INTRODUCTION

Le bureau de la commission des finances de l'assemblée nationale a transmis à la Cour au titre de l'article 58-2 de loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) une demande d'enquête sur « *l'efficacité/l'efficience des établissements d'enseignement supérieur* ». La Cour a fait valoir que ce thème soulevait de multiples difficultés de méthodologie qui ne pouvaient être traitées dans les délais prescrits, de même que les sujets relatifs à l'enseignement non universitaire (grandes écoles, formations post-bacs situées dans les établissements d'enseignement secondaire) et les conséquences de la mise en place du schéma L/M/D (licence – master – doctorat), qui n'est pas encore achevée. En revanche, la Cour a indiqué qu'elle pouvait tirer certaines conclusions des contrôles récents qu'elle avait menés sur les établissements d'enseignement supérieur, notamment en ce qui concerne l'organisation et le pilotage des universités, leur gestion financière, comptable et budgétaire, ainsi que la gestion de leur offre de formation, et qu'elle pouvait également porter une première appréciation sur les objectifs et les indicateurs définis par l'architecture budgétaire retenue dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF. En définitive, la Cour a proposé d'élaborer un document dont le contenu ne viserait pas à porter une appréciation d'ensemble sur l'efficacité et l'efficience de l'enseignement universitaire, mais qui répondrait au titre suivant : « *Efficience et efficacité des universités : observations récentes et nouvelles approches* ». La commission des finances de l'assemblée nationale a précisé en réponse qu'elle était en accord avec cette orientation délimitée.

Ce rapport retient en définitive la terminologie habituelle selon laquelle l'examen de la performance amène à distinguer les notions d'*efficience*, c'est à dire le rapport entre les moyens et les résultats, et d'*efficacité*, c'est à dire le rapport entre les objectifs et les résultats. Il ne vise nullement à porter un jugement global sur la performance des universités, mais à analyser certaines des conditions dans lesquelles la question de l'efficacité et de l'efficience peut être posée aujourd'hui aux établissements universitaires. Cette approche volontairement circonscrite amène à ne faire état que d'une partie des observations que la Cour a pu émettre lors de ses contrôles et à ne mettre l'accent, en ce qui concerne chaque point abordé, que sur les aspects qui ont plus particulièrement retenu l'attention de la juridiction. La demande de la commission des finances ne visait nullement, par ailleurs, à dresser des classements d'universités prises isolément, mais à faire état d'observations portant sur l'ensemble du système universitaire : les exemples issus des contrôles de la Cour ne sont donc pas nominatifs, de même que, quand cela était possible, les résultats des traitements de données statistiques.

I – LES CARACTERISTIQUES DES UNIVERSITES

La question de l'efficience et de l'efficacité des universités est trop souvent posée - à tort - sans que leur situation soit appréciée au regard des grandes évolutions récentes et des caractéristiques essentielles de l'ensemble du système universitaire français. Celles-ci apparaissent notamment à travers les principales données et analyses de la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) du ministère de l'éducation nationale, telles qu'elles sont notamment traduites ci-après à partir des « *Repères et références statistiques 2004 sur les enseignements, la formation et la recherche* » ⁽¹⁾.

I - 1) Les principales données

Le passage à un système d'enseignement supérieur de masse est le phénomène essentiel auquel les universités sont directement et durablement confrontées. En 2002, parmi les 745 000 jeunes qui achevaient leur formation initiale, 284 000 (soit près de 40 %) sortaient diplômés de l'enseignement supérieur, dont 176 000 de l'enseignement supérieur long : vingt ans auparavant, ils n'étaient respectivement que 110 000 et 57 000. Depuis 1960, le nombre total des étudiants a été multiplié par sept et celui des effectifs inscrits dans les universités par six. Ainsi que le montre le tableau suivant, cette évolution ne s'est stabilisée qu'à la fin des années 1990. Il est donc nécessaire de garder en mémoire, avant d'apprécier l'efficacité et l'efficience des universités, la capacité d'adaptation remarquable dont elles ont dû faire preuve pour prendre en compte cette augmentation massive des effectifs étudiants.

Etudiants inscrits dans l'enseignement supérieur depuis 1960

en milliers	1960-1961 (2)	1970-1971 (2)	1980-1981	1990-1991	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Universités (hors IUT)	214,7	637	804,4	1 085,60	1 272,90	1 277,50	1 256,30	1 277,10	1 311,90
IUT		24,2	53,7	74,3	117,4	119,2	118,1	115,5	113,7
STS	(1) 8,0	(1) 26,8	67,9	199,3	238,8	238,9	236,9	235,5	234,2
Classes préparatoires (3)	(1) 21,0	(1) 32,6	40,1	64,4	70,9	70,3	70,7	72	72,1
Autres établissements (3)	(1) 66,0	(1) 130,0	215	293,4	436,6	455,2	482,7	508,5	523,0
Ensemble	309,7	850,6	1 181,1	1 717,1	2 136,6	2 161,1	2 164,7	2 208,5	2 254,9

(1) Estimation. (2) Données France métropolitaine pour 1960-1961 et 1970-1971. (3) Les effectifs d'étudiants en diplôme d'études comptables et financières ont été comptés en classes préparatoires avant 1990 et en Autres établissements ensuite.

I – 1 – a) La place des universités dans l'enseignement supérieur

Cette évolution globale recouvre toutefois depuis 25 ans, dans le processus de diversification de l'offre de formation d'enseignement supérieur, une érosion de la part relative des universités. Depuis 1980, les effectifs inscrits dans les universités, en dehors des instituts universitaires de technologie (IUT) et des écoles d'ingénieurs rattachées, ont augmenté de 62 % environ, alors qu'ils progressaient de 91 % pour l'ensemble de l'enseignement supérieur, de 80 % pour les classes préparatoires aux grandes écoles, de 245 % pour les sections de techniciens supérieurs (STS) et de 410 % pour les écoles de commerce. Certes, avec plus de 1,3 millions d'étudiants, les universités *stricto sensu* représentent toujours la plus grande part des effectifs de l'enseignement supérieur, soit plus de 57 %. Toutefois les universités, même comprises au sens large (c'est-à-dire IUT et écoles d'ingénieurs rattachées comprises), ne représentent plus que 63 %

¹ La qualité et la pertinence des travaux réalisés par cette direction, qui sont essentiels pour analyser les conditions du pilotage du système universitaire, doivent être particulièrement soulignées.

des effectifs de l'enseignement supérieur, contre 72 % en 1980 : une diminution de la place relative des formations universitaires peut donc s'observer sur longue période. Avant même que les conséquences de la réforme du schéma L/M/D ne soient éventuellement posées en termes de concurrence entre les universités françaises elles-mêmes, voire entre celles-ci et les systèmes universitaires étrangers, la question de leur efficience et de leur efficacité ne peut plus être posée sans se référer au constat selon lequel les usagers sont de moins en moins contraints par le seul souci de la proximité géographique et de plus en plus guidés par la préoccupation d'une adéquation de l'offre de formation à leurs souhaits de qualité et de débouché des enseignements.

Sur les cinq dernières années universitaires observées, de 1998-1999 à 2003-2004, les universités *stricto sensu* ont perdu 2,3 points dans la répartition des effectifs de l'enseignement supérieur et les IUT 0,3 point, alors que les écoles d'ingénieurs rattachées progressaient de 0,2 point seulement, contre 0,5 point pour l'ensemble des formations d'ingénieurs ou encore 1,2 point pour les écoles de commerce ou les écoles paramédicales et sociales. De même, la reprise démographique des effectifs étudiants intervenue ces dernières années s'est répartie de façon différenciée selon les filières de formation. De 1999-2000 à 2003-2004, alors que l'ensemble de l'enseignement supérieur a gagné environ 118 000 étudiants, les disciplines générales des universités ont attiré 39 000 étudiants supplémentaires, les écoles d'ingénieurs universitaires ont gagné 3 500 étudiants et les IUT en ont perdu 3 600, pendant que les écoles artistiques et culturelles (architecture, journalisme, communication,...) gagnaient 9 700 étudiants, les écoles de commerce 24 300 étudiants et les écoles paramédicales et sociales 29 700 élèves. Ces évolutions confirment que le modèle universitaire a vu sa part s'effriter légèrement ces dernières années, même s'il reste largement prédominant.

Dans ce contexte nouveau, ce n'est pas tant la difficulté d'obtention des diplômes - qui est pourtant bien réelle (Cf. III^{ème} partie) -, que l'appréhension, fondée ou non selon les cas, de conditions de travail moins bonnes, d'un encadrement enseignant plus distant ou de débouchés incertains qui joue souvent un rôle essentiel dans le choix d'autres trajets au sein de l'enseignement supérieur. Ce facteur met en valeur la nécessité d'une politique universitaire globale qui a été réaffirmée à l'occasion de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 sur les lois de finances (LOLF). La préoccupation de la performance doit en effet concerner toutes les universités, et non seulement certaines d'entre elles : les universités n'ont d'autre alternative que de progresser toutes - et non seulement certaines d'entre elles - du point de vue de l'efficacité et de l'efficience, leur image collective ne pouvant que bénéficier de l'amélioration de leurs performances individuelles.

Par ailleurs, le système français d'enseignement supérieur repose sur une double distinction : d'une part entre les universités et les grandes écoles, d'autre part entre les filières générales universitaires et certaines formations spécialisées qui échappent à l'emprise des universités, telles que les classes préparatoires aux grandes écoles ou les sections de techniciens supérieurs, mais qui peuvent également y être rattachées, comme les instituts universitaires de technologie. Ce système complexe ne se réduit pas à un cloisonnement hermétique entre une voie sélective et une voie qui ne le serait pas : toutes les formations universitaires au-delà du premier cycle comportent des procédures sélectives. Aujourd'hui, au moins un nouvel entrant à l'université sur quatre et un étudiant sur trois sont inscrits dans une filière professionnalisante et l'université forme le tiers des ingénieurs. Pourtant, dans un contexte où le comportement consumériste des familles et des étudiants est stimulé par le développement de classements médiatiques, l'université éprouve parfois des difficultés, à l'exception d'une dizaine

d'établissements réputés, à dégager une image de prestige, et il est paradoxal de constater que certaines des formations proposées par les établissements non universitaires attirent de plus en plus de bacheliers, en dépit de coûts élevés et parfois peu justifiés, sur la seule perspective d'une qualité de l'enseignement ou de l'existence de débouchés qui ne sont pas nécessairement vérifiés en pratique. Les universités ne peuvent plus échapper à une contrainte forte d'accroissement de leur performance dans tous les domaines : elles évoluent désormais dans un cadre où ce ne sont plus seulement les étudiants qui font la valeur d'un établissement, mais également la réputation des établissements qui attire les étudiants.

I – 1 – b) L'évolution de l'offre de formation universitaire

En 2003-2004, la France comptait 82 universités, 113 IUT et 66 écoles d'ingénieurs dépendantes des universités. Du point de vue de l'accès au service public, les établissements d'enseignement supérieur sont désormais répartis sur l'ensemble du territoire, même si, à la rentrée 2003, 63 % des étudiants étaient concentrés sur un tiers des académies : Paris, Lille, Versailles, Lyon, Créteil, Toulouse, Rennes, Nantes, Aix-Marseille et Bordeaux. Les académies d'Ile-de-France regroupent en particulier le cinquième des universités : toutefois moins de 16 % des STS et des IUT sont implantés en Ile-de-France et les écoles d'ingénieurs universitaires sont presque toutes situées en province (60 sur 66).

Une analyse du CERTOP ⁽²⁾ montre que, par delà les seules universités, le paysage français de l'enseignement supérieur s'est structuré en quatre ensembles de régions. Sur un peu plus de 2,2 millions d'étudiants en 2003, un quart poursuivait ses études en Ile-de-France, un autre quart en Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'azur et Nord-Pas-de-calais, un troisième quart en Midi-Pyrénées, Bretagne, Pays de la Loire, Aquitaine et Languedoc-Roussillon, et un dernier quart dans les quatorze autres régions françaises. Un rééquilibrage manifeste s'est opéré, dans les années quatre-vingt-dix, au profit des métropoles régionales, mais également au sein-même de l'Ile-de-France : Paris est en effet la seule académie à avoir connu une croissance négative (- 4 %) entre les rentrées 1990 et 2000, alors que les effectifs d'étudiants augmentaient de près d'un tiers dans les autres académies. La tendance semble s'être inversée plus récemment, puisque, entre les rentrées 2000 et 2003, l'académie de Paris a enregistré le deuxième taux de croissance le plus élevé (7,2 %), juste derrière celle de Créteil, alors que le reste de la métropole ne progressait en moyenne que de 3,2 %.

Ces évolutions de la carte universitaire ne sont pas seulement liées au développement des implantations universitaires, mais également aux modifications parfois rapides des préférences des usagers, qui constituent un phénomène particulièrement accentué sur la période récente. On constate ainsi que la part des nouveaux entrants a baissé pour la seule année 2003-2004 de 9,7 % pour les sciences fondamentales, alors qu'elle progressait de 21,4 % en médecine, de 17 % en pharmacie ou de 11,4 % dans les sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS). Cette situation s'inscrit en outre dans le contexte d'une tendance lente, mais continue, vers le rallongement des études universitaires : la part du 2^{ème} cycle n'a ainsi cessé de progresser depuis 1990 (de 31,6 % des effectifs à 34,5 % en 2004) et celle du 3^{ème} cycle depuis 1995 (de 13,8 % à 17,0 %).

² Daniel Filâtre et Aurélie Tricoire (Centre d'Etudes et de Recherche Travail, Organisation, Pouvoir – université de Toulouse Le Mirail) - Juillet 2004

I – 1 – c) L'articulation entre le secondaire et le supérieur :

Ainsi que l'indique une analyse détaillée d'« *Education et formation* » de décembre 2003, la proportion des titulaires du baccalauréat dans une génération a doublé de 1985 à 1995, puis s'est stabilisée à hauteur de 62 %. Corrélativement, la part relative des bacheliers généraux a diminué de 67 % en 1985 à 58 % en 1995, puis 52 % en 2002. Les bacheliers généraux ne représentent donc désormais qu'à peine plus de la moitié de l'ensemble des bacheliers, alors que la part des bacheliers professionnels a continué à croître pour atteindre 19 % et que celle des bacheliers technologiques approche 29 %. Cette évolution a des conséquences lourdes. Elle entraîne tout d'abord, ce qui constitue un phénomène insuffisamment souligné, une diminution de la part des bacheliers généraux dans les générations (de 37 % en 1995 à 32 % en 2002). D'autre part, cette baisse de la part des bacheliers généraux entraîne des sorties de l'enseignement secondaire moins orientées vers les filières générales des universités : de 1980 à 2002, leur part est passée de 69,2 % à 57,5 %, alors que celle des sections de techniciens supérieurs passait de 12,9 % à 23,8 %, les IUT gagnant pour leur part 1,3 points et les classes préparatoires aux grandes écoles en perdant 0,5.

Par ailleurs, près de la moitié des bacheliers technologiques qui s'inscrivent à l'université le font par défaut, faute d'avoir été admis en filière professionnelle courte conformément à leurs souhaits, ce qui explique que la moitié d'entre eux abandonnent la première année, soit pour se réorienter, soit pour interrompre leurs études, et que 60 % de ceux qui poursuivent n'obtiennent pas le diplôme d'études universitaires générales (Cf. *IIIème partie*). Ce phénomène est concentré sur certaines disciplines, car le poids des bacheliers technologiques et professionnels est très variable : moins de 5 % en sciences et structure de la matière, en médecine et en formations d'ingénieurs, mais de 20 à 25 % en droit, en sciences humaines et sociales, en sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS), et surtout 42 % dans la filière administrative, économique et sociale (AES). Simultanément, plus des deux tiers des nouveaux bacheliers qui sont admis en IUT sont titulaires d'un baccalauréat général et plus de 40 % de ceux qui obtiennent leur DUT poursuivent par la suite leurs études à l'université. Cette situation qui voit un nombre important de bacheliers généraux s'orienter en IUT et rejoindre par la suite l'université, alors que des bacheliers technologiques, voire professionnels, sont contraints de s'inscrire dans les filières générales de l'université et y échouent, est paradoxale et peu efficiente.

Au total, l'articulation entre le secondaire et le supérieur est insatisfaisante. Le système secondaire forme trop de bacheliers technologiques qu'il ne prépare pas suffisamment à des formations universitaires longues. Simultanément une proportion élevée d'élèves de la voie générale choisit la série scientifique, non pour poursuivre des études orientées vers les sciences - dont la part diminue dans toutes les filières -, mais uniquement parce qu'elle ouvre toutes les portes de l'enseignement supérieur. Enfin les élèves de l'enseignement secondaire ne sont pas formés aux méthodes pédagogiques de l'enseignement supérieur. Ces dysfonctionnements constituent des contraintes sur lesquelles les universités ne peuvent guère intervenir, alors qu'elles contribuent à freiner la croissance du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur : sur les 360 000 jeunes qui ont quitté en 2000 l'enseignement supérieur, près de 90 000 n'avaient obtenu aucun diplôme (Cf. *IIIème partie*).

I – 1 – d) Les caractéristiques des étudiants et de leurs choix d'orientation

La question de la démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur reste toujours posée. En dépit de l'augmentation globale des effectifs sur les dernières décennies, les étudiants originaires des catégories sociales les plus favorisées continuent à être surreprésentés : 31,3 % des étudiants ont des parents cadres supérieurs ou exerçant une profession libérale. Ce phénomène est variable selon les disciplines : ainsi 52,3 % des étudiants des disciplines de santé sont issus de familles de cadres supérieurs ou de professions libérales, alors qu'en sens inverse les filières technologiques courtes recrutent davantage parmi les familles d'ouvriers et d'employés, qui représentent par exemple 31,4 % des inscrits en IUT. Ce phénomène s'accroît par ailleurs au fur et à mesure du déroulement des études : la part des étudiants dont les parents sont cadres supérieurs ou exercent une profession libérale passe à 37,4 % en 3^{ème} cycle, alors que les enfants d'ouvriers représentent 13,6 % des étudiants inscrits à l'université les deux premières années d'études et seulement 4,9 % en 3^{ème} cycle. La composition de la population étudiante sur le plan de l'origine sociale reste donc marquée par des disparités persistantes sur lesquelles les établissements universitaires ne peuvent intervenir qu'indirectement, d'autant qu'ils ne disposent pas des crédits relevant de la politique de la vie étudiante (bourses, logements, restauration,...).

Par ailleurs, l'université demeure la filière privilégiée des bacheliers généraux : ceux-ci s'orientaient en 2003 vers les disciplines universitaires générales à hauteur de 62,8 % et vers les IUT à hauteur de 10,6 % (contre par exemple 13,0 % vers les classes préparatoires aux grandes écoles). Le taux d'accueil des bacheliers technologiques n'est en revanche que de 18,1 % dans les disciplines générales et de 11,1 % dans les IUT (contre 45,1 % dans les STS). Enfin les bacheliers professionnels ne sont que 6,3 % à poursuivre leurs études dans les disciplines générales de l'université (contre 14,4 % dans les STS). Au total, environ 168 000 nouveaux bacheliers généraux sont entrés à l'université *stricto sensu* en 2003-2004, dont 39 000 de série L, 49 000 de série ES et 80 000 de série S, auxquels il faut ajouter environ 25 800 bacheliers technologiques et 5 800 bacheliers professionnels. Les bacheliers généraux constituent donc la grande majorité des entrants en première année de premier cycle universitaire (74,0 %), la part des bacheliers technologiques est limitée (16,9 %) et celle des bacheliers professionnels est très faible (2,3 %), alors que les étudiants bénéficiant d'une dispense du baccalauréat représentent 6,3 % des entrants. Par delà toute considération sur le taux de réussite comparé des différentes séries du baccalauréat au cours des études universitaires (Cf. III^{ème} partie), il apparaît donc que les universités ne constituent manifestement pas un débouché pour l'ensemble des baccalauréats, ce qui limite objectivement leur potentiel d'expansion.

Les choix d'orientation des bacheliers aboutissent par ailleurs à des différenciations très nettes de leurs parcours. Les titulaires d'un baccalauréat général sont en effet très majoritaires dans les filières d'ingénieurs (93 % des inscrits), en médecine (92 %), en sciences de la vie et de terre (88 %) ou en sciences fondamentales et appliquées (85 %). En revanche, leur part est nettement moins importante (52 %) en filière administration économique et sociale (AES), alors que simultanément cette discipline est celle qui accueille le plus de bacheliers technologiques (32 %) ou de bacheliers professionnels (10 %). On observe de même que les baccalauréats généraux représentent 70 % des entrants dans les sciences humaines et sociales, 72 % dans les lettres et les langues, 73 % en droit et 75 % en sciences économiques, ce qui signifie *a contrario* que les baccalauréats technologiques et professionnels et les bénéficiaires d'une dispense du baccalauréat représentent dans ces filières de 25 à 30 % des effectifs entrants. A travers ce constat se pose sans aucun doute la question de l'orientation des bacheliers : cette question doit désormais se situer au centre de la stratégie des universités.

Une étude de la DEP parue en juin 2004 révèle à cet égard un phénomène récent de désaffection relative des meilleurs bacheliers généraux à l'égard des premiers cycles universitaires. Alors que 58 % des bacheliers généraux ayant obtenu leur baccalauréat sans retard s'inscrivaient à l'université en 1996, ils ne sont plus que 51 % en 2002 : leurs choix se déplacent vers les écoles recrutant après le baccalauréat, telles que les écoles d'art, d'architecture, de commerce, ou du secteur paramédical ou social, mais également vers les instituts universitaires de technologie. En sens inverse, à la différence de ce qui prévalait en 1996, les bacheliers généraux qui sont en retard dans leur scolarité se dirigent plus souvent vers l'université. Cette évolution crée une situation nouvelle dont on perçoit immédiatement les risques pour les conditions de recrutement des universités.

Une autre difficulté qui doit être également soulignée est celle de la désaffection qui touche sur la période la plus récente les disciplines scientifiques universitaires. Cette baisse est particulièrement marquée depuis 1996, avec une perte de près de dix points dans les choix d'orientation des bacheliers. Cette évolution est encore plus manifeste pour les filles : alors que les filières scientifiques universitaires constituaient en 1996 leur principal choix d'orientation après le baccalauréat (plus de 28 %), leur part a depuis lors été divisée presque par deux (15 %). Cette évolution, que ne contribuent manifestement pas à combattre les faibles taux de réussite des étudiants qui choisissent encore ces filières (*Cf. III^{ème} partie*), est susceptible de porter atteinte à long terme à la performance globale des universités scientifiques : les raisons de la moindre orientation des bacheliers vers les filières scientifiques sont multiples, mais la difficulté objective de ces études joue un rôle qui ne peut être négligé.

Les autres filières universitaires sont simultanément confrontées à des évolutions contrastées. Le nombre d'étudiants a baissé ces dernières années en droit et en sciences, a plus légèrement diminué en lettres et sciences humaines et a progressé en sciences économiques et surtout dans la filière STAPS. Outre leur signification en termes de concurrence entre les établissements, ces évolutions des effectifs des différentes disciplines influent également inévitablement sur les performances des universités.

L'évolution récente est enfin marquée par deux processus en sens inverse. Si la proportion des bacheliers technologiques qui déclarent s'être inscrits par défaut à l'université tend heureusement à diminuer (42 %, soit une baisse de plus de 10 points par rapport à 1996), en revanche les bacheliers professionnels prolongent plus souvent leurs études après l'obtention de leur baccalauréat, qu'ils soient issus des séries industrielles ou surtout des séries tertiaires où la situation de poursuite d'études est devenue majoritaire : 36 % des bacheliers professionnels accèdent désormais à l'enseignement supérieur. Certes ils sont rarement accueillis dans les IUT, mais la nette augmentation de leur poursuite d'études en STS (désormais un bachelier professionnel sur quatre) montre que la revendication d'un accès plus large aux filières générales de l'université pourrait s'amplifier à l'avenir, alors même que celles-ci attirent moins les bacheliers généraux. Si elle se confirmait, cette double évolution aurait inévitablement des conséquences sur la façon dont la question de l'efficacité et de l'efficacé des universités est aujourd'hui posée.

I – 1 – e) La production de diplômes par les universités

La production de diplômes universitaires a enregistré une progression sensible depuis les vingt dernières années, simultanément à l'augmentation des effectifs étudiants : de 1982 à 2002, le nombre de diplômes délivrés chaque année s'est accru de 78 %, ce qui représente une augmentation de 70 000 diplômes environ pour les DEUG, 86 000 pour les licences, 58 000 pour les maîtrises, 37 000 pour les DESS, 11 000 pour les DEA, mais seulement de 1 500 pour les doctorats. Toutefois les différentes filières ont évolué de façon inégale : l'importance relative des diplômes juridiques a diminué, alors que celle des diplômes des filières les plus récentes (STAPS, AES) croissait nettement. En définitive, à l'heure actuelle, les universités produisent quatre diplômes sur dix dans les lettres, trois sur dix dans les disciplines juridiques et économiques et trois sur dix dans les disciplines scientifiques : il n'apparaît pas que cette proportion résulte d'une stratégie explicitement élaborée par les universités ou par le ministère de l'éducation nationale.

Par ailleurs, les parcours-types des étudiants ont sensiblement évolué sur la période la plus récente : le nombre de DEUG, de licences et de maîtrises a ainsi baissé depuis 2000, de même que celui des doctorats, alors qu'en revanche les DESS et les DEA progressaient nettement. Sur un plan global, la sortie d'études souhaitée par les étudiants tend à évoluer en termes de schéma L/M/D vers le niveau M, au détriment des niveaux L et D. Si cette évolution se poursuit, elle ne manquera pas d'affecter les coûts de l'enseignement universitaire et donc de retentir directement sur son efficience.

D'ores et déjà, au demeurant, la structure de l'offre de formation est fortement différenciée entre les filières qui sont plus orientées vers la production de diplômes de 1^{er} cycle et celles qui débouchent plus fréquemment sur des 3^{ème} cycles : parmi les étudiants ayant obtenu un DEUG en 2001, 44 % étaient inscrits en lettres-sciences humaines, mais seulement 22 % en sciences ; *a contrario*, parmi les diplômés de DESS, 31 % étaient inscrits en sciences économiques et 24 % en sciences ; enfin, parmi les diplômés de DEA, 40 % étaient inscrits en sciences. En d'autres termes, les différentes filières de l'université ne produisent pas le même type de diplômes : les diplômes longs (de type DEA, DESS ou doctorats) représentent plus de 40 % des diplômes produits par les filières économiques, juridiques ou scientifiques, alors que cette proportion n'est que de 20 % dans les filières littéraires. Cette particularité génère des différences de coûts importantes selon les dominantes disciplinaires des universités.

I – 1 – f) Les personnels des universités

En 2003, 86 986 personnes enseignaient dans les établissements publics d'enseignement supérieur, dont plus des neuf dixièmes dans les universités. Parmi ceux-ci, 55 132 personnes appartenaient au corps des enseignants-chercheurs, qui se composent essentiellement de professeurs d'université (22 % du total des enseignants universitaires) et de maîtres de conférences (40 %). Les deux autres catégories intervenant dans les universités sont les enseignants issus du second degré (16 %) et les personnels enseignants non titulaires (ATER et moniteurs, 15 %), auxquels il faut rajouter les enseignants d'origine hospitalière intervenant dans les disciplines de santé (5 %). Le tiers des enseignants des universités n'appartient donc pas statutairement aux corps spécifiques des enseignants titulaires de ces établissements, ce qui constitue une caractéristique importante.

Par ailleurs, la répartition des enseignants n'est manifestement pas corrélée dans les universités avec celle des effectifs étudiants : les sciences rassemblent 40 % de l'ensemble des enseignants et presque un maître de conférences sur deux, alors que le total des étudiants de sciences fondamentales et appliquées, des sciences de la nature et de la vie et des STAPS ne dépasse pas 22 % des effectifs totaux ; en sens inverse, les enseignants de lettres, langues et sciences humaines représentent 29 % du total des enseignants, alors que les étudiants de ces filières représentent 34 % du total des étudiants. La répartition inégale des enseignants entre les disciplines résulte en grande partie des taux d'encadrement retenus dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement des établissements, mais ne découle pas de justifications pédagogiques détaillées et clairement explicitées par le ministère de l'éducation.

Le ministère de l'éducation nationale rémunérait enfin en 2004 dans les universités 38 919 agents chargés de fonctions administratives, techniques et d'encadrement. Sur ce total, les personnels ingénieurs, techniciens, administratifs de recherche et formation (ITARF) représentaient 22 970 agents, et les personnels administratifs, techniques, ouvriers, de service, de santé et sociaux (ATOSS) s'élevaient à 15 881 agents. Les ITARF regroupent essentiellement des ingénieurs, techniciens et agents de recherche et d'études : la part des personnels de catégorie A est de 23 %. Les personnels ATOSS sont, pour près la moitié d'entre eux, des agents ou des adjoints administratifs de catégorie C, et, pour un cinquième des secrétaires d'administration de catégorie B ; la part des agents de catégorie A n'est que de 10 % environ : le personnel administratif et technique des universités est donc caractérisé par un certain sous-encadrement.

I – 1 – g) Le financement de l'enseignement supérieur

La part de l'enseignement supérieur dans le total de la dépense intérieure d'éducation, qui avait progressé nettement jusqu'en 1996, s'est stabilisée depuis lors : elle est passée de 10,3 % en 1980 à 13,5 % en 1996, niveau auquel elle est restée depuis lors (13,5 % également en 2002). La répartition des dépenses entre le premier degré, le second degré et l'enseignement supérieur montre que celui-ci n'a pas fait l'objet d'un arbitrage privilégié depuis près d'une dizaine d'années.

Les dépenses moyennes par élève varient en effet beaucoup selon le niveau d'enseignement, de 4 160 euros en 2002 pour un élève du préélémentaire à 11 910 euros pour un élève des formations d'ingénieurs des universités. La dépense moyenne, tous niveaux scolaires confondus, est de 6 470 euros. Or c'est précisément à cette hauteur que se situe la dépense moyenne par étudiant, qui s'élève à 6 840 euros. En d'autres termes, le coût de l'étudiant de l'enseignement supérieur n'est pas nettement plus élevé que celui d'un élève relevant de l'enseignement scolaire, écoles primaires comprises : il est en revanche inférieur à celui d'un collégien (7 100 euros), d'un lycéen inscrit dans un cycle général (8 400 euros), technologique (10 580 euros) ou professionnel (9 860 euros), ou bien encore à celui d'un élève inscrit dans une classe post-bac de type STS ou CPGE (11 450 euros). En définitive, le coût moyen des étudiants de l'enseignement supérieur se situe dans la moyenne des coûts de l'ensemble du système éducatif : les universités, qui représentent 10,3 % des effectifs, représentent 11,8 % de la dépense globale. Ce constat doit bien entendu être également pris en compte pour apprécier l'efficacité et l'efficacités des universités.

I - 2) Comparaisons internationales

Les statistiques issues du recueil statistique *Regards sur l'éducation 2004* de l'OCDE permettent par ailleurs d'effectuer des comparaisons internationales sur l'enseignement supérieur (ou « *enseignement tertiaire* », selon l'expression retenue par l'OCDE). Ces comparaisons ne distinguent pas les universités et les autres formes d'enseignement supérieur : elles sont cependant utiles pour situer de façon plus précise sur le terrain de l'efficience et de l'efficacité l'enseignement supérieur français, au sein duquel les universités occupent une part essentielle.

I - 2 - a) Le niveau de qualification

La classification internationale type de l'éducation (CITE) utilisée par l'OCDE distingue six niveaux d'enseignement, dont « *les programmes de recherche de haut niveau* » de type 6, équivalents au doctorat, « *l'enseignement tertiaire de type 5A* », qui correspond à la licence ou à la maîtrise, et « *l'enseignement tertiaire de type 5B* », qui regroupe les formations supérieures courtes axées sur l'acquisition de qualifications professionnelles en vue d'une entrée directe sur le marché du travail.

Cette classification permet de mesurer le niveau de formation global de l'ensemble de la population adulte. La proportion des individus âgés de 25 à 64 ans qui ont terminé avec succès des études de type 5A ou 6 est ainsi supérieure à celle de la France (12 %) dans la plupart des pays développés tels que les Etats-Unis (29 %), la Norvège (28 %), les Pays-Bas (22 %), le Canada (21 %), le Danemark (20 %) ou le Japon (20 %) : la France ne se classe qu'au 21^{ème} rang sur 30 pays. La position de la France est comparativement meilleure, avec le 7^{ème} rang, en ce qui concerne la proportion des adultes ayant suivi des programmes tertiaires à vocation professionnelle (type 5B), mais celle-ci (également 12 %) est ici encore inférieure à celle du Canada (22 %), de la Finlande (17 %), du Japon (16 %) ou de la Suède (15 %). L'impression qui prévaut est donc celle de la nécessité d'un rattrapage de la France en ce qui concerne le niveau de formation supérieure de sa population adulte.

Cette classification permet également de comparer les formations reçues des divers systèmes éducatifs, non plus en termes de stocks, mais de flux. En moyenne, dans les 17 pays de l'OCDE pour lesquels des données comparables sont disponibles, 32 % environ des individus ayant l'âge d'obtention d'un diplôme tertiaire terminent une formation tertiaire de type A. Cette proportion est inférieure à 20 % en Allemagne, de 24,8 % en France, supérieure à 30 % en Hongrie, en Irlande, au Japon, en Espagne, en Suède et au Royaume-Uni, et supérieure à 40 % en Australie, en Finlande, en Islande et en Pologne. Il convient toutefois de préciser que, dans les pays où ce taux est le plus élevé, la majorité des étudiants terminent généralement des formations de durée moyenne (de trois ans à moins de cinq ans), alors qu'en Allemagne ou en France, les étudiants suivent en majorité des formations plus longues. Par ailleurs, dans l'ensemble des pays de l'OCDE, 10 % en moyenne de la population de chaque cohorte d'âge obtient un diplôme tertiaire de type B : ce taux est de 18,5 % en France (contre par exemple 27 % au Japon). Enfin, 1,2 % de la population des pays de l'OCDE obtient un doctorat : cette proportion est de 2 % en Allemagne, 2,8 % en Suède et 2,6 % en Suisse, mais de seulement 1,4 % en France. Au total, la France (44,7 %) se situe juste au dessus de la moyenne de l'OCDE (42,8 %) en ce qui concerne le taux global d'obtention d'un diplôme d'enseignement supérieur par les générations actuelles. Sa situation est globalement inférieure à celle des nations développées comparables (49 % en Grande-Bretagne, 61 % au Japon), à l'exception cependant de l'Allemagne (31 %). Elle se

caractérise par des formations supérieures courtes plus nombreuses et par des formations supérieures longues moins nombreuses, mais d'une plus grande durée (15,3 % de cinq à six ans, contre 11,4 % en moyenne).

Ce constat se vérifie également si l'on mesure la proportion de diplômés au sein de chaque tranche d'âge. Sur 30 pays de l'OCDE, 10 ont une proportion de diplômés de l'enseignement tertiaire dans la classe d'âge des 25-34 ans supérieure au niveau atteint par la France (36 %) : le Canada (51 %), le Japon (50 %), la Corée (41 %), les Etats-Unis (40 %), la Finlande (40 %), la Suède (39 %), la Norvège (39 %), la Belgique (38 %), l'Irlande (37 %), l'Espagne (37 %) atteignent en effet des taux plus élevés. Ici encore, parmi les pays comparables, seule l'Allemagne se situe à un niveau nettement inférieur (21 %).

Enfin, si on mesure l'accroissement du taux de diplômés de l'enseignement supérieur entre la tranche d'âge des 35-44 ans et celle des 25-34 ans, ce qui traduit l'effet des efforts accomplis depuis une quinzaine d'années, on constate que la France est parvenue à faire progresser la proportion de diplômés entre ces deux tranches d'âge de 13 points, c'est-à-dire autant que la Corée : son effort a été très soutenu, puisqu'elle devance l'Espagne (12 points), la Belgique (9 points), le Canada (8 points), la Norvège (7 points), le Japon et la Suède (5 points) ou encore les Etats-Unis (1 point). Ce résultat signifie qu'en dépit d'un effort récent très soutenu, la France, partie de plus loin, n'a pu encore rattraper complètement son retard sur les pays qui lui sont comparables, à l'exception de l'Allemagne, qui a perdu 5 points et qui constitue ici encore un cas à part.

I – 2 – b) L'accès à l'enseignement supérieur

Le taux de scolarisation moyen entre 20 et 29 ans est plus faible en France que dans les autres pays développés de l'OCDE. Alors que la France se situe en dessous de 20 %, les Etats-Unis, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Belgique, la Corée, la Nouvelle-Zélande, la Norvège ou la Pologne ont un taux de scolarisation supérieur à 25 % et la Suède, la Finlande, le Danemark, l'Australie à 30 %. La France ne se place sur ce critère qu'en 20^{ème} position sur 27 pays : cette situation s'explique comparativement par un taux d'accès à l'enseignement tertiaire long plus faible, par une durée de scolarisation dans l'enseignement tertiaire plus resserrée que dans la moyenne de l'OCDE et enfin par une évolution du taux d'inscription universitaire insuffisante pour compenser la baisse démographique intervenue de 1995 à 2002 : la France est le seul pays de l'OCDE, avec l'Autriche, à ne pas avoir enregistré sur cette période une augmentation du nombre d'inscriptions dans l'enseignement tertiaire, alors qu'il a progressé de plus de 30 % dans la moitié des pays.

I – 2 – c) La répartition des diplômes par domaine d'études

En moyenne, dans l'ensemble des pays de l'OCDE, 32 % des titulaires d'un diplôme d'enseignement universitaire long ont suivi des études de sciences sociales, de droit ou de commerce : ce pourcentage est de 20 % en Corée, en Norvège et en Suède, mais il est de 39 % en France, qui arrive presque au niveau des Etats-Unis (40 %). Par ailleurs, 26 % des diplômés de l'OCDE ont suivi des études scientifiques : ce taux est de 29 % en France, au Japon et au Royaume-Uni, et de 33 % en Allemagne. Enfin les sciences humaines représentent 24 % des diplômés de l'OCDE : cette proportion est de 23 % en Allemagne, de 24 % au Japon, de 26 % en France et de 27 % au Royaume-Uni et aux Etats-Unis. Si l'on tient compte par ailleurs des

formations tertiaires de type B dont la finalité professionnelle est plus marquée, la France se situe globalement dans la moyenne de l'OCDE : sa position est plus accentuée dans les sciences sociales, le commerce et le droit, de même que dans les sciences humaines et les lettres, et moins accentuée dans l'ingénierie, la production et la construction. Par rapport à la moyenne de l'OCDE, le système universitaire français n'est donc pas soumis à des contraintes particulières de coûts qui découleraient d'une spécialisation disciplinaire nettement plus onéreuse.

I - 2 - d) Les dépenses investies dans l'enseignement supérieur

Les pays de l'OCDE consacrent en moyenne 1,8 % de leur PIB au financement global - public et privé - de leurs établissements d'enseignement supérieur. Les Etats-Unis (2,7 %), la Corée (2,7 %) et le Canada (2,5 %) se situent très au dessus de cette référence moyenne. En revanche, la France se caractérise par un taux plus faible de 1,1 % : certes, elle se situe au même niveau que le Japon et le Royaume-Uni et elle devance l'Allemagne (1,0 %), mais elle n'occupe que la 15^{ème} place sur 26 pays, derrière le Danemark (1,8 %), la Finlande et la Suède (1,7 %), l'Australie (1,5 %), la Belgique (1,4 %), l'Irlande (1,3 %), l'Autriche, l'Espagne et la Hongrie (1,2 %).

Toutefois, la référence au PIB paraît au cas d'espèce moins pertinente que celle du revenu national et les comparaisons sont plus significatives lorsque l'on mesure les dépenses unitaires par élève ou par étudiant. A cet égard, les pays de l'OCDE dépensent en moyenne chaque année globalement au titre des établissements d'enseignement 4 819 dollars⁽³⁾ par élève de l'enseignement primaire, 6 688 dollars par élève du secondaire et 12 319 dollars par étudiant du tertiaire, mais ces moyennes masquent de grandes différences entre pays : les dépenses par étudiant des établissements d'enseignement supérieur (enseignement et recherche) sont ainsi comprises entre 3 579 dollars en Pologne et 22 234 dollars aux Etats-Unis. La France se situe de ce point de vue, avec 8 837 dollars, en dessous des principaux pays comparables : elle occupe la 15^{ème} place sur 26 pays recensés dans les statistiques de l'OCDE. Par rapport à la France, les dépenses globales par étudiant des établissements d'enseignement supérieur sont supérieures de 19 % en Allemagne, de 22 % au Royaume-Uni, de 26 % au Japon, de 152 % aux Etats-Unis, et plus généralement de 39 % pour la moyenne de l'OCDE. D'autres pays se situent également nettement au dessus de la France : l'Australie (12 688 dollars), l'Autriche (11 274 dollars), la Belgique (11 589 dollars), la Finlande (10 981 dollars), le Danemark (14 280 dollars), l'Irlande (10 003 dollars), les Pays-Bas (12 974 dollars), la Suède (14 188 dollars), la Norvège (13 189 dollars).

Les dépenses consacrées à la recherche et au développement représentent cependant le quart des dépenses totales consacrées aux établissements d'enseignement supérieur, et cette moyenne diffère sensiblement selon la place respective des universités et des autres établissements publics dans la recherche publique. Il est donc pertinent de faire abstraction des dépenses de recherche, ce qui permet de mesurer plus précisément la part dévolue aux seules activités d'enseignement supérieur. Même dans cette hypothèse, la France se situe, avec 6 965 dollars, à la 11^{ème} place sur 20 pays. Sa position inférieure à la moyenne se confirme donc par rapport aux autres pays de l'OCDE (7 120 dollars) : si les dépenses par étudiant consacrées par la France au seul enseignement sont désormais supérieures de 9 % à celles de l'Allemagne, elles

³ Les données financières OCDE sont exprimées en « dollars équivalents ppa » : les taux de conversion entre monnaies se font en effet sur la base des taux de parité de pouvoir d'achat (ppa) qui égalisent la valeur d'un même panier de biens et services entre pays. Cette méthode vise à éliminer les différences de niveaux de prix entre pays.

restent inférieures de 16 % à celles du Royaume-Uni, de 20 % à celles de la Suède, de 32 % à celles de l'Australie, de 54 % à celles du Danemark et de 189 % à celles des Etats-Unis.

Par ailleurs, les pays de l'OCDE dépensent en moyenne 2,6 fois plus par étudiant dans l'enseignement tertiaire que par élève de l'enseignement primaire et 1,8 fois plus que par élève de l'enseignement secondaire : la France se situe à cet égard dans une position atypique, puisque ses propres indicateurs sont respectivement de 1,8 et 1,1. En d'autres termes, la France consacre 50 % des dépenses des établissements d'enseignement au niveau secondaire qui ne concerne que 42 % des effectifs scolarisés, alors qu'elle consacre 18 % de ces mêmes dépenses au niveau tertiaire qui concerne 14 % des effectifs : en sens inverse, l'Allemagne consacre 20 % de ses dépenses d'enseignement aux étudiants qui représentent 12 % des effectifs. Même s'il convient de tenir compte du fait que le coût moyen des étudiants français est tiré vers le bas en raison de la part plus importante des formations courtes, l'appréciation globale de ces résultats conduit à observer que, comparativement aux autres pays, la France privilégie nettement l'enseignement secondaire par rapport à l'enseignement tertiaire : le pourcentage des dépenses d'éducation qu'elle consacre aux établissements d'enseignement supérieur est de 18 % pour une moyenne des pays de l'OCDE de 24 %, ce qui la situe à la dernière place sur 26 pays. Cette situation particulière influe nécessairement sur l'efficacité et l'efficacités des universités.

Une autre façon de mesurer l'intensité de l'effort en faveur de l'enseignement supérieur consiste, pour neutraliser l'effet lié à la richesse relative des pays, à rapporter la part des dépenses par étudiant au PIB par habitant. La situation des pays les plus développés tend alors à se resserrer, mais la France, avec un indicateur de 0,33 pour l'ensemble de l'enseignement supérieur, reste encore éloignée de la moyenne de l'OCDE (0,42), et plus particulièrement du Royaume-Uni (0,40), de l'Allemagne (0,41), du Japon (0,42) et des Etats-Unis (0,63). A nouveau, si on se restreint aux seules dépenses d'enseignement, en éliminant les dépenses de recherche, la France (0,26) dépasse légèrement l'Allemagne (0,25), mais reste décrochée par rapport à la moyenne de l'OCDE (0,34). Ce n'est donc pas un niveau de richesses globalement insuffisant qui explique le financement comparativement plus faible par la France de son enseignement supérieur, mais bien un arbitrage des pouvoirs publics. Il apparaît en effet, en continuant à rapporter les dépenses unitaires au PIB par habitant, que la répartition effectuée entre les différents niveaux d'enseignement favorise particulièrement l'enseignement secondaire (la France se situe de ce point de vue au 5^{ème} rang sur 26 pays) au détriment de l'enseignement supérieur (la France se situe au 22^{ème} rang sur 26 pays) : seuls le Portugal, l'Italie et la Grèce occupent une position inférieure à celle de la France.

L'analyse des seuls financements publics permet de vérifier également ces constats. La part des dépenses publiques consacrées à l'enseignement tertiaire est ainsi nettement plus faible en France (2 %) que dans les autres pays comparables (2,8 % pour l'OCDE), à l'exception du Japon (1,6 %). De même, alors que la moyenne des pays de l'OCDE dépense trois fois plus de fonds publics pour l'enseignement primaire et secondaire que pour l'enseignement tertiaire, cette proportion monte en France à quatre fois. Une autre façon d'analyser la situation française consiste enfin à comparer le taux d'encadrement (nombre d'étudiants par enseignant) dans les principaux pays de l'OCDE. La France (18,1 étudiants par enseignant) se situe en dessous de la moyenne de l'OCDE (15,4) : elle occupe la 18^{ème} place sur 23 pays, avec un taux d'encadrement sensiblement plus faible que celui des principaux pays comparables pour lesquels ces données sont disponibles (11,3 au Japon, 12,3 en Allemagne, 13,7 aux Etats-Unis, 17,6 au Royaume-Uni).

Cette analyse peut être approfondie en tenant compte du fait que le coût des études supérieures ne dépend pas seulement du coût unitaire par étudiant, mais également de la durée moyenne des études universitaires propre à la structure des diplômes de chaque pays. Il est donc utile de calculer le montant des dépenses par étudiant sur la durée moyenne des études supérieures pour tenir compte du fait que celle-ci est relativement longue en France (4,7 années) par rapport au Japon ou au Royaume-Uni (3,8 années) ou encore par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE (4,2 années), tout en étant inférieure au cas extrême représenté par l'Allemagne (5,3 années). Cette prise en compte de la durée des études aboutit à un coût global de l'ensemble de la scolarité dans l'enseignement supérieur français proche de la moyenne de l'OCDE (42 910 dollars) : la situation de la France (41 372 dollars) rejoint notamment celles du Japon (42 970 dollars) et du Royaume-Uni (41 209 dollars), alors que les systèmes mis en œuvre par l'Allemagne (55 426 dollars), les Pays-Bas (63 190 dollars) et la Suède (69 980 dollars) apparaissent de ce point de vue particulièrement coûteux. Cette analyse montre que le modèle français d'enseignement supérieur aboutit à un coût global par étudiant équivalent à celui d'autres pays qui ont privilégié des études supérieures plus généralisées, plus coûteuses, mais moins longues : la France a arbitré pour sa part au détriment du taux d'accès et du coût unitaire, mais en faveur d'une durée de formation plus importante. Toutes choses égales par ailleurs, ce constat permet dès lors de mettre en valeur l'importance pour la France, du point de vue de l'efficacité, du taux de réussite des étudiants aux diplômes universitaires, puisque celui-ci influe directement sur la durée des études.

Une limite dans l'appréciation de l'efficacité et de l'efficacité comparées des situations française et étrangère doit enfin être particulièrement notée à ce stade. Les données de l'OCDE ne permettent pas, en effet, en prenant en compte le taux de succès aux examens, de calculer un coût réel moyen du diplôme obtenu. Il est donc actuellement impossible de comparer le coût des diplômes français - qui est au demeurant ignoré des universités françaises elles-mêmes - avec celui des diplômes équivalents à l'étranger - que l'on ne connaît pas mieux -. En dépit de la généralisation du système L/M/D, il n'est ainsi pas possible, pour prendre un exemple révélateur, de comparer le coût d'une licence de droit ou d'un master en sciences en France et dans les autres pays européens. Cette limite manifeste à l'appréciation de l'efficacité et de l'efficacité est regrettable et doit être soulignée.

I - 2 - e) La réussite aux diplômes

Selon l'OCDE, le fait de terminer avec succès un diplôme dans les délais habituellement prescrits constitue enfin un indicateur de l'efficacité intrinsèque des systèmes d'enseignement supérieur. De ce point de vue, les taux observables dans l'enseignement tertiaire long diffèrent considérablement selon les pays : ils s'élèvent ainsi en moyenne à 70 % dans l'OCDE, mais à 94 % au Japon, 83 % au Royaume-Uni, 70 % en Allemagne et seulement 59 % en France. La position de la France est meilleure pour l'enseignement tertiaire court : les taux observables sont de 73 % dans la moyenne de l'OCDE, mais de 86 % au Japon, 75 % en Allemagne et 72 % en France. En revanche, le taux correspondant pour les doctorats est très élevé au Japon (95 %), alors que le taux français (36 %) est le plus faible parmi tous les membres de l'OCDE, dont la moyenne s'élève à 58 %. Au total, tout en faisant la part des difficultés de comparabilité entre pays, cet indicateur paraît comparativement moyen en France pour l'enseignement professionnel court, faible pour l'ensemble des diplômes de niveau licence ou maîtrise, et insuffisant pour les doctorats, ce qui pose *a priori* un problème d'efficacité. Par rapport à celui des autres pays de l'OCDE, le rendement de l'enseignement supérieur français, mesuré par la durée moyenne d'obtention des diplômes, semble en outre de plus en plus faible au fur et à mesure que le niveau d'études s'accroît. Même en tenant compte de la prudence qui est

particulièrement nécessaire en l'espèce, ce constat amène ici encore à mettre l'accent, pour apprécier l'efficacité des universités françaises, sur l'importance des conditions d'obtention des diplômes (Cf. III^{ème} partie).

I - 3) Les caractéristiques des universités

I - 3 - a) Des situations hétérogènes

Une analyse approfondie des principales données relatives aux universités françaises amène par ailleurs, à ce stade de l'analyse, à la constatation selon laquelle la question de leur efficience et de leur efficacité ne peut en aucune façon être posée de façon globale, tant les caractéristiques des établissements universitaires paraissent différentes, et parfois même divergentes. L'exploitation de la base de données INFOSUP élaborée par la direction de l'évaluation et de la prospective pour 2002-2003 permet en effet de dresser un portrait précis de la situation des universités qui fait apparaître une très grande hétérogénéité :

- Les universités françaises enregistrent tout d'abord des variations inégales du nombre de leurs usagers : ainsi, de 1997-1998 à 2002-2003, alors que l'effectif global des étudiants inscrits dans l'ensemble des universités a diminué de 1,9 %, l'effectif d'une université a augmenté de 45,4 %, alors que celui d'une autre a diminué de 20,2 %. Sept autres universités ont gagné plus de 10 % d'étudiants, alors que, simultanément, six autres universités ont perdu plus de 10 % de leurs effectifs. Il est donc nécessaire de comparer les universités en tenant compte des évolutions démographiques qu'elles subissent et qui peuvent être très dissemblables sur une période réduite.
- Les universités ont par ailleurs des publics étudiants très différents : selon la base INFOSUP, une université accueille ainsi 71,3 % d'étudiants provenant de catégories sociales favorisées, alors qu'une autre n'en accueille que 22,7 % pour une moyenne nationale de 35,3 %. En sens inverse, le pourcentage de catégories sociales défavorisées est de 40,1 % dans une université, mais de 7,6 % dans une autre pour une moyenne nationale de 19,4 %. Enfin la proportion de boursiers parmi les étudiants peut varier de 1 à 5 selon les universités (par exemple 9,8 % dans un cas contre 50,0 % dans un autre, pour une moyenne nationale de 24,5 %).
- La provenance des étudiants entre les séries générales, technologiques et professionnelles du baccalauréat est également très différente selon les universités. Ainsi, alors que les moyennes nationales pour ces trois séries sont respectivement de 76,1 %, 10,8 % et 1,2 %, une université enregistre des ratios de 65,9 %, 20,3 % et 3,0 %, alors qu'en sens inverse une autre université a des ratios de 86,3 %, 5,6 % et 0,4 %. On compte onze universités dont le pourcentage d'étudiants provenant d'un baccalauréat technologique ou professionnel dépasse 20 %, pendant que, simultanément, vingt-cinq universités en comptent moins de 10 %.
- Les universités ne présentent pas la même structure d'offre de formation : alors qu'en moyenne la moitié des effectifs étudiants sont inscrits en premier cycle, cette proportion varie entre 26,7 % et 66,5 % ; en sens inverse, la part des 3^{ème} cycles, qui est en moyenne de 16,5 %, s'échelonne entre 4,4 % et 36,0 %. Une typologie se dégage en fait entre certaines universités qui fondent leur excellence sur la recherche et d'autres universités qui sont amenées à assurer avant tout des activités d'enseignement de proximité. Onze universités ont ainsi plus de 25 % de leurs effectifs dans le 3^{ème} cycle, alors qu'en sens inverse treize universités se situent en dessous de 8 %. Ces

universités, confrontées à des contraintes différentes et poursuivant des objectifs très dissemblables, sont difficilement comparables du point de vue de l'efficacité et de l'efficacé.

- Les enseignements professionnels sont très inégalement répartis. Ils représentent en moyenne 36 % des effectifs des universités françaises, mais ce pourcentage est très variable selon les dominantes disciplinaires des universités : il est de 52,2 % dans le groupe des universités scientifiques et médicales, 41,7 % dans les universités pluridisciplinaires avec santé, 34,2 % dans les universités pluridisciplinaires hors santé, 30,9 % dans les universités de droit et d'économie et 15,4 % dans les universités de lettres et sciences humaines ⁽⁴⁾. Ces écarts sont encore plus importants au niveau des universités prises isolément : selon la base INFOSUP, la part des enseignements professionnels varie ainsi entre 71,3 %, et 8,7 %. Ces universités ne peuvent en conséquence relever des mêmes formes d'analyse de leur efficacité ou de leur efficacité, tant sur le plan de leurs stratégies que sur celui de la gestion de leurs ressources et de leurs dépenses.

- Le nombre de diplômes préparés par les universités est également très hétérogène : certaines universités proposent quatre à cinq fois plus de diplômes que d'autres. Le nombre total de diplômes a augmenté en moyenne de 24 % pour la France entière de 1997-1998 à 2002-2003, en passant de 259 diplômes en moyenne par établissement à 322. Dans certaines universités de création récente, cette augmentation a été beaucoup plus importante : cinq universités ont ainsi enregistré une croissance de plus de 75 %.

- Les universités obtiennent des résultats très différents du point de vue de la réussite des étudiants aux diplômes. Ainsi, l'université qui obtient le meilleur taux de réussite global au DEUG en deux ans atteint un résultat de 77,2 % et celle qui obtient le taux le plus faible un résultat de 25,0 % : l'écart va donc du simple au triple. Si l'on prend en compte le taux de réussite global au DEUG en cinq ans, le meilleur résultat est de 94,3 % et le plus faible de 56,0 %, soit un écart qui est presque du simple au double. Si cette mesure est effectuée au sein des principales catégories d'universités définies par leurs disciplines dominantes, l'écart entre les taux les plus élevés et les plus faibles de réussite au DEUG sur cinq ans est d'un tiers pour les universités scientifiques, de près de la moitié pour les universités pluridisciplinaires dotées de filières de santé, et de près des deux tiers pour les universités de droit et d'économie. L'ensemble de ces données amène au constat d'une forte hétérogénéité des universités face à la question de l'échec étudiant (Cf. III^{ème} partie).

- La proportion de chaque catégorie d'enseignants varie considérablement d'une université à une autre, sans que ces différences s'expliquent par l'appartenance à une dominante disciplinaire. La proportion des professeurs peut ainsi varier du simple au double, celle des maîtres de conférences du simple au triple et celle des enseignants du secondaire du simple au décuple. Ces écarts traduisent à nouveau des différences structurelles entre certaines universités dont la stratégie s'appuie sur la recherche et dont la réputation leur permet d'attirer des professeurs, et d'autres universités, qui sont soumises à la contrainte d'un enseignement massif de premier cycle et qui doivent faire appel de façon plus importante à des maîtres de conférences, voire à des enseignants du secondaire.

⁴ La direction de l'enseignement supérieur a établi une typologie des universités en fonction des effectifs d'étudiants répartis par grandes disciplines. Cette typologie repose sur les critères suivants :

Effectifs en sciences et santé > 60%	Effectifs en sciences et santé < 60% et effectifs en tertiaires < 80%		Effectifs en tertiaires > 80%	Effectifs en tertiaires > 80%
Scientifiques et/ou médicales (15)	Pluridisciplinaires avec santé (21)	Pluridisciplinaires hors santé (25)	Tertiaires dominante lettres et sciences humaines (14)	Tertiaires dominante droit et économie (9)

- Selon la base INFOSUP, le taux d'encadrement des étudiants par les enseignants varie du simple au quadruple entre une université où on compte un enseignant titulaire pour 58 étudiants et une autre où cette proportion est de un pour 14 étudiants. Cet écart s'explique bien sûr par les dominantes disciplinaires des universités : l'encadrement par des enseignants titulaires est de 1 pour 18 étudiants dans les universités scientifiques, 1 pour 24 dans les universités pluridisciplinaires, 1 pour 36 dans les universités de lettres et sciences humaines, et 1 pour 42 dans les universités de droit et d'économie. Mais le taux d'encadrement dépend également fortement de l'offre et de l'organisation des formations qui sont propres à chaque université : ainsi ce ratio est compris pour les universités pluridisciplinaires hors santé entre 1 pour 20 étudiants et 1 pour 34, pour les universités de lettres et sciences humaines entre 1 pour 25 et 1 pour 39, et pour les universités de droit et d'économie entre 1 pour 30 et 1 pour 58. On constate de même qu'au sein des universités relevant de la même dominante disciplinaire, le nombre d'étudiants par diplôme n'est pas corrélé avec le taux d'encadrement par des enseignants titulaires.

- L'encadrement administratif et technique connaît également des différences importantes, y compris au sein de chaque catégorie d'universités de même dominante disciplinaire : on compte ainsi 35,6 agents IATOS (personnels ingénieurs, administratifs, techniciens et ouvriers de service) pour 1000 étudiants dans une université, mais 57,0 dans une autre, alors qu'il s'agit dans les deux cas d'universités scientifiques. De même, pour les universités pluridisciplinaires hors santé, ce ratio est compris entre 16,7 et 36,6. Pour les universités de droit et d'économie, on constate également un écart entre des ratios extrêmes de 12,8 et de 25,0.

- La marge de manœuvre financière d'une université peut se mesurer en particulier en observant la part des ressources propres dans son budget propre, c'est-à-dire hors salaires payés par l'Etat. Or cette proportion, qui s'élève en moyenne nationale à 39,7 %, varie considérablement selon les cas. Elle va ainsi du simple au double pour les universités scientifiques ou pour les universités pluridisciplinaires hors santé. De même les budgets par étudiant enregistrent un écart qui est au minimum de un à deux et qui peut aller jusqu'à un à quatre pour certaines dominantes disciplinaires.

- Les universités sont également très inégalement situées du point de vue de leurs surfaces immobilières. Alors que la surface moyenne par étudiant est de 9,2 m², l'écart est au minimum du simple au double, quelle que soit la dominante disciplinaire, entre les universités les moins bien dotées - le plus souvent les universités parisiennes - et les universités les plus favorisées - généralement les universités les plus récentes -.

- La place de la recherche diffère très sensiblement selon les universités : selon la base INFOSUP pour 2002-2003, les unités de recherche sont ainsi comprises entre 9 et 166. Mais surtout la nature de cette recherche distingue fortement les universités : ainsi le nombre d'unités mixtes de recherche liées à des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) s'élève à 135 dans l'université la mieux dotée à cet égard, alors qu'il n'en existe pas dans deux universités, que l'on en compte une seule dans une autre et deux dans une troisième. En sens inverse, la part des unités propres dans le total des unités de recherche est supérieure à 80 % dans trois universités, alors qu'elle est minoritaire dans neuf universités. Ces différences entraînent une aptitude très inégale des établissements à bénéficier des ressources financières issues des contrats de recherche ⁽⁵⁾. S'il paraît en effet prévisible que les universités se partagent ces ressources de façon très différentes selon leur dominante disciplinaire (63,1 % pour les scientifiques, 17,7 % pour les pluridisciplinaires médicales, 14,2 % pour les pluridisciplinaires hors santé, 2,7 % pour

⁵ Cette analyse n'intègre pas, par définition, les ressources des activités de recherche qui peuvent être logées en dehors des universités.

les juridiques et économiques et seulement 2,3 % pour les littéraires), l'écart des situations à l'intérieur de chacune de ces catégories est important.

En définitive, cette hétérogénéité des universités, dont les observations précédentes montrent qu'elle dépasse très largement les spécialisations disciplinaires, amène à la conclusion qu'il est extrêmement difficile d'effectuer une approche indifférenciée de leur efficacité et de leur efficacité. Il est en effet sans doute possible de chercher à comparer les universités - notamment en restant à l'intérieur de chaque dominante disciplinaire - dans tel ou tel domaine de leur activité d'enseignement, de recherche ou de gestion, mais il est en revanche impossible de procéder à une appréciation globale de l'ensemble du système universitaire, car celle-ci se heurte au constat selon lequel les universités ne remplissent manifestement pas toutes la même fonction, n'ont pas la même dimension et ne disposent pas de moyens homogènes.

I – 3 – b) Des stratégies différenciées

En outre, les différences observées entre les universités ne relèvent pas seulement de leurs activités et de leurs moyens, mais également de leur positionnement stratégique. Une typologie de ces stratégies peut ainsi être très sommairement esquissée à partir de certaines données telles que, par exemple, l'intensité de la production moyenne de doctorats par enseignant-chercheur, qui est l'un des multiples indicateurs pouvant traduire une orientation particulière en matière de recherche, ou bien encore le taux d'accès au 2^{ème} cycle en deux ans, qui est également une des multiples données pouvant refléter une orientation par rapport aux questions d'enseignement. Cette approche est bien entendu très partielle et ces données dépendent également de nombreux facteurs externes aux universités : toutefois, le rapprochement de ces deux indicateurs avec les ressources totales de l'université par étudiant (y compris les rémunérations payées par l'Etat) permet de raisonner à moyens comparables et d'illustrer certains processus de différenciation entre universités.

Ainsi, en ce qui concerne les universités scientifiques, on constate qu'une université qui, selon les données INFOSUP 2002-2003, occupe la première place pour le budget consolidé par étudiant, se situe en 4^{ème} place pour le ratio doctorats/enseignants-chercheurs, mais en 8^{ème} place pour le taux d'accès au 2^{ème} cycle en deux ans : cette université, qui bénéficie de ressources importantes, notamment sous la forme de contrats de recherche, obtient donc des résultats différents selon les deux critères précités. De même, une autre université qui se situe en 8^{ème} place pour le critère des ressources apparaît en 7^{ème} place pour le critère qui est lié à la recherche, mais en première place pour le critère lié à l'enseignement. Il existe donc apparemment dans certains cas des orientations marquées en faveur de différentes stratégies possibles. Certes, les résultats obtenus sont le plus souvent corrélés avec les moyens disponibles : ainsi une troisième université occupe la 3^{ème} place pour le critère des ressources, la 2^{ème} pour le critère recherche et la 5^{ème} pour le critère enseignement, ou bien encore une quatrième université occupe respectivement les 10^{ème}, 13^{ème} et 11^{ème} places. Ce phénomène est même majoritaire, puisque les deux tiers environ des universités scientifiques enregistrent un certain parallélisme des résultats obtenus avec les moyens mis en œuvre. Cette observation rappelle donc qu'en règle générale la question de l'efficacité n'est pas dissociable de celle des moyens et qu'il existe manifestement des seuils de ressources nécessaires pour atteindre certains niveaux de performance. Mais elle montre également qu'un tiers des universités scientifiques accentue, par delà les moyens disponibles, une orientation stratégique particulière. L'analyse des universités pluridisciplinaires avec ou hors santé vérifie également ce constat : la proportion d'universités dont les positions sont

sensiblement différentes selon les critères précités est également d'environ un tiers. Cette situation est en revanche moins perceptible dans les universités tertiaires.

Ces différences ne traduisent pas des écarts d'efficacité, car de multiples raisons peuvent expliquer un écart entre les moyens et les résultats obtenus, mais elles mesurent les effets d'une orientation, découlant de l'Histoire ou bien d'une prise de position stratégique, qui a abouti à renforcer certains résultats par rapport à d'autres. Il ressort en effet de cette typologie extrêmement simplifiée que, si les deux tiers environ des universités mènent une stratégie relativement indifférenciée, un tiers environ semble accentuer – implicitement ou explicitement – une orientation stratégique en faveur d'une performance dans le domaine de l'enseignement ou bien de la recherche. Ces résultats, qui sont conformes aux observations que la Cour a effectuées dans ses contrôles d'établissements universitaires, amènent dès lors à constater la nécessité, du point de vue de l'appréciation de l'efficacité et de l'efficacité, de la prise en compte de l'importance de l'autonomie des universités : celle-ci amène en effet à apprécier la performance des universités, non d'une façon uniforme par rapport à une stratégie nationale qui n'est au demeurant pas toujours explicite, mais par rapport aux stratégies qu'elles ont elles-mêmes déterminées. Cette observation met dès lors en lumière le caractère essentiel de l'explicitation de ces stratégies dans le cadre du contrat quadriennal. Elle met également en valeur la difficulté que le directeur de l'enseignement supérieur, en tant que responsable du programme « *Formations supérieures et recherche universitaire* », éprouvera inévitablement pour définir et évaluer une politique nationale qui sera élaborée à partir de stratégies universitaires qui peuvent être nettement différenciées.

I – 3 – c) Une carte universitaire dispersée

La multiplication des sites universitaires découle d'une politique d'aménagement du territoire qui a très nettement amélioré l'accès géographique à l'enseignement supérieur : aucun point du territoire ne se situe désormais à plus de 150 km d'une ville siège d'une université.

Cependant le nombre de sites universitaires paraît aujourd'hui élevé ⁽⁶⁾ : pour l'année 2003, en dehors du cas particulier de la région parisienne, on dénombrait 11 sites qui étaient le siège de plusieurs universités, 32 sites qui étaient le siège d'une seule université et 110 sites qui étaient des sièges secondaires d'universités. Une note s'appuyant sur les données d'un rapport remis à la DATAR en juillet 2004 par Daniel Filâtre et Aurélie Tricoire (CERTOP – université de Toulouse Le Mirail) montre qu'une centaine de sites regroupe globalement moins de 5 % des étudiants et qu'en sens inverse 90 % des étudiants sont répartis sur le quart seulement des sites universitaires. Il existe en fait une douzaine de grandes métropoles universitaires qui accueillent au total les deux tiers des étudiants. En revanche de nombreux autres sites n'atteignent pas une dimension que l'on peut considérer comme minimale : l'éparpillement actuel des sièges principaux d'universités entre une cinquantaine de pôles géographiques ne peut manifestement garantir dans chaque cas une visibilité suffisante sur le plan international.

En outre les sites périphériques, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas sièges d'universités, ont des effectifs moyens très faibles : 18 ont moins de 100 étudiants et 47 ont un

⁶ Il convient de rappeler que le nombre des implantations universitaires est nettement plus élevé que celui des sites : de nombreuses universités sont en effet dispersées sur une quinzaine, voire une vingtaine d'implantations situées dans la même zone urbaine. Il existe ainsi plus de 200 implantations universitaires pour la seule Ile-de-France.

effectif compris entre 100 et 500 étudiants. Depuis vingt ans, la dissémination des établissements universitaires sur le territoire n'a pas été précédée d'une démarche rationnelle, mais d'une accumulation d'influences diverses, dont celle de certaines collectivités territoriales qui considéraient que la création d'une structure d'enseignement supérieur était un vecteur de développement économique ou de notoriété : les universités n'ont pas toujours su résister à des projets sans validité suffisante ou dont seule la construction était financée par les collectivités concernées, la charge à long terme du fonctionnement leur étant en revanche partiellement ou totalement laissée à charge. Les antennes universitaires, c'est-à-dire les formations délocalisées en dehors des sièges d'université, constituent en conséquence un ensemble hétérogène : leur fréquentation varie de moins de 20 à plus de 3 000 étudiants. Bien que le seuil minimal pour l'ouverture de ces structures ait été fixé à 1 000 étudiants lors d'un comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) du 3 octobre 1991, on compte aujourd'hui 84 sites qui se situent en dessous de cette norme. *L'Atlas des formations* édité par la DEP cite, comme exemple extrême, le cas du site de Segonzac, qui accueille un diplôme d'études supérieures universitaires (DESU) de droit, gestion et commerce des eaux-de-vie et boissons spiritueuses et qui ne compte que 16 étudiants, dont seulement deux inscriptions principales. D'autres sites ne comprennent également que très peu d'étudiants : 13 à Cahors, 13 à Saint-Pol-de-Léon, 18 à Albi, 24 à Rochefort, 27 à Lons-Le-Saulnier, 34 à Sélestat, 39 à Mâcon, etc....

Les antennes universitaires peuvent être confrontées à plusieurs difficultés : des possibilités restreintes de parcours de formation dans le cadre du schéma L/M/D ; des contraintes pratiques pour organiser les enseignements dans des sites isolés ; une dimension insuffisante pour organiser des activités de recherche. Elles se caractérisent fréquemment par l'absence de second ou de troisième cycles, ce qui amène les étudiants qui veulent poursuivre leurs études à devoir rejoindre d'autres sites. Leur fonctionnement peut entraîner des coûts importants par rapport aux autres composantes, puisque les équipements sont répartis entre un nombre moins élevé d'étudiants. Par ailleurs, les difficultés que ces antennes rencontrent pour attirer les enseignants peuvent favoriser dans certains cas des compensations irrégulières, par exemple sous la forme d'octroi d'heures complémentaires fictives ou de prise de charge de frais de fonctionnement indus : parmi de nombreux exemples similaires, la Cour a ainsi identifié dans un de ses derniers contrôles une pratique de remboursement d'un aller-retour fictif pour six heures d'enseignement. Plus généralement, il n'est pas certain que les arguments habituellement développés en faveur de ces sites (proximité pour les étudiants originaires des familles les plus modestes, aménagement des territoires locaux) compensent dans tous les cas les contraintes qu'ils subissent, car ce type d'implantation ne garantit pas toujours aux étudiants la possibilité de poursuivre aisément leurs études, ni de participer à des activités de recherche d'un niveau approfondi. La spécialisation croissante de ces sites dans des formations professionnelles courtes tend enfin à diminuer leur vocation universitaire généraliste.

Cette situation pose plus généralement la question de la rationalisation de la carte universitaire. Certes les schémas de services collectifs de l'enseignement supérieur rappellent que le maillage des sites de formation est aujourd'hui suffisant sur le territoire et qu'il n'est pas nécessaire de créer des implantations nouvelles, mais plutôt de développer la mise en réseau des implantations délocalisées. Pourtant, contrairement aux orientations affichées par les pouvoirs publics, le nombre de sites ne cesse de croître : ils sont passés en province de 143 en 1998 à 153 en 2003. Les engagements répétés en faveur d'une stabilisation de leur nombre sont régulièrement démentis par la création d'un ou plusieurs sites nouveaux, alors qu'il peut paraître anormal qu'aucune implantation ne soit jamais remise en cause, en dépit de baisses parfois importantes des effectifs. Ces sites ne peuvent enfin servir complètement de substitut à une politique

d'amélioration de la vie étudiante, qui peut emprunter des voies plus directes (aide au logement, octroi de bourses).

Dans un document qu'elle a adressé à la Cour, la direction de l'enseignement supérieur a indiqué que, « *si la Cour a raison d'insister sur les risques induits par un trop grand éclatement de l'offre universitaire et une excessive dispersion des sites (153 sites universitaires actuellement recensés hors région Ile de France), il ne faut toutefois pas non plus perdre de vue la richesse que peuvent représenter ces implantations universitaires pour le développement économique local et le maintien de l'emploi. Tout repose en la matière sur la capacité des universités à tisser des liens avec les milieux professionnels et les entreprises, à optimiser le service rendu en utilisant la présence des plateaux techniques et la compétence des enseignants-chercheurs pour générer une véritable veille et prospective technologique au bénéfice des PME/PMI et du gros artisanat. Cette bonne insertion des diplômés professionnels dans le bassin économique local et la participation des professionnels à l'enseignement font ainsi partie des critères jugés essentiels dans l'examen des demandes de création de nouveaux diplômés* ». Il est cependant possible de constater qu'aucune recomposition des implantations locales n'a jamais été entreprise, quels que soient le nombre d'étudiants qui les fréquentent ou l'efficacité de leurs formations du point de vue de l'intégration des étudiants dans les cursus universitaires ou de l'accès à l'emploi. La prise en compte par les universités d'objectifs de développement économique local ne donne pas lieu, en outre, à un financement spécifique des charges de service public qui en découlent, ce qui ne permet pas d'apprécier les performances des établissements dans des conditions de clarté suffisantes.

Plus généralement, la politique de la carte universitaire est insuffisamment définie. L'article L. 614-3 du code de l'éducation indique que « *cette carte constitue le cadre des décisions relatives à la localisation géographique des établissements, à l'implantation des formations supérieures et des activités de recherche et de documentation, aux habilitations à délivrer des diplômes nationaux et à la répartition des moyens* ». Ces conditions ne sont guère réunies aujourd'hui : les critères précis d'une répartition spatiale performante des activités universitaires ne sont pas explicitement définis pour chaque catégorie de site universitaire et les mécanismes d'habilitation de l'offre de formation des universités n'empêchent pas de façon certaine la duplication d'enseignements identiques dans des sites peu éloignés ou bien l'existence de diplômés aux effectifs très faibles.

La carte universitaire ne peut en outre être limitée aux seules questions portant sur les constructions universitaires, telles qu'elles sont traitées par les contrats de plan Etat-région. Ceux-ci, en effet, se traduisent plus par une addition de projets que par une véritable rationalisation de l'offre de formation et de recherche. Ainsi le plan pour l'université du troisième millénaire (U3M) pour l'Ile-de-France, de même que le schéma des services collectifs de l'enseignement supérieur qui évoquait le « *développement anarchique du paysage universitaire* », est parti du constat de la « *dispersion du dispositif universitaire* ». Sa démarche a entendu concilier une « *logique de site* » et une « *logique de réseau* », en précisant que dans Paris intra-muros la logique de site devrait signifier des « *regroupements thématiques* » : cette approche aurait donc pu avoir le sens d'une recomposition effective de l'offre de formation. En fait ce plan a défini les pôles universitaires plus par juxtaposition géographique ou par création d'unités nouvelles que par une redistribution des spécialités thématiques entre universités. Les problèmes de coordination ou d'harmonisation n'ont pas non plus été traités. Ainsi le plan U3M annonçait la création en Ile-de-France d'une douzaine d'incubateurs liés à la recherche et indiquait qu'un

dispositif devrait en garantir la cohérence d'ensemble, mais il n'a pas été mis en place. De même ce plan expliquait qu'il serait souhaitable de limiter à terme le nombre de sites satellites par universités, mais il n'en a pas indiqué les moyens.

De surcroît, la dispersion de l'enseignement universitaire n'est pas seulement géographique (notion de site), mais également institutionnelle (notion d'établissement). L'effectif moyen des universités métropolitaines est de 17 500 étudiants seulement. Si l'on ne tient pas compte des cas particuliers représentés par l'université de Corte et les centres universitaires de formation et de recherche (CUFR) d'Albi et de Nîmes, cet effectif moyen est de 18 100 étudiants. Seules trois universités sur quatre-vingt deux dépassent 30 000 étudiants : Paris I (38 400 étudiants), Nantes (32 000 étudiants) et Paris V (30 700 étudiants). En sens inverse, 16 universités françaises comptent moins de 10 000 étudiants ⁽⁷⁾. S'il n'existe sans doute pas de taille minimale qui devrait être prescrite dans tous les cas et s'il convient de tenir compte des caractéristiques de chacune des spécialisations universitaires, il est de fait que cet éparpillement dilue fortement les sites multi-universitaires, puisque les onze métropoles universitaires dans les régions ont un effectif global compris entre 28 000 et 75 000 étudiants, pour une moyenne de 50 000 étudiants.

Par ailleurs, les sites universitaires sont soumis à des conditions d'attractivité différentes. Les académies de Lille et de l'Île-de-France retiennent ainsi fortement leurs bacheliers, avec un taux de maintien supérieur à 97 %. Ce taux est également supérieur à la moyenne nationale (88 %) à Rennes, Strasbourg, Lyon, Nancy-Metz, Toulouse ou Aix-Marseille. En revanche, il est inférieur à 70 % en Corse, à Amiens et en Antilles-Guyane. Ces effets d'attractivité différenciée montrent qu'il serait peu réaliste de supposer que les universités pourront à l'avenir se cantonner à leurs offres de formation ou de recherche sans prendre en compte celles des autres universités présentes sur le même site. Tout au contraire les évolutions actuelles montrent que la complémentarité entre les universités doit apparaître comme une étape nécessaire dans la construction de pôles universitaires puissants.

La conférence des présidents d'université (CPU) a adopté en octobre 2004 une position sur la notion de pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) qui indique clairement que « *l'apport de moyens supplémentaires ne suffira pas, seul, à répondre aux enjeux actuels* ». Ce texte reconnaît que le paysage universitaire est « *très distribué et hétérogène* ». Il rappelle que la forte densité actuelle a correspondu à une volonté politique de démocratisation, à la poussée démographique intervenue jusqu'en 1995 et au positionnement croissant des universités dans la recherche, mais il précise que « *ces deux axes de développement (accès accru à l'enseignement supérieur et positionnement fort en recherche dans les régions) n'ont pas toujours été gérés de façon cohérente : implantations de filières de formation éloignées du contexte de recherche nécessaire ; doublons non contrôlés en termes de diplômes* ». Il précise, en axant son propos sur la recherche, que « *toutes les implantations universitaires existantes ne pourront raisonnablement pas offrir sur place des conditions d'accueil adéquates à tous les acteurs* » ou encore « *qu'un établissement n'est pas excellent en tout et doit afficher des choix, en nombre plus ou moins grand, selon son potentiel* ». Il en conclut que « *les enjeux nouveaux, auxquels répondent les universités, nécessitent une réorganisation fonctionnelle et stratégique de l'espace universitaire français, sur les plans formation, recherche et innovation. Celle-ci passe obligatoirement par des coopérations, coordinations, voire des regroupements entre les implantations actuelles* ».

⁷ Si certaines universités étrangères de taille analogue sont prestigieuses, leurs niveaux nettement plus élevés de financement et les très fortes procédures sélectives qu'elles mettent en œuvre ne les rendent en rien comparables.

De même que ce texte indique à juste titre que, « *sur tout le territoire national, la structuration recherchée ne pourra prendre une forme unique* », il ne fait guère de doute que la recherche d'une synergie entre les universités situées sur un même site suppose en effet des liens allant bien au-delà des supports interuniversitaires actuels (pôles européens, services communs), qui ne concernent pas les missions essentielles de l'université. Certaines universités ont ainsi émis la demande d'une mise en place d'un observatoire des formations afin de rendre compte de l'offre (approche disciplinaire) autant que de l'accès aux formations (approche géographique) : cet outil de pilotage n'a cependant pas été développé. De même, certaines universités ont regretté lors des contrôles de la Cour que des nouvelles formations puissent être actuellement créées sans qu'il soit simultanément et systématiquement décidé d'effectuer des regroupements ou de fermer les filières dont les effectifs deviennent trop faibles ou bien. Certes des réseaux inter-universitaires se sont récemment multipliés en Rhône-Alpes, en Bretagne, dans les Pays-de-Loire et en Poitou-Charentes, dans l'Aquitaine et Midi-Pyrénées, etc.... Mais ces réseaux aux objectifs circonscrits ne peuvent cependant servir de substitut à une véritable recomposition de la carte universitaire. Il en va de même des alliances récentes entre certaines universités parisiennes qui permettront sans doute, notamment par un effet d'agrégation de leurs résultats dans le domaine de la recherche, de faire meilleure figure dans les classements internationaux, mais qui ne visent pas, en l'état actuel, à engager un véritable processus de restructuration institutionnelle.

La direction de l'enseignement supérieur (DES) met en avant pour sa part le fait que la visibilité internationale n'est pas seulement affaire de taille, mais également de qualité de la contribution des universités sur des créneaux spécialisés. La DES se situe en effet dans une perspective qui entend plutôt favoriser le renforcement de « *segments de qualité* » (par exemple l'écologie marine à Perpignan, la céramique à Limoges). Elle indique par ailleurs que la mise en place du schéma LMD a permis de développer la coopération inter-établissements par le développement des co-habilitations. Il est cependant possible de considérer également qu'en raison de ses effets limités, la coordination des offres de formation présentées par les universités dans le cadre des contrats quadriennaux ne peut tenir lieu à elle seule, dans la perspective du passage d'une culture de moyens à une culture de performance, de mode unique de régulation de la carte universitaire. Par delà cette coordination nécessaire, des regroupements institutionnels devraient dès lors être fortement encouragés sous la forme de financements appropriés accordés dans le cadre de la politique contractuelle ⁽⁸⁾.

⁸ L'importance de ce sujet a amené la Cour à décider d'engager une enquête spécifique sur la carte universitaire de la région parisienne.

II – OBSERVATIONS SUR L’EFFICIENCE

II – 1) La gouvernance et le pilotage

II – 1 – a) Les structures juridiques

L’article L. 711-1 du code de l’éducation dispose que « *les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel sont des établissements nationaux d’enseignement supérieur et de recherche jouissant de la personnalité morale et de l’autonomie pédagogique et scientifique, administrative et financière* ». Ce texte précise également qu’ils « *sont autonomes* » et qu’ils « *définissent leur politique de formation, de recherche et de documentation dans le cadre de la réglementation nationale et dans le respect de leurs engagements contractuels* ». Les universités constituent donc une catégorie particulière d’établissements publics caractérisée par une autonomie renforcée, tant sur le plan statutaire, dans la mesure où leurs statuts propres sont approuvés par leur conseil d’administration, que sur le plan administratif, dans la mesure où de nombreuses décisions sont exécutoires dès leur adoption ou leur transmission au recteur qui est chargé du contrôle budgétaire et du contrôle de légalité.

Les universités sont structurées, en application de l’article L. 713-1 du code de l’éducation, en composantes qui peuvent être des écoles et instituts internes, des unités de formation et de recherche (UFR) et des départements, laboratoires et centres de recherche. Ces composantes ont un statut dissemblable. Les instituts ou écoles internes, parmi lesquels on compte les IUT, peuvent ainsi recevoir directement des dotations en crédits et en emplois et leur directeur est ordonnateur secondaire de droit. Par ailleurs des établissements publics d’enseignement peuvent être rattachés aux universités, tout en conservant leur personnalité morale et une gestion financière spécifique : cette modalité est ainsi utilisée pour permettre à des écoles d’ingénieurs ou des instituts d’études politiques de garder une certaine autonomie tout en étant simultanément intégrés dans une université par un décret et une convention. Ces statuts dérogatoires et ces rattachements montrent en fait que l’unité des universités n’est pas complètement assurée par la loi. La Cour a ainsi observé le cas d’une université dans laquelle, sur huit composantes, quatre bénéficiaient de dispositions dérogatoires : le poids de ces unités rendait particulièrement difficile la mise en œuvre d’une véritable unité de direction et d’administration. Cette situation était d’ailleurs entérinée par les statuts de l’université qui évoquaient, en infraction avec les textes applicables, « *sa nature confédérale* » et qui reconnaissaient aux composantes « *un large pouvoir d’administration* » : ces statuts n’avaient jamais été transmis à la tutelle, ni fait l’objet d’un arrêté ministériel d’approbation. Cette université a subi une crise financière aigue en raison de l’incapacité de son échelon central à mutualiser les réserves des composantes nécessaires à son financement : l’organisation statutaire mise en place n’était pas étrangère à cette dérive centrifuge.

Une politique de regroupement des écoles d’ingénieurs et de rapprochement avec les universités a été mise en œuvre pendant la période récente, afin que ces écoles puissent mieux se positionner et améliorer leur potentiel de recherche. C’est ainsi que six écoles polytechniques universitaires et deux écoles d’ingénieurs ont été créées avec des statuts d’école interne, que trois regroupements ont été opérés sous la forme d’écoles extérieures et que cinq rattachements ont été effectués auprès d’établissements publics d’enseignement. Si cette rationalisation de l’offre de

formation constitue un progrès certain, le fait de multiplier les statuts dérogatoires au lieu de recourir à un statut de composante ordinaire peut être discuté. La Cour a en effet souvent constaté dans ses contrôles l'émergence de situations d'indépendance de fait qui se traduisaient par une absence de participation des entités dérogatoires ou rattachées aux projets communs et aux arbitrages financiers engageant l'ensemble de l'université : le maintien des particularismes ne va pas dans le sens du renforcement de l'autonomie des universités.

Par ailleurs, certaines universités, soucieuses de préserver des situations acquises, sont restées anormalement figées dans leur structuration d'origine. Ainsi, dans une université récemment contrôlée par la Cour, quatre UFR sont spécialisées dans l'enseignement des langues, ce qui contribue à une dispersion manifeste des moyens ; de même les sciences humaines et sociales coexistent au sein de plusieurs UFR qui auraient pu être regroupées ; cette même université a enfin comporté jusqu'à cinq « unités de formation » qui n'étaient pas conformes à la réglementation. D'une façon générale, il est peu fréquent que les universités reviennent sur la répartition initiale de leurs composantes, alors que les modifications intervenues dans la démographie étudiante ou l'organisation pédagogique auraient justifié sa remise en cause : ainsi, de manière caractéristique, la mise en œuvre de la réforme L/M/D qui a redéfini l'ensemble des parcours de formation a, en dehors de certaines réorganisations signalées par la DES (Aix-Marseille III, Clermont II, Nice, Paris V, Paris VI, Paris VII, ...), souvent laissé subsister dans les universités des composantes qui auraient pu être fusionnées.

Cet immobilisme va parfois - dans des cas heureusement rares - jusqu'à la tolérance de véritables situations de sécession de fait, ainsi qu'il a été observé lors d'un contrôle d'une UFR qui ne renvoyait pas à la présidence de l'université de réponses aux questionnaires budgétaires, organisait des formations avec des dépassements de 800 heures, ne respectait pas les dates d'examen ou les procédures de notation et de passage dans l'année supérieure, validait des diplômes non-conformes aux habilitations, prenait des décisions en conseil d'UFR alors que le quorum n'était pas réuni et ne réagissait pas aux demandes d'explication du secrétariat général, en dépit de ses multiples relances et de mises en demeure. Cette même université abritait des « structures administratives transitoires », dont l'appellation singulière désignait des entités souhaitant prendre leur indépendance par rapport à leurs UFR d'origine et qui, faute de pouvoir le faire dans des conditions régulières, jouissaient d'une autonomie de fait avec l'assentiment du conseil d'administration : ces structures étaient irrégulières et constituaient une source permanente de fragilité juridique pour l'université.

Des imprécisions statutaires anormales peuvent également s'observer : une entité dénommée « service commun » et dotée d'une autonomie budgétaire n'est en fait qu'un service général de l'université ; diverses entités administratives qui ne sont ni des services généraux, ni des services communs ont un statut imprécisé ; une UFR ne pratique aucune activité d'enseignement, etc. ... Dans un cas, une composante a été créée alors qu'elle n'était ni une UFR, ni un institut ou une école interne, mais une unité mixte de recherche : l'université a indiqué qu'il s'agissait d'une « structure fédérative », alors que pourtant, paradoxalement, elle n'était constituée que d'une seule unité. Cette unité *sui generis* était administrée par un directoire qui proposait au président de l'université la nomination du directeur : de façon non prévue par les textes réglementaires, celui-ci gérait par délégation du vice-président de la recherche toutes les affaires relatives à l'exécution du budget, décidait de l'utilisation de l'ensemble des moyens et dirigeait les personnels. Outre les défaillances du contrôle de légalité, ce type de situation met en lumière les risques encourus du fait d'une analyse juridique approximative. Plus généralement, les

structures internes des universités, qui doivent être approuvées par des délibérations statutaires prises à la majorité des deux tiers des membres en exercice du conseil d'administration, n'ont pas toujours suivi le développement de certains types d'organisation : elles se sont ainsi peu souvent adaptées à l'émergence des écoles doctorales, des enseignements professionnalisés ou des structures liées à la recherche.

Par ailleurs, le conseil d'administration des universités comprend de trente à soixante membres : 40 à 45 % de représentants des enseignants, 20 à 30 % de personnalités extérieures, 20 à 25 % de représentants d'étudiants et 10 à 15 % de représentants des personnels administratifs et techniques. Le code de l'éducation permet d'adapter avec souplesse ces règles dans le cas des écoles et instituts externes qui, ayant une forte vocation professionnelle et technique, peuvent comprendre dans leurs conseils d'administration de 30 à 60 % de personnalités extérieures. Plusieurs insuffisances sont cependant observables. Tout d'abord le caractère pléthorique de ses effectifs ne permet pas au conseil d'administration des universités d'être une véritable instance de décision : une dimension plus resserrée serait nécessaire pour assurer le bon fonctionnement de ces conseils. En outre, des risques constants d'insuffisance de quorum peuvent découler d'un absentéisme qui peut être élevé, en particulier pour les personnalités extérieures. Dans un cas observé par la Cour, les statuts de l'université n'ont ainsi jamais pu être adoptés, faute de quorum. Dans un autre cas, le conseil d'administration était réuni en moyenne deux fois par mois, mais le déroulement de ses séances était fortement perturbé par de multiples reports de vote : le conseil d'administration débutait le plus souvent sans avoir atteint le quorum nécessaire pour siéger, l'ordre du jour subissait des modifications incessantes, des distorsions étaient relevées entre le nombre de participants et le nombre de voix et de votants indiqué lors de chaque scrutin, et les participants arrivaient ou partaient du conseil de telle sorte que certaines questions étaient débattues, puis soumises au vote alors que le quorum n'était plus réuni.

Les universités tendent également parfois, par souci de figer les situations sur des compromis anciens, à ne pas adapter la composition statutaire de leurs conseils d'administration aux évolutions enregistrées depuis les statuts d'origine. Un président a ainsi déclaré lors d'un contrôle de la Cour qu'il regrettait de n'avoir pu réformer le mode des élections des enseignants au conseil d'administration, qui ne prenait pas en compte l'évolution récente des effectifs des différentes filières : rien n'empêchait pourtant l'université de faire évoluer ses statuts sur ce point. Une autre université a fait valoir, pour justifier les déséquilibres de la représentation des enseignants au conseil d'administration, que ceux-ci se répartissaient entre de multiples sections du conseil national des universités (CNU), et qu'il était illusoire d'imaginer représenter dans chaque collège toutes les disciplines : pour autant, le dispositif mis en œuvre était manifestement favorable à un secteur disciplinaire dont l'importance des effectifs avait nettement décliné depuis les statuts d'origine, ce qui n'était pas conforme à l'esprit de l'article L. 712-3 du code de l'éducation, aux termes duquel « *les statuts de l'université s'efforcent de garantir la représentation de toutes les grandes disciplines enseignées* ».

Compte tenu d'une pratique parfois excessive de la recherche d'un consensus préalable aux décisions du conseil, la mise en place de commissions diverses au sein des établissements présente également dans certains cas le risque de générer une interposition dans les procédures normales de décision des organes compétents. Dans une université contrôlée par la Cour, une « commission des finances » était ainsi en pratique la seule instance de délibération du budget que les membres du conseil d'administration ne pouvaient que valider globalement, après l'avoir consulté, s'ils le souhaitaient, auprès de l'agent comptable. Une autre université avait

multiplié les commissions qui diluaient le rôle des instances statutaires : commission des moyens, commission des affaires générales, commission sociale d'établissement, commission d'évaluation, commission du développement et des grands équipements, commission informatique, commission pédagogique, commission de la vie universitaire, etc.... Une troisième université avait créé en quelques années une commission des personnels enseignants de 15 membres, une commission des finances de 35 membres, une commission de la pédagogie de 33 membres dont la redondance avec le conseil des études et de la vie universitaire (CEVU) était patente, une commission de révision des statuts de 10 membres, une commission du patrimoine de 17 membres, et une commission de gestion du fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes (FSDIE) de 40 membres, sans compter des cellules plus restreintes de 5 à 6 personnes (cellule budgétaire, cellule emploi), chargées d'examiner diverses questions techniques. Cette prolifération générait en définitive une véritable polysynodie préjudiciable à l'efficacité des procédures de décision.

Certaines initiatives statutaires paraissent également confuses. Une université a ainsi créé une conférence des directeurs de composantes qui est présidée par le président de l'université. Pour éviter que cette structure ne prenne des décisions sur lesquelles il n'aurait plus aucun pouvoir, le conseil d'administration a précisé que cette conférence serait définie dans les statuts comme « *un organe consultatif assistant le président, sous son autorité, dans sa fonction* » : la signification exacte de cette structure informelle, non prévue par les textes réglementaires parmi les organes consultatifs des universités, est cependant restée peu compréhensible. Une autre université a mis en place un « comité d'orientation » dont la composition et les missions n'entrent pas dans le cadre actuel du code de l'éducation. Composé de 34 membres, dont 15 personnalités extérieures à l'université, ce comité est consulté « *sur les grandes orientations relatives au développement des activités de formation et de recherche* » et peut « *formuler toutes propositions concernant ces domaines* » ; en outre, « *son avis sur le contrat [est] sollicité* ». Interrogée sur le fonctionnement de cette structure, l'université a indiqué que le rythme de réunion de cette instance était irrégulier et que la participation de ses membres était faible. S'il est possible de comprendre l'intérêt de ce comité pour promouvoir l'image de l'université et pour bâtir des partenariats actifs avec son environnement social, économique et territorial, il était cependant risqué de conférer à une telle structure des attributions telles que le débat d'orientation du projet d'établissement qui sert de base aux négociations avec le ministère, car, en se prononçant directement sur les orientations fondamentales de l'université, cette structure peut dépasser son rôle consultatif et faire obstacle au rôle normal des trois conseils centraux de l'université. De même une autre université avait créé un « sénat » composé de huit membres, désignés pour moitié par le président de l'université et pour moitié par le conseil d'administration, avec pour mission « *de veiller au maintien et au développement de l'esprit de coopération à l'intérieur de l'université, de proposer des adaptations souhaitables et de prévenir les différends* ». Il est heureux que cet organisme irrégulier n'ait plus d'existence effective, l'université ayant reconnu que « *cette instance à l'appellation pompeuse [avait] été créée à l'époque où il existait des conflits importants entre les composantes, que les présidents n'étaient pas en mesure de régler.* ». Plus généralement, il est regrettable que les universités ne disposent pas, le plus souvent, d'une expertise juridique suivant avec attention la vie et l'organisation statutaires des établissements, afin d'éviter les risques de contentieux et d'annulation.

Des difficultés relationnelles s'observent enfin parfois entre la présidence et les composantes, ce qui peut s'expliquer par un héritage de l'histoire « facultaire » des universités qui reste très présente dans certains cas. La coexistence du président de l'université avec des entités internes dirigées par des directeurs élus avec des durées de mandat différentes peut entraîner des

difficultés, d'autant plus que les conseils des UFR ne sont pas représentés en tant que tels dans les conseils de l'université. L'isolement de certaines composantes ou leur réticence à l'égard de l'action de l'équipe présidentielle ne peuvent être toujours évités, d'autant plus que les solutions qui sont alors éventuellement mises en place sous forme d'instances associant les directeurs de composantes n'introduisent pas toujours la clarté nécessaire dans la répartition des responsabilités, la limite entre une simple fonction consultative et une participation aux décisions n'étant pas toujours clairement fixée.

II - 1 - b) La gouvernance et l'autonomie

Le président de l'université est élu par l'ensemble des membres des trois conseils prévus par le code de l'éducation (conseil d'administration, conseil scientifique et conseil des études et de la vie universitaire). Il est obligatoirement choisi parmi les enseignants-chercheurs permanents en exercice dans l'université, son mandat dure cinq ans et il n'est pas immédiatement rééligible. Ces caractéristiques aboutissent à une situation spécifique des présidents d'université : leur origine et les modalités de leur élection leur permettent de bénéficier d'une légitimité assurée au sein de leur établissement ; toutefois la durée de leur mandat n'est en rien corrélée avec celle des contrats quadriennaux qui lient les universités à l'Etat, ce qui ne va pas dans le sens d'une gestion par objectifs qui serait inscrite dans une démarche fondée sur la recherche de l'efficacité et l'efficience. Les présidents d'université ne sont en effet ni élus, ni systématiquement jugés dans leur action sur des projets d'établissements dont ils assumeront jusqu'à leur terme la définition et la responsabilité de l'exécution. Si l'absence de renouvellement des mandats des présidents d'université a été justifiée à l'origine par la nécessité de ne pas dépendre des organes qui les ont élus, la durée de leur mandat les empêche d'agir dans la continuité⁹.

En application du code de l'éducation, le président de l'université est assisté d'un bureau élu sur sa proposition et dont la composition est fixée par les statuts de l'établissement. Or ce bureau n'est pas toujours réuni ou la portée de ses débats peut être très limitée. Lorsqu'il fonctionne réellement, sa composition reflète par ailleurs parfois une difficulté du président à affirmer son autorité. Dans une université contrôlée par la Cour, le bureau reproduit ainsi les organes statutaires : il se compose de huit personnes (4 enseignants, 2 personnels IATOS, 2 étudiants) exclusivement élues parmi les membres des trois conseils. Par opposition, une autre université a mis en place un bureau regroupant les vice-présidents, le secrétaire général, l'agent comptable, le chef de cabinet du président et des membres de l'université volontairement choisis en dehors du conseil d'administration, ce qui traduit la volonté de constituer une équipe présidentielle effective. Une autre université a même fait du bureau, dont la fréquence des réunions est hebdomadaire, l'organe principal de décision : il détermine les objectifs budgétaires et les traduit par des propositions de cadrage et de répartition budgétaires qui sont ensuite soumises au vote du conseil d'administration, ce qui débouche en définitive sur une particulière efficacité de la gestion budgétaire. Cette même université s'est également orientée vers une mise en oeuvre renforcée des pouvoirs des différents conseils : le conseil des études et de la vie universitaire traite ainsi de tous les aspects de la pédagogie, ce qui comprend la préparation du budget de l'enseignement (heures complémentaires, investissements pédagogiques,

⁹ L'article 8 du projet de loi sur l'autonomie prévoyait que le président de l'université serait élu pour un mandat de six ans non immédiatement renouvelable.

fonctionnement des services communs). Cet exemple montre qu'un renforcement de la fonction présidentielle ne signifie nullement un affaiblissement des organes délibérants.

La constitution des états-majors est cependant parfois également marquée par la confusion. Ainsi un président d'université a fait élire, en plus des vice-présidents statutaires prévus par le code de l'éducation, des « vice-présidents délégués » non prévus par la réglementation et qui présentaient la particularité de cumuler leurs fonctions avec la direction des services administratifs. Un autre a nommé, en plus du vice-président du conseil d'administration, délégué à la pédagogie et à la réforme L/M/D, et du vice-président du conseil scientifique, délégué à la recherche, 24 « délégués » dont les fonctions, détenues par des enseignants-chercheurs, affaiblissent inévitablement l'autorité des responsables des services administratifs. La quasi-totalité des établissements est enfin dotée de conseils de direction qui constituent le véritable centre du gouvernement de l'université : il est pour autant peu fréquent que ces structures diverses et informelles soient prévues dans les statuts ou le règlement intérieur, ce qui porte atteinte à leur légitimité.

Toutes les modalités de gouvernance - de la centralisation la plus extrême à une très forte déconcentration - peuvent également être observées dans la gestion des universités. Ainsi, alors que l'article L. 712-2 prévoit que « *le président peut déléguer sa signature aux vice-présidents des trois conseils, au secrétaire général et, pour les affaires concernant les unités de formation et de recherche, les instituts, les écoles et les services communs, à leurs directeurs respectifs* », aucune délégation de signature n'a été consentie dans une université aux directeurs de composantes et de services communs, et il n'existe pas d'autres ordonnateurs délégués que le secrétaire général et les deux vice-présidents, qui disposent tous trois de délégations de signature très larges : cette centralisation aboutit par exemple à ce que de multiples bons de commande soient émis au sein des différents services (composantes, services communs, services généraux), mais ne soient signés que par trois personnes. Dans un autre cas qui se situe à l'opposé, le nombre des délégations accordées par le président ne cesse de s'accroître, essentiellement en raison de l'expansion des structures de recherche de l'université : outre la délégation accordée au secrétaire général, on recense des délégations accordées à 4 directeurs de composantes, 26 directeurs de laboratoires, 6 directeurs de services communs, 3 chefs de division, etc.... Cette organisation entraîne un certain déséquilibre des responsabilités au sein des composantes : ainsi les directeurs d'UFR ne bénéficient pas tous de délégations, à la différence des directeurs de laboratoire qui leur sont pourtant rattachés, si bien que les UFR n'ont pas de vision claire des flux financiers des laboratoires. Enfin l'examen d'une autre université a révélé un caractère étonnamment extensif des délégations, puisqu'il existait 310 délégataires : sur ce total, 190 responsables de services, de divisions, de filières ou de centres de responsabilité avaient reçu une délégation complète qui couvrait toutes les phases de la dépense (commande, engagement, liquidation, certification du service fait, et mandatement). Une seule UFR cumulait 147 délégations de premier niveau, et tous les responsables des centres de responsabilité de deux autres UFR, soit 110 personnes au total, avaient reçu une délégation de l'ordonnateur principal pour les phases de la dépense allant de la commande à la certification du service fait. Les montants en deçà desquels la délégation était accordée étaient par ailleurs extrêmement disparates (de 800 € à 30 000 €), sans qu'apparaisse la moindre justification de ces écarts. Le secrétaire général de cette université a reconnu que cette situation était peu compréhensible et qu'il était nécessaire de rationaliser ces délégations de signature en les concentrant entre les mains des ordonnateurs secondaires et des responsables administratifs et financiers des composantes.

Les présidents d'université tentent pour la plupart de revendiquer clairement, au-delà d'une simple position d'arbitrage, celle de la direction effective et entière de leur établissement. La place du président doit en effet être bien établie afin de permettre un pilotage efficace de l'université : non seulement le président doit constituer une véritable équipe de direction et bâtir un projet reposant sur des objectifs hiérarchisés, mais il doit également mettre en place des dispositifs d'audit et d'évaluation interne qui lui sont directement rattachés. L'action de la présidence doit notamment passer par un renforcement des services centraux et par un resserrement des dispositifs de gestion, afin de n'être pas mis devant le fait accompli dans les domaines de la commande publique, des investissements, de l'organisation pédagogique ou de l'élaboration de l'offre de formation. Un critère, parmi d'autres, montre les progrès qui restent à accomplir : bien peu de présidents soumettent un rapport d'activité à la délibération du conseil d'administration. L'image du président doit pourtant apparaître de plus en plus proche de celle d'un dirigeant qui doit exercer de façon visible les missions essentielles engageant l'université. La fonction exécutive doit être affermie ⁽¹⁰⁾.

Cette affirmation de la fonction présidentielle va au demeurant de pair avec la revendication de l'autonomie des universités. Celle-ci n'a en effet de signification que si elles sont en mesure de promouvoir une identité commune et de se doter d'un gouvernement pleinement reconnu, alors qu'elles n'ont pas toujours suffisamment renforcé l'autorité de leurs instances centrales. L'héritage des anciennes structures « facultaires » a maintenu un rôle des composantes qui peut dans certains cas faire obstacle à une véritable unité de l'université, alors que, pour aller dans le sens de l'autonomie, la légitimité du président ne doit pas être établie vis-à-vis des seuls services administratifs centraux, mais de l'ensemble de l'université. En définitive, l'aspiration à une plus grande autonomie a été réactualisée par la démarche de performance désormais mise en avant par la LOLF, mais elle se heurte toujours à deux observations de fond : les universités n'ont, tout d'abord, pas encore toutes fait la preuve qu'elles utilisent bien les marges de manœuvre dont elles disposent d'ores et déjà ; d'autre part, elles n'ont pas toutes démontré leur capacité à élaborer une stratégie unitaire et à mettre en place les instruments de son pilotage. Les universités françaises subissent en outre un déficit de responsabilité : le système universitaire fonctionne sans conséquence positive ou négative de sa réussite ou de son échec, d'autant plus que le président de l'université, qui est élu pour cinq ans, ne peut juridiquement être contraint à la démission et qu'il n'est pas rééligible.

La direction de l'enseignement supérieur a indiqué, en réponse à cette analyse, qu'elle considérait également qu'une démarche contractuelle approfondie « suppose au préalable, pour être réussie, le renforcement du pilotage. Il faut que les universités se dotent d'une équipe dirigeante unie et organisée autour d'un projet structuré (...) ». Elle a précisé toutefois qu'on « ne peut que partager pleinement cette analyse, sans souhaiter toutefois revenir à l'heure actuelle sur la durée du mandat présidentiel, ni revoir systématiquement dans le cadre contractuel le mode organisationnel des composantes, ce qui pourrait être déstabilisant pour l'établissement à plus ou moins long terme ; il est préférable dans ce dernier cas de faire confiance au dialogue contractuel ». Pour autant, si le contrat peut en effet servir utilement de support pour

¹⁰ La DES a indiqué dans sa réponse que « le ministère a conscience des enjeux et ne méconnaît pas les difficultés ainsi mises en exergue par la Cour. Aussi bien, dès la campagne contractuelle 2004, la direction de l'enseignement supérieur a fait du renforcement de la gouvernance une de ses priorités et, dans le cadre du contrat, a accompagné par un soutien financier les présidents les plus motivés dans leur politique de pilotage ».

accompagner l'évolution des structures internes, il ne semble pas que la préoccupation de performance, désormais pleinement affirmée, permette de faire l'économie d'une réforme plus profonde dans au moins trois domaines concernant directement la gouvernance des universités: la dimension excessive du conseil d'administration, qui est peu favorable à des débats suffisamment approfondis sur les grandes orientations stratégiques, la durée du mandat de cinq ans du président, déconnectée tant de celle du conseil d'administration que de celle du contrat conclu entre l'université à l'Etat, qui sont toutes deux de quatre ans, et enfin le statut particulier des composantes, dont les pouvoirs, découlant du passé facultaire des universités, s'inscrivent parfois en opposition avec le principe de l'autonomie des universités et les évolutions les plus récentes intervenues en matière d'organisation de la formation et de la recherche, telles que par exemple le schéma L/M/D et les écoles doctorales, qui dépassent tous deux les frontières des actuelles UFR. Pour être réussie, la mise en œuvre de la LOLF s'accompagnera inévitablement d'une redéfinition précise des modalités de la gouvernance des universités.

II – 1 – c) Le pilotage

La répartition des fonctions de gestion entre l'échelon central et les composantes répond à des modes variables d'organisation. La Cour a ainsi observé dans un contrôle d'université que la déconcentration de l'exécution budgétaire était très limitée : chaque service procédait à un « pré-engagement » de ses dépenses, mais la confirmation de l'engagement comptable devait être ensuite effectuée par le service financier qui maîtrisait l'ensemble des opérations budgétaires et comptables. Dans un autre cas, l'organisation administrative avait également évolué vers une centralisation qui, selon cette université confrontée à des difficultés financières importantes, permettait de mieux resserrer la gestion de l'établissement. Cette université observait en effet que ses tentatives antérieures de déconcentration n'avaient pas toujours été accompagnées d'une définition précise du rôle des services centraux et de la mise en place d'outils de suivi efficaces : elle estimait en conséquence que sa priorité devait désormais être l'accentuation de son effort de cohésion et la mise en place d'une gestion plus regroupée répondant aux contraintes de sa situation difficile. D'autres universités adoptent une orientation différente et estiment en sens inverse qu'une large déconcentration peut permettre de déléguer aux composantes des responsabilités spécifiques, notamment en matière de gestion comptable et financière ou bien d'organisation de la scolarité, même si cette orientation, qui aboutit à dupliquer au sein de chaque composante des fonctions qui pourraient être assurées de façon unifiée, peut générer dans certains cas des coûts importants, notamment lorsque les UFR sont de petite dimension.

Quel que soit le mode d'organisation adopté, il importe que le partage des responsabilités soit clairement déterminé. Un contrôle de la Cour a ainsi analysé le cas d'une gestion administrative particulièrement performante. Le projet d'établissement avait été décliné au sein de l'université en projets de services, et chaque responsable avait reçu une lettre de mission détaillant les actions à poursuivre ou entreprendre. En outre des réunions périodiques étaient organisées entre les directeurs de composantes et les chefs de service administratifs qui venaient exposer les particularités de leurs missions : cette initiative dénotait un souci peu fréquent de formation des responsables de composantes. En sens opposé, il a pu être observé, dans une autre université, une structuration de l'organisation administrative par « pôles » qui ne s'appuyait, ni sur des lettres de mission, ni sur des documents de cadrage destinés aux principaux services administratifs. Dans une dernière université, enfin, il n'existait pas encore de contrats d'objectifs formalisés, mais la nouvelle présidence souhaitait mettre en place un nouveau système de

répartition des moyens non pédagogiques entre les composantes à partir d'indicateurs liés à des objectifs. L'évolution vers une culture de résultats était donc désormais perceptible dans cet établissement qui ignorait jusqu'alors toute confection de tableaux de bord.

Les obstacles opposés à un meilleur pilotage restent cependant importants. Lors du contrôle précédent d'une autre université, la faiblesse de l'organisation administrative centrale avait ainsi été soulignée par la Cour : des fonctions aussi essentielles que les finances, les services juridiques ou les marchés étaient très faiblement assurées par le secrétariat général. Au regard de ces constats, il avait été rappelé qu'il était nécessaire « *de confier au secrétariat général des fonctions de pilotage général qu'il se trouve aujourd'hui dans l'incapacité de remplir* ». Lors du contrôle suivant, il a pu être observé qu'un certain nombre de progrès avaient été accomplis, mais que ceux-ci restaient largement en deçà des engagements qu'avait pris le président de l'université. Si les différents services centraux avaient été regroupés dans quelques grandes directions fonctionnelles (« ressources humaines », « scolarité et vie étudiante », « finances »), à la place d'une trentaine de chefs de service jusque là très autonomes, un certain nombre de tâches essentielles continuaient, de l'aveu même du secrétaire général, de pâtir d'une insuffisance de moyens et de coordination : la fonction « achat » reposait sur un service des marchés aux attributions réduites et incapable d'encadrer les composantes, la fonction informatique devait être réorganisée et la direction des affaires générales, qui comprenait pourtant une cellule « tableaux de bord », n'avait pu mener à bien le développement d'outils de pilotage et d'aide à la décision. Toutefois les responsables administratifs des composantes, désormais appelés « délégués du secrétaire général », étaient à présent nommés par le président de l'université sur proposition de ce dernier. Ils étaient par ailleurs réunis de façon régulière et plus étroitement associés aux actions mises en œuvre par les directions et services centraux. Compte tenu de leur proximité quotidienne avec les directeurs de composantes et de leur dépendance hiérarchique vis-à-vis de ces derniers, ces responsables continuaient cependant à bénéficier d'une très large autonomie d'action à l'égard de la structure centrale. Les directions fonctionnelles de l'université rencontraient en particulier de réelles difficultés pour traiter directement avec les composantes sans se faire taxer d'ingérence dans leurs affaires intérieures. En ce qui concernait enfin la mise en œuvre, au niveau du secrétariat général, d'une fonction de pilotage d'ensemble de l'université (personnel, finances, immobilier, pédagogie) avec notamment la mise en place de tableaux de bord et d'indicateurs nécessaires à la prise de décision, l'université qualifiait elle-même de « *dérisoires* » les progrès qu'elle avait accomplis.

Quelle soit centralisée ou décentralisée, l'organisation administrative ne doit pas conduire à l'effacement du rôle du secrétaire général de l'université. L'article L. 953-2 du code de l'éducation indique qu'il est nommé par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, sur proposition du président de l'établissement, et qu'il est « *chargé de la gestion* » de l'université sous l'autorité du président, ce qui doit le placer au centre de l'organisation et des procédures de pilotage. Un contrôle de la Cour a ainsi critiqué une situation dans laquelle, en raison de la multiplication de chargés de mission qui suivaient directement l'activité des services, le secrétaire général ne disposait sous son autorité immédiate que des fonctions relatives à l'informatique, à l'hygiène, à la sécurité et à l'organisation des concours. Il en va de même de certains cas où des élus ou des délégués du président, voire un directeur de cabinet ou un chargé de mission, dirigent conjointement des services administratifs placés normalement sous son autorité, introduisant ainsi une confusion entre les niveaux de responsabilité. Le secrétariat général d'une université est une fonction centrale dont les responsabilités sont décisives pour l'efficacité et l'efficience des établissements : tout affaiblissement de leur portée ne peut qu'être préjudiciable à la coordination des activités et des missions.

Enfin, dans tous les cas, le mode d'organisation administratif ne peut suppléer par lui-même à la carence des systèmes de pilotage qui apparaissent encore trop souvent rudimentaires dans les universités, voire parfois quasiment inexistantes. Les établissements sont généralement conscients de la nécessité de la mise en place de services de contrôle de gestion, d'outils analytiques et d'indicateurs, mais cette démarche visant à faciliter la prise de décision reste encore très inachevée dans la plupart des cas. Dans une université, les tableaux de bord qui étaient à la disposition des dirigeants de l'établissement se limitaient ainsi à une ébauche de bilan social et à un document retraçant le taux d'encadrement des étudiants par UFR. Afin de progresser dans la voie d'un système efficace de contrôle de gestion, cette université a depuis lors créé une fonction « pilotage » au bureau du secrétariat général. Divers documents essentiels sont en cours d'élaboration : un tableau de suivi des heures d'enseignement, une cartographie des emplois, un état d'exécution des rémunérations annexes et des dépenses de personnel contractuel, et une analyse des dépenses d'exploitation. Cet exemple montre les possibilités réelles d'évolution des universités, si elles sont soutenues par une orientation clairement définie.

La mise en place d'une démarche de pilotage nécessite en effet avant tout une traduction concrète par le président et son équipe des objectifs précis correspondant au projet d'établissement. Seule une détermination explicite des orientations stratégiques permet de recueillir l'adhésion des acteurs et de mobiliser les moyens humains disponibles autour de contrats détaillés passés avec les responsables des services. Cette impulsion politique donnée par l'équipe présidentielle nécessite enfin une capacité d'expertise et de suivi, ainsi que des moyens financiers permettant d'élaborer le système d'information nécessaire à la production des tableaux de bord.

II – 2) Les relations avec l'administration centrale

II – 2 – a) La contractualisation

L'article L. 711-1 du code de l'éducation précise que les activités de formation, de recherche et de documentation des universités « *peuvent* » faire l'objet de contrats d'établissement pluriannuels dans le cadre de la carte des formations supérieures ; ces contrats fixent « *certaines* » obligations des établissements et prévoient les moyens et emplois correspondants « *pouvant* » être mis à leur disposition par l'Etat ; enfin l'attribution de ces moyens pourtant pluriannuels s'effectue « *annuellement* » dans les limites prévues par la loi de finances. La tonalité de ces dispositions est significative de la portée actuelle, prudente et limitée, de la contractualisation. Au demeurant, ces dispositions ne sont pas intégralement respectées : il n'apparaît pas vraiment que, conformément à ce même article, les établissements « *rendent compte périodiquement de l'exécution de leurs engagements* », ni que ces rapports d'exécution « *sont soumis au comité national d'évaluation* ».

Cette restriction de la définition et de l'usage de la contractualisation s'explique par une pratique encore récente de cette procédure, puisque l'ensemble de l'activité des universités (offre de formation, recherche, vie étudiante, relations internationales, patrimoine....) n'a été

concerné par la démarche contractuelle qu'à partir de 1988. Une refondation de la politique contractuelle a été définie par une circulaire du 22 mai 1998 qui a réaffirmé son rythme quadriennal, la position centrale du projet d'établissement et l'importance de la procédure d'évaluation des résultats. Les établissements universitaires sont répartis en « vagues » de contractualisation : ils transmettent à la direction de l'enseignement supérieur un bilan du contrat précédent, un projet d'établissement portant sur les principaux volets de la stratégie des universités (offre de formation, recherche et formation doctorale, vie de l'établissement, politique d'ouverture internationale, gestion des ressources humaines, patrimoine, documentation, informatique et enseignement), ainsi que des tableaux d'indicateurs. Ils adressent également à la direction de la recherche les dossiers des unités de recherche demandant une association avec un établissement public scientifique et technologique (EPST) ou une reconnaissance du ministère. Ces données sont analysées par l'ensemble des directions concernées, de même que les demandes d'habilitation des diplômes et d'accréditation des écoles doctorales. Enfin le contrat est approuvé par le conseil d'administration et signé.

Cette procédure est incontestablement utile dans la mesure où elle oblige les universités à élaborer un projet d'établissement et permet de dégager une présentation collective des orientations jugées les plus importantes. L'élaboration du contrat est souvent l'occasion de promouvoir l'identité de l'établissement et de confirmer le rôle de son président, dont l'implication personnelle est déterminante pour associer toutes les instances statutaires. Elle souffre cependant de nombreuses insuffisances :

- L'élaboration du projet d'établissement devrait tout d'abord permettre à l'université de définir clairement les priorités qu'il entend mettre en œuvre. En fait, loin d'être l'expression de la politique de l'établissement, le contrat apparaît le plus souvent comme une juxtaposition d'objectifs non hiérarchisés, et parfois même comme un catalogue de l'ensemble des activités de l'université qui sont passées en revue. Il ne permet pas de refléter la véritable stratégie de l'université, c'est-à-dire les arbitrages qu'elle a effectués. Le texte des contrats quadriennaux reprend enfin le plus souvent presque totalement celui des projets d'établissement, ce qui tend à montrer que les négociations portent plus sur les montants des dotations que sur les orientations stratégiques.

- La cohérence ou la coordination entre le contrat quadriennal et le plan U3M, qui est prolongé par les contrats de plan Etat-Région (CPER), n'est pas non plus nécessairement établie, puisque ces deux procédures se juxtaposent, sans même que leurs durées se recouvrent. Les CPER, qui s'inscrivent dans une perspective d'aménagement du territoire, ont en effet une durée de sept ans. Leur volet « enseignement et recherche » représente pour la période 2000-2006 plus de 6 milliards d'euros et la part de l'Etat est de 2 milliards d'euros environ pour l'enseignement supérieur et de 680 millions d'euros pour la recherche. L'importance de ces chiffres justifierait une coordination avec les contrats quadriennaux : or il n'est pas possible en l'état de déterminer la hiérarchie des priorités entre ces deux démarches. La multiplicité des sources de financement et le chevauchement des calendriers des diverses négociations ne peuvent qu'induire des difficultés dans la mise en œuvre de la politique pédagogique ou de la politique patrimoniale. Si l'éventualité d'un contrat unique conclu entre l'université, l'Etat, les organismes de recherche et les collectivités territoriales paraît actuellement peu probable, compte tenu des perspectives différentes de ces acteurs, une instance permettant leur concertation sur les grands objectifs pourrait au minimum être définie au niveau de chaque site universitaire.

- Le poids financier du contrat quadriennal est faible dans le budget de fonctionnement des établissements : en 2003, la part des dotations contractualisées dans le chapitre 36-11 ne représentait que 134 M€ contre 609 M€ pour la dotation globale de fonctionnement, soit 18 % du chapitre. Si l'on rajoute les subventions d'équipement à la recherche universitaire sur le chapitre 66-71 (219 M€) et les crédits de maintenance des bâtiments sur le chapitre 66-72 (81 M€), le total des dotations contractuelles était de 434 M€, ce qui était sensiblement inférieur au montant de la seule dotation globale de fonctionnement. L'importance des ressources contractuelles dans l'ensemble des ressources budgétaires des universités ne dépasse pas en moyenne 18 % : la réussite de la stratégie des universités ne passe donc pas, à l'évidence, par les seuls crédits contractuels qui n'ont qu'une dimension minoritaire.

- La politique contractuelle est déconnectée de la gestion des ressources humaines des universités. La question des emplois est limitée à l'énoncé de principes et d'objectifs généraux indicatifs et ne fait pas l'objet d'une traduction budgétaire. Ainsi, en matière d'emplois administratifs et techniques, un contrôle de la Cour a montré que le problème d'une université particulièrement confrontée au pyramidage insatisfaisant de ses effectifs, avec un fort déficit en catégorie A et un excédent en catégorie C, avait certes été soulevé par le contrat quadriennal, mais qu'il n'avait été nullement suivi d'effet lors de la répartition suivante des emplois budgétaires. L'inscription de ces emplois dans les contrats supposerait que l'université dispose d'une véritable gestion prévisionnelle des ressources humaines et cette condition supposerait à son tour une plus grande responsabilisation de la gouvernance des universités : cette possibilité est désormais ouverte avec la mise en place de la LOLF qui devrait permettre une évolution vers une gestion globale des emplois administratifs et techniques.

- Les indicateurs de pilotage du contrat ne sont pas reliés à des indicateurs-cibles nationaux et n'exposent en rien l'université, selon les résultats atteints, à des avantages ou à des désavantages : le contrat quadriennal est, à l'heure actuelle, principalement orienté vers une simple énumération de moyens, alors qu'il serait nécessaire de mesurer la pertinence et l'efficacité des stratégies qui sont mises en oeuvre. En outre, si le conseil national de l'évaluation (CNE) essaie de coordonner ses programmes de travail avec la procédure contractuelle, la signature des contrats n'est pas systématiquement précédée d'une évaluation de l'exécution du contrat précédent. La contractualisation apparaît dès lors comme une dénomination erronée : il s'agit moins d'engagements réciproques de l'Etat et de l'université que d'une programmation de dotations complémentaires de fonctionnement et d'investissement.

- La durée même du contrat limite enfin sa portée : elle n'est pas synchronisée avec le mandat du président et elle apparaît souvent insuffisante pour que des orientations stratégiques puissent réellement se traduire dans les faits, que ce soit dans le domaine de la recherche ou dans celui des filières d'enseignement dont les résultats sont souvent difficilement observables sur quatre années seulement. La mise en oeuvre effective des contrats est de surcroît souvent trop tardive, en dépit des engagements pris par l'administration centrale. Même si la situation tend à s'améliorer, les cas de signature des contrats avec une année ou plus de retard sont fréquents : la durée réelle du contrat quadriennal – c'est-à-dire de la mise à disposition des crédits qui y sont inscrits – n'est plus en moyenne que de trois ans, et parfois moins.

En définitive, les ambitions qui étaient à l'origine celles de la contractualisation n'ont pas été réellement atteintes. Cette procédure peut difficilement être un levier efficace de changement et donne lieu trop souvent à la reprise des mêmes orientations très générales de

contrat en contrat, ce qui donne le sentiment qu'elles ne sont jamais atteintes. Le contrat quadriennal n'est pas encore, dans sa forme actuelle, un outil permettant à l'Etat d'atteindre les objectifs de sa politique générale, ni un outil permettant à l'université de développer une gestion par objectifs. Les vertus pédagogiques de cet exercice ne suffisent plus à le légitimer - toutes les universités parvenant désormais à définir des projets d'établissement - et il n'est pas démontré que cette démarche soit toujours marquée par un dialogue réellement renforcé entre administration centrale et établissements ⁽¹¹⁾. A l'heure où la LOLF doit redéfinir les relations entre l'Etat et ses opérateurs autour d'une démarche de performance, l'ensemble de cette procédure appelle en conséquence une nouvelle fondation pour parvenir à de véritables contrats d'objectifs et de moyens, ne serait-ce que pour mesurer les résultats des universités et élaborer le rapport annuel de performance prévu à l'article 54 de la loi du 1er août 2001.

La direction de l'enseignement supérieur a indiqué en réponse à cette analyse que *« le contexte actuel et le rôle d'opérateur reconnu aux établissements d'enseignement supérieur dans la mise en oeuvre de la LOLF conduisent à donner plus de place encore à cet instrument qu'est le contrat et notamment à mieux servir le développement de la recherche. Le nouveau contrat permettra à l'établissement d'affirmer son projet et, au coeur de celui-ci, sa politique scientifique et pédagogique, ses priorités et les conséquences à en tirer en terme de répartition des crédits et des emplois dont il dispose. La circulaire du 20 juin 2005 a été l'occasion, pour le ministère, de rappeler à l'ensemble des acteurs qu'ils devaient s'approprier la logique de performance induite par la LOLF et en tirer les conséquences, notamment en terme d'organisation interne et de gouvernance. Le rôle du projet de l'établissement et du contrat s'en trouvera ainsi renforcé comme instrument de pilotage et élément fédérateur pour l'établissement et l'administration centrale. Désormais, dans une perspective d'efficience, les orientations stratégiques de l'établissement, notamment celles retenues en termes de recherche et de formation, feront l'objet d'analyses permettant d'en vérifier l'adéquation avec les moyens engagés, que se soient les crédits comme les emplois. Les contrats sont d'ores et déjà en train d'évoluer vers des contrats d'objectifs ciblés quantitativement, ce qui implique, pour chaque établissement, une meilleure maîtrise de ses moyens, la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois tant enseignants-chercheurs qu'administratifs et l'instauration d'un contrôle de gestion fondé sur des indicateurs »*.

Si cette orientation générale ne peut qu'être approuvée, il convient toutefois d'observer que des indicateurs-cibles différents selon les universités ne sont toujours pas mis en place dans les contrats, alors que la grande variété des situations des universités devrait entraîner des engagements contractuels quantifiés et clairement personnalisés. En outre, la circulaire ministérielle du 20 juin 2005 sur la campagne de contractualisation 2007-2010 ne précise pas les conséquences, arrêtées contractuellement, qui découleraient du non accomplissement des engagements des universités, alors que cette absence de responsabilisation des établissements dans la recherche de la performance peut entretenir une confusion dans les relations entre l'Etat et ses opérateurs ⁽¹²⁾. Enfin l'avènement de véritables contrats d'objectifs devrait normalement

¹¹ A titre d'exemple, la Cour a observé que la formulation suivante avait été retenue dans la rédaction d'un contrat quadriennal portant sur une opération d'investissement : *« L'Etat accompagnera l'université dans sa démarche de recherche de financement pour achever la deuxième tranche sur cette période contractuelle »*. Cet énoncé ne signifiait aucunement qu'il existait un engagement quelconque de l'Etat pour financer cette opération, ce qui ne pouvait que prêter à confusion.

¹² Le directeur de l'enseignement supérieur a indiqué lors de son audition par la Cour qu'en cas de non accomplissement des engagements, des mesures pourraient être mises en oeuvre sous la forme, en matière d'enseignement, de la fermeture ou de l'arrêt du financement de la formation concernée, et, en matière de recherche, de la révision du soutien financier, mais il a également précisé que ces mesures ne seraient possibles que dans la

s'accompagner d'une redéfinition des modes de financement des universités sous la forme d'une augmentation très importante des financements contractuels globalisés et d'une diminution simultanée des dotations annuelles de fonctionnement (*Cf. II-2-b ci-après*): la direction de l'enseignement supérieur s'orienterait à cet égard vers une répartition 60 % - 40 %, mais cette évolution ne s'est pas encore traduite dans les faits.

II – 2 – b) Les dotations globales de fonctionnement

Le calcul par le ministère de l'éducation nationale des dotations globales de fonctionnement des universités repose sur un modèle dénommé SAN REMO (système analytique de répartition des moyens), qui est également un outil d'aide à la répartition des emplois enseignants et IATOS. La création de SAN REMO visait à l'origine à définir une mesure des besoins des établissements à partir d'un ensemble de critères considérés comme représentatifs de leur activité, et auxquels étaient appliqués des taux nationaux permettant de déterminer une dotation de fonctionnement aussi objective que possible.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) des universités est calculée par addition de quatre éléments (compensation enseignants, compensation IATOSS, coût de fonctionnement pédagogique et matériel, coût de logistique immobilière), desquels sont déduits les droits d'inscription perçus :

- En ce qui concerne la compensation enseignants, SAN REMO mesure pour chaque établissement les besoins théoriques en heures d'enseignement à partir d'un coût horaire par étudiant (H/E), qui est déterminé de façon forfaitaire pour les diverses classes de diplômes. Des charges complémentaires d'enseignement sont calculées pour les établissements se trouvant au-dessous d'un certain seuil ⁽¹³⁾. La charge théorique ainsi calculée est comparée au potentiel enseignant dont dispose l'établissement, ce qui permet de déduire les besoins pédagogiques restant à couvrir en emplois ou en heures complémentaires.
- Dans le même esprit, le besoin en emplois IATOS est calculé à partir de ratios d'activité (nombre d'étudiants pour la fonction scolarité, nombre des thèses publiées pour l'aide à la recherche,...) qui sont appliqués à neuf fonctions administratives ou techniques, ce qui permet de calculer une charge théorique qui, comparée au potentiel disponible des personnels IATOS, détermine les besoins de l'établissement.
- Pour le fonctionnement pédagogique, la dotation est calculée essentiellement à partir du total des heures d'enseignement à assurer multipliées par des coûts forfaitaires.
- La dotation de fonctionnement logistique est enfin pour l'essentiel égale au produit du total des produits des surfaces SHON par un coût forfaitaire.

Ce système complexe peut faire l'objet de nombreuses critiques :

mesure où elles s'appuieraient sur des données objectives et des indicateurs contractualisés : or les contrats actuels ne définissent à cet égard aucune procédure de cette nature.

¹³ 35 000 heures en droit, sciences économiques, gestion et AES, 50 000 heures en lettres, langues et sciences humaines et sociales. et 65 000 heures en sciences-pharmacie-STAPS : les charges complémentaires sont égales au tiers de la différence entre le seuil et les charges réelles, avec un plafonnement à 20 % des charges.

- Le critère essentiel sur lequel se fonde ce modèle pour calculer la compensation enseignants est le nombre d'étudiants, mesuré à partir des données de l'année universitaire précédente. Or ce chiffre est celui des inscriptions administratives, et non des inscriptions pédagogiques qui correspondent pourtant seules aux vrais besoins à financer. Ce critère amène dès lors les universités à essayer d'augmenter ces effectifs qui gonflent parfois de façon artificielle les besoins d'enseignement. Dans un cas observé lors d'un contrôle de la Cour, la différence entre inscriptions administratives et pédagogiques était ainsi de 20 %, en raison notamment de doubles inscriptions d'élèves de classes préparatoires inscrits dans le but d'obtenir des équivalences. Un autre exemple peut être fourni par la formation continue dont les étudiants ne sont pas pris en compte dans le calcul de la dotation théorique de fonctionnement, si bien que, dans certains cas, leur inscription administrative irrégulière au titre de la formation initiale peut aboutir à augmenter indûment la dotation de l'université.

- La charge d'enseignement est établie par SAN REMO sur la base d'un ratio heures/étudiants, ou H/E. Or ce ratio ne découle nullement d'un relevé des besoins pédagogiques réels, mais de la détermination de besoins théoriques. Ces coefficients aboutissent dans ces conditions à un encadrement parfois peu réaliste, et le plus souvent défavorable aux premiers cycles. De même les coefficients de coûts appliqués à la dotation pédagogique ou à la dotation logistique ne découlent nullement d'un calcul analytique des coûts réels, mais de forfaits globaux qui ne permettent pas de différencier les situations pourtant fortement contrastées des universités. De façon générale, le modèle ne rend que très imparfaitement compte des besoins objectifs des établissements : ainsi la dotation proportionnellement plus importante des plus petits établissements est justifiée théoriquement dans ce modèle par l'existence de coûts fixes, alors que ceux-ci ne sont pas connus de façon précise. La multiplicité des implantations génère également des coûts dont il n'est pas tenu compte. SAN REMO n'intègre en outre aucun critère inspiré d'une appréciation qualitative des besoins : ainsi le caractère uniforme de la dotation de logistique immobilière n'est pas relié à l'état des locaux. On observe enfin que les charges de référence (H/E) ont été revalorisées à plusieurs reprises ces dernières années : l'évolution de ce système se fait toujours dans le sens d'un renchérissement des coûts.

- SAN REMO ne permet par ailleurs aucune redistribution réelle des moyens entre établissements sur-dotés et sous-dotés. Les nombreux aménagements et lissages apportés à ce modèle reposent sur un postulat implicite de continuité des moyens de fonctionnement. Les adaptations à la baisse sont rares, même en cas de diminution importante des effectifs étudiants : les surdotations ne sont pas résorbées, les marges de manœuvre étant utilisées uniquement à la hausse, et très rarement sous la forme d'une compensation entre des situations opposées. Entre le calcul des dotations théoriques et l'octroi des dotations réelles, il existe des différences importantes qui conduisent à une inégalité persistante entre établissements. Le rapport entre les dotations globales de fonctionnement accordées et les dotations théoriques, telles qu'elles découlent de SAN REMO, s'élève en moyenne à 0,86, avec des valeurs extrêmes de 0,79 et 1,17. Le simple fait que la valeur moyenne de ce rapport soit inférieure à l'unité montre que ce modèle est inflationniste, puisqu'il pousse les universités à revendiquer une augmentation de leur dotation leur permettant d'atteindre le niveau prévu par SAN REMO.

Selon la réponse de la direction de l'enseignement supérieur, « la mise en place du LMD, suivie de l'adoption de la LOLF a conduit à réfléchir à une rénovation du dispositif d'allocation des moyens dit « San Remo ». Il s'agit à la fois d'adapter le dispositif à la nouvelle

structuration de l'offre en trois niveaux de formation et de prendre en compte les exigences de la LOLF en introduisant des critères de performances à côté des données quantitatives (d'effectifs, de surfaces...) qui conditionnent à l'heure actuelle la répartition de la quasi-totalité des moyens de fonctionnement des universités. L'objectif est de modifier l'équilibre entre dotation normée et dotation contractuelle. Le renforcement de la part contractuelle négociée au vu du bilan et des résultats obtenus permettra de soutenir davantage les universités qui se seront montrées les plus efficaces et efficaces. Dès lors, c'est toute la politique contractuelle qui se trouvera confortée et crédibilisée par cette démarche qui responsabilisera les équipes présidentielles et permettra à l'administration centrale de mesurer la plus ou moins grande réussite de la politique publique dont elle a la responsabilité. On peut attendre de cette refonte du mode d'allocation des moyens, qui va dans le sens des préconisations de la Cour, un impact plus fort du contrat sur l'activité de l'établissement ». Même dans cette perspective d'une diminution de la part des dotations normées, il convient cependant d'observer que la mise en application de la LOLF devrait amener à remplacer les modes de calcul actuels des dotations globales de fonctionnement, qui reposent sur des critères forfaitaires, par une répartition fondée sur des coûts réels : or cette évolution dépend notamment d'une capacité de connaissance des coûts de formation, qui fait encore largement défaut (Cf. II-4-c).

II – 2 –c) Les conditions générales du financement des universités

Une analyse des comptes financiers des universités - dont il convient de rappeler qu'ils ne comprennent pas les rémunérations des personnels titulaires enseignants et non-enseignants, qui sont payées par l'Etat - peut être effectuée à partir des données qui ont été recueillies pour 2003 par la direction de l'enseignement supérieur.

- Les recettes globales des universités, telles qu'elles sont retracées par leurs comptes financiers, sont composées de subventions de fonctionnement à hauteur de 45,0 %, de subventions d'investissement (14,1 %), de ressources propres (29,8 %) et de prestations internes (11,1 %). Si l'on ne tient pas compte des prestations internes et des opérations d'ordre, les subventions représentent les deux tiers du financement des universités : cette proportion relativise fortement la capacité d'autonomie des universités, puisqu'elles dépendent en majorité de ressources qui leur sont extérieures.

- Les recettes totales hors prestations internes sont de 1 695 € par étudiant en moyenne. Les universités scientifiques se situent à 2 419 €, les universités pluridisciplinaires avec santé à 1 702 € et hors santé à 1 806 €, les universités de droit et d'économie à 1 120 € et les universités littéraires à 998 €. Les universités scientifiques obtiennent donc des recettes deux fois et demie plus élevées par étudiant que les universités littéraires, et plus de deux fois plus élevées que les universités de droit et d'économie.

- L'analyse des comptes financiers montre que la proportion des subventions de fonctionnement dans les recettes totales (prestations internes comprises) n'est jamais inférieure à 41 % (universités scientifiques) et peut aller jusqu'à 50 % (pluridisciplinaires hors santé) : l'Etat représente en moyenne une proportion de 37 %, les collectivités locales de 3,2 % et l'union européenne de 0,9 %. Par ailleurs, la part de l'Etat au titre des subventions d'investissement est de 8,8 % des recettes totales (prestations internes comprises), celle des collectivités locales de

3,7 % et celle de l'union européenne de 0,3 %. Le financement des universités (fonctionnement et investissement) dépend donc essentiellement de l'Etat.

- L'analyse des comptes financiers montre également que les ressources propres représentent environ le tiers des ressources hors prestations internes (35 %) : elles sont particulièrement développées dans les universités de droit et économie (41,4 % des ressources totales, prestations internes comprises) et dans les universités scientifiques (32,6 %) et elles sont les plus faibles dans les universités pluridisciplinaires hors santé (25,2 %). Elles se composent essentiellement de droits universitaires (28,7 %), de taxes d'apprentissage (6,4 %), de contrats de recherche (15,2 %), de prestations de formation continue (16,8 %), de travaux et d'études (15,1 %), de ventes de produits et services (4,7 %) et de placements financiers (2,6 %). Les droits d'inscription représentent 250 M€ environ ⁽¹⁴⁾, la taxe d'apprentissage 56 M€, les contrats de recherche inscrits dans les budgets des universités 132 M€ et la formation continue 146 M€.

- Les universités scientifiques peuvent atteindre une part importante de ressources propres dans leurs recettes, telles qu'elles sont retracées dans les comptes financiers (par exemple, 50,7 % dans un cas), mais d'autres se situent à des niveaux plus faibles (par exemple, 22,7 % dans un autre cas). Cette différence s'explique soit par les contrats de recherche, soit par les ventes de prestations diverses. Elle permet aux universités les plus aisées de disposer d'un personnel important rémunéré sur ressources propres ou bien de financer plus de dépenses en capital.

- Les universités pluridisciplinaires avec santé se caractérisent par une très grande variété de situations : la part des ressources propres dans les recettes peut varier entre 10,7 % et 36,6 %, celle des subventions de fonctionnement de 31,2 % à 66,6 %. Les contrats de recherche ne représentent qu'une part limitée des recettes : elle est au maximum de 13,4 % et est presque inexistante dans certaines universités. Les subventions des collectivités locales aux universités peuvent enfin être quasi-nulles, comme dans certaines universités d'Ile-de-France, ou bien, dans un cas extrême, représenter 18,1 % des recettes.

- Les universités pluridisciplinaires hors santé vérifient également le constat d'une différence entre les universités qui disposent de marges de manœuvre plus importantes, en raison de recettes issues de contrats de recherche ou de formation continue, et d'autres universités pour lesquelles les subventions de fonctionnement jouent un rôle indispensable. Les financements des collectivités locales sont très variables, puisqu'ils sont presque absents dans certaines universités, mais peuvent également représenter plus de 20 % des recettes.

- Les universités de lettres et sciences humaines sont sans doute celles qui enregistrent les écarts les plus élevés pour les subventions provenant des collectivités locales : elles sont presque nulles pour les universités parisiennes, mais atteignent 26,1 % des ressources dans le cas le plus élevé. La part des ressources propres est comprise entre 24,4 % et 37,9 %.

¹⁴ Ce montant peut être comparé aux 8,6 Mds € du budget de l'enseignement supérieur du ministère de l'éducation. Un doublement des droits ne produirait donc qu'un surplus d'environ 3 % des ressources globalement affectées aux établissements d'enseignement supérieur (rémunérations des personnels comprises). Le rendement net serait en outre inférieur à l'augmentation des droits, compte tenu de la hausse simultanée du coût des mécanismes d'exonération.

- Enfin, en dehors de certaines exceptions, les universités de droit et économie ont en moyenne peu de subventions des collectivités locales et peu de ressources issues de contrats de recherche : la part des droits universitaires dans les recettes peut *a contrario* être élevée (26,4 % dans un cas), de même que celle des recettes de formation continue.

Au total, deux modèles différents de financement se dégagent donc. Les universités scientifiques et, à un moindre degré, les universités de droit et d'économie obtiennent plus de ressources propres – hors droits d'inscription – que les autres universités : celles-ci sont en conséquence nettement plus dépendantes des subventions. Les comptes financiers montrent par ailleurs que les dépenses sont plus orientées vers les charges de personnel propre dans les universités littéraires et les universités de droit et d'économie. Les marges de manœuvre des universités littéraires qui subissent des contraintes aussi bien en recettes qu'en dépenses sont donc faibles ; à l'opposé, les universités scientifiques disposent de plus d'atouts du point de vue de leur autonomie financière.

Si l'on observe les dépenses de personnel de façon plus détaillée, on constate que le personnel enseignant représente 53 % des coûts hors cotisations sociales et le personnel non enseignant 19 %. Si on ajoute les vacances diverses et les cotisations sociales, l'Etat prend en charge 87 % des dépenses de personnel des universités. Les coûts de personnel imputés sur le budget des établissements représentent donc 13 % des charges : cette proportion dépasse un niveau normal d'ajustement aux absences momentanées pour devenir une caractéristique structurelle du financement des universités. On note en particulier que les heures complémentaires ne représentent au total que 5 % des charges de personnel totales des universités, mais 40 % des dépenses de personnel à la charge des établissements et 27 % des charges d'exploitation courante.

Il apparaît enfin que les dépenses de personnel total par étudiant sont comprises entre 2 457 € (universités littéraires) et 5 217 € (universités scientifiques). A l'intérieur des mêmes dominantes disciplinaires, certaines universités ont de surcroît des charges de personnel nettement plus lourdes que la moyenne : les dépenses de personnel par étudiant sont ainsi comprises entre 3 975 € et 7 153 € dans les universités scientifiques, 2 960 € et 4 320 € dans les universités pluridisciplinaires avec santé, 2 204 € et 4 145 € dans les universités pluridisciplinaires hors santé, 2 045 € et 3 020 € dans les universités de lettres et sciences humaines et sociales, et 1 980 € et 4 391 € dans les universités de droit et d'économie. Au total, l'inégalité de ces situations fait clairement apparaître, par-delà les stratégies particulières des établissements, des écarts dans le financement des dépenses de personnel enseignant qui devraient faire l'objet d'un approfondissement de la part du ministère.

II – 3) La gestion comptable, budgétaire et financière

II – 3 – a) Les budgets

Le budget des universités se présente le plus souvent comme la juxtaposition des budgets des différentes composantes, qui regroupent elles mêmes de nombreux centres de responsabilités. Ce budget est partiel, puisque, comme les comptes, il ne comprend ni les dépenses de personnel payées par l'Etat, qu'il s'agisse des enseignants-chercheurs ou des IATOS, ni les dépenses liées aux immobilisations dont les universités sont affectataires, ni les bourses accordées

aux étudiants, ni les crédits relatifs aux constructions dont les universités n'ont pas la maîtrise d'ouvrage, ni les moyens apportés aux laboratoires par les organismes de recherche, ni bien sûr les opérations gérées par des structures extérieures, telles que les associations de la loi de 1901 qui interviennent - parfois dans des conditions irrégulières - dans la gestion des contrats de recherche ou de formation continue. En outre, une part importante des ressources de l'Etat est fléchée (dotations contractuelles, dotations aux instituts et écoles internes, dotations aux laboratoires de recherche, subventions d'investissement). La marge de manoeuvre budgétaire des présidents d'universités paraît en conséquence réduite par rapport à celle dont disposent les responsables d'autres établissements publics.

Une certaine absence de contrôle de l'administration caractérise également la situation. Les recteurs, chanceliers des universités, n'exercent guère la tutelle budgétaire prévue par le code de l'éducation : ainsi que l'ont montré des contrôles de la Cour, certains budgets d'universités ont ainsi pu être votés en déséquilibre sans entraîner de réactions ⁽¹⁵⁾. Les universités élaborent également rarement les programmes pluriannuels d'investissement qui, en application de l'article 8 du décret n° 94-39 du 14 janvier 1994, doivent pourtant être obligatoirement annexés au budget et votés par le conseil d'administration, et une comptabilité de programme, qui permettrait de mener une politique prévisionnelle d'investissement plus précise, fait souvent défaut au sein des établissements : la faiblesse du contrôle budgétaire encourage la persistance de ces errements.

La gestion budgétaire des universités apparaît en outre dans l'ensemble largement perfectible. Il n'existe pas toujours un guide des procédures budgétaires et financières au sein des établissements. Dans certaines universités, le budget primitif n'est pas systématiquement voté avant le début de l'exercice, parce que les lettres de cadrage budgétaire adressées aux composantes n'ont pas été élaborées et diffusées aux unités budgétaires en temps utile. Ces lettres de cadrage sont par ailleurs souvent trop générales : elles ne concernent que les budgets primitifs, et non l'ensemble des crédits de l'année, ou bien ne donnent pas d'indications détaillées sur les limites fixées aux unités budgétaires et aux centres de responsabilité, ce qui ne permet pas de faire apparaître clairement les arbitrages. Dans le meilleur des cas, elles se bornent souvent à énoncer les grandes lignes de la politique de l'établissement, sans que celles-ci soient assorties d'objectifs précis et quantifiés. Les procès-verbaux du conseil d'administration chargé d'approuver le budget primitif révèlent enfin fréquemment une absence d'analyse sur le contenu et la pertinence des prévisions budgétaires présentées par les composantes. Une université a indiqué ainsi qu'elle n'avait procédé jusqu'à présent qu'à « *une répartition historique des crédits* » et qu'elle n'avait introduit qu'en 2004 « *un classement de projets par priorités, notamment pour les investissements* ». Dans une autre université, si les dispositions du décret n° 94-39 du 14 janvier 1994 applicables en matière de vote et de préparation du budget étaient formellement respectées, le travail d'élaboration budgétaire témoignait de l'absence d'un véritable contrôle exercé par le niveau central : le directeur des affaires financières reconnaissait ainsi que seul chaque centre de responsabilité possédait une vue complète sur les ressources et les dépenses budgétaires, cette

¹⁵ En application des textes, si le budget n'est pas en vigueur au 1er mars, il doit être arrêté par le recteur. Par ailleurs celui-ci peut théoriquement intervenir à tous les stades d'élaboration du budget : la communication du projet de budget au recteur doit intervenir 15 jours au moins avant la présentation au conseil d'administration et le budget adopté lui est obligatoirement transmis pour avoir un caractère exécutoire. Le recteur peut enfin intervenir en cas de déséquilibre budgétaire, d'absence d'affectation des moyens alloués, de prise en compte des dépenses obligatoires, de constatation d'un déficit persistant. Dans les faits, les budgets font peu fréquemment l'objet d'observations ou d'interventions.

information détaillée n'étant directement disponible ni au niveau des composantes, ni à celui de l'établissement.

Le caractère opérationnel de l'architecture des budgets des universités est par ailleurs souvent discutable. Ils peuvent être décomposés en centaines de centres de responsabilité correspondant à la limite chacun à une équipe enseignante, une équipe de recherche, voire un contrat de recherche : cette complexité ne permet pas d'identifier aisément les principaux centres de coût. Peu d'analyses sont menées par les universités pour définir une articulation budgétaire optimale. Ainsi, sur les 33 unités budgétaires d'une université, agrégeant elles-mêmes des centaines de centres de responsabilité, 16 émettaient moins de 500 mandats par an, sans que le conseil d'administration ne s'interroge sur la pertinence de cette organisation. Interrogée sur les critères retenus pour la création des centres de responsabilité, une autre université s'est contentée de transmettre à la Cour les réponses des différentes composantes, qui révélaient une dispersion complète des structures budgétaires : une composante retenait ainsi les départements d'enseignement et les laboratoires de recherche ; une autre les principales disciplines de l'UFR ; une troisième les destinations du budget de gestion, etc..., si bien qu'en raison de ce manque de coordination, le nombre de centres de responsabilité est passé en trois ans de 554 à 608, une UFR comptant à elle seule 253 centres de responsabilité. Une telle inflation ne peut que contribuer, par l'éparpillement des moyens, à une sous-consommation récurrente des crédits.

La présentation du budget est en outre souvent peu transparente pour les membres du conseil d'administration. Il arrive fréquemment qu'il lui soit proposé d'adopter des décisions budgétaires modificatives qui ne mentionnent que le total cumulé des crédits antérieurement votés, alors qu'il conviendrait de préciser les montants de chacune des décisions budgétaires antérieures. Il peut également arriver dans certaines universités que les budgets regroupent sur certains services généraux une telle proportion de crédits que le conseil d'administration ne peut que chercher en vain quels sont les véritables responsables budgétaires. Les décisions budgétaires modificatives devraient en outre être restreintes à quelques rectifications limitées : or il est habituel de constater la répétition dans une même année de cinq ou six, voire d'une dizaine de décisions modificatives. Ainsi les universités se sont habituées à une situation dans laquelle le budget primitif n'est pas l'acte budgétaire essentiel. Dans certains cas heureusement peu fréquents, la dernière décision budgétaire modificative peut même être votée après l'exercice concerné et le même jour que le compte financier, à seule fin que les crédits dépensés n'apparaissent pas supérieurs aux autorisations budgétaires.

Contrairement aux règles d'une saine gestion, les décisions budgétaires modificatives sont en outre souvent d'un montant équivalent, voire supérieur au budget primitif, qui ne peut dès lors plus prétendre jouer le rôle d'un véritable budget prévisionnel. Cette pratique laxiste est en outre presque toujours inutile, car il arrive fréquemment que 70 % seulement des crédits de fonctionnement soient consommés, cette proportion tombant parfois à 40 % pour les crédits d'investissement : les décisions modificatives pourraient donc bien souvent ne pas être votées, puisque le taux d'exécution budgétaire est fréquemment du même ordre que la part du budget primitif dans le total des crédits autorisés. En fait, les universités reconduisent trop souvent année après année une masse constante, voire croissante de reports budgétaires : ce phénomène est d'autant plus critiquable que l'analyse de l'exécution budgétaire montre que ce sont souvent les mêmes composantes ou services communs qui consomment leurs crédits de façon insuffisante, alors que la procédure mise en œuvre continue à leur attribuer des crédits dont l'expérience

montre qu'ils ne les consommeront pas. En sens inverse, certaines unités budgétaires n'arrivent jamais à respecter leurs budgets sans que des sanctions soient prises à leur encontre.

Ces défauts s'expliquent en grande partie par une analyse insuffisante des besoins : il n'existe que très rarement un service de contrôle de gestion ayant la charge de suivre les consommations budgétaires. De surcroît le « *budget de gestion* », qui doit, en application de la réglementation, répartir les crédits entre des « destinations » correspondant à des fonctions de gestion est rarement suffisamment détaillé pour permettre une analyse pertinente des besoins : il est fréquemment réparti entre sept ou huit fonctions très globales (enseignement, recherche, logistique, etc...), ce qui le rend en pratique inutilisable. D'une façon générale, ce budget de gestion n'est ni suivi de façon régulière au cours de l'année, ni analysé pour mesurer l'évolution des consommations budgétaires. Le plus souvent, il ne donne lieu à aucun débat du conseil d'administration, ce qui empêche l'université de tirer des conséquences utiles de cet outil. L'arrêté du 14 novembre 2005 a certes modifié les dispositions applicables jusqu'ici en précisant que « *le budget de gestion de l'établissement est le document qui contribue au pilotage par la performance de l'établissement et des programmes de l'Etat* » et que « *les destinations sont présentées selon une nomenclature construite en cohérence avec les missions et actions des programmes ministériels auxquels l'établissement est rattaché* » : il restera cependant à déterminer dans l'avenir immédiat si cette évolution permettra au budget de gestion de jouer effectivement un rôle dans la mise en œuvre de la LOLF et de faciliter l'élaboration des indicateurs rattachés au programme relatif à l'enseignement supérieur.

Cette insuffisance de l'analyse s'étend au demeurant à l'ensemble de l'approche budgétaire. Les universités sont ainsi rarement en mesure de déterminer le taux de flexibilité de leurs dépenses et de leurs recettes, et donc leurs possibilités d'arbitrage. Elles peuvent également rarement prévoir avant la fin de l'exercice le montant des reports de crédits sur l'année suivante, même sous la forme d'une estimation qui pourrait être affinée ultérieurement, et sont souvent incapables de s'assurer concrètement que les reports de crédits proposés par les composantes restent bien dans les limites strictement définies par l'article 7 du décret n° 94-39 du 14 janvier 1994 (¹⁶). Dans de nombreux cas, les composantes classent de surcroît une partie excessive de leurs crédits de recherche en « ressources affectées », ce qui leur permet de reporter intégralement et automatiquement la totalité de ces crédits (¹⁷), dont le taux d'utilisation apparaît en conséquence anormalement faible. Cette pratique a pour effet de perturber les mécanismes institutionnels qui prévoient que le conseil d'administration et le conseil scientifique de l'établissement doivent délibérer sur les perspectives d'activité de l'établissement.

Le fait que les universités ne disposent à l'heure actuelle, en quasi-totalité, d'aucune comptabilité analytique leur interdit de surcroît d'espérer produire des prévisions budgétaires fiables et de justifier et maîtriser les coûts de leur budget de fonctionnement. Les universités comptent ainsi parmi les organismes publics qui ignorent pour l'essentiel le coût de

¹⁶ Tranches annuelles non exécutées de programmes pluriannuels d'investissement et crédits relatifs à des opérations précisément identifiées et ayant fait l'objet d'un commencement d'exécution, dans la limite de 10 % de la dotation des chapitres correspondants du budget de l'exercice précédent.

¹⁷ Cette technique devrait être réservée, en application de la réglementation, à la réalisation cumulée de trois conditions restrictives : l'existence d'obligations réciproques entre l'organisme financeur et l'université, l'existence d'un compte-rendu financier annuel prenant la forme d'un relevé des dépenses par le comptable et la restitution à l'organisme financeur des crédits restés sans emploi.

leurs prestations : elles ne savent pas, ainsi, quelles formations sont excédentaires ou bien à l'inverse déficitaires, et elles sont dans l'incapacité de déterminer l'impact sur leurs coûts des différents modes d'organisation pédagogique qu'elles peuvent mettre en place. En outre, elles ne sont pas en mesure de mettre en œuvre une tarification correcte des opérations qu'elles mènent dans les domaines de la recherche ou de la vente de prestations de services.

Il arrive par ailleurs fréquemment que, pour éviter de provoquer des dissensions, la répartition entre les composantes de la dotation globale de fonctionnement (crédits pédagogiques, personnels IATOS, logistique) soit purement et simplement dupliquée des normes de SAN REMO, que les universités s'accordent pourtant à critiquer. Cette méthode habituelle, d'autant plus surprenante que la dotation globale de fonctionnement est, comme son nom l'indique, composée de crédits fongibles, rend très difficile toute politique budgétaire des présidents d'université face aux demandes de reconduction systématique émises par les composantes. Certaines universités ajoutent de surcroît à ce système des plafonnements de variation annuelle. Dans une université, cette pratique a ainsi abouti à ce que les diminutions de crédits ne soient jamais inférieures à 10 %, ni les augmentations supérieures à 17 % : alors que les ressources budgétaires d'une UFR dont les effectifs avaient considérablement progressé auraient dû s'accroître de 91 %, son budget n'avait ainsi augmenté que de 12,6 % ; en sens inverse, alors que les ressources budgétaires d'une autre UFR auraient dû diminuer de 47 %, son budget avait augmenté de 1,1 %. En règle générale, les crédits sont rarement répartis à partir d'une analyse des besoins réels de chaque composante. On observe même dans quelques cas des systèmes de répartition des crédits au prorata de certains types de dépenses, qualifiées abusivement d'obligatoires, ce qui constitue un encouragement direct à ne pas les diminuer et une prime manifeste à la mauvaise gestion.

Certaines composantes s'estiment en outre fondées à garder la maîtrise de « leurs reliquats », « leurs reports » ou « leurs réserves », selon une terminologie employée de façon généralement imprécise et confuse. Cette position contraire à l'autonomie des universités a pu aboutir dans certains cas à un blocage du financement des dépenses communes (services centraux, investissements collectifs). Dans une université, il existait ainsi une pratique massive de reports de crédits consistant à « réinstaller » dans les composantes la quasi-totalité du résultat net comptable : seul un montant modeste de 0,35 M€ était prélevé en moyenne annuelle au profit de l'établissement, ce qui entraînait une grande difficulté pour mobiliser les moyens nécessaires à la réalisation de projets communs à l'ensemble de l'université. Dans de trop nombreux cas, des composantes ou des laboratoires s'avèrent réticents à participer à une quelconque mutualisation de leurs excédents comptables ou budgétaires.

En définitive, la gestion budgétaire se situe au cœur des enjeux des universités, dont elle est un instrument essentiel, puisqu'elle traduit leurs choix stratégiques et hiérarchise leurs priorités. L'incapacité de nombreuses universités à concevoir leur budget comme un instrument stratégique au service de leur politique d'établissement est cependant patente : la démarche budgétaire s'appuie ainsi rarement sur les orientations du contrat quadriennal. Le simple fait que la multiplication en cours d'année de décisions modificatives ne permette pas de parvenir une meilleure adéquation entre la prévision et l'exécution budgétaire montre que le budget reste souvent un acte formel et en partie voué à la reconduction des situations acquises, ce que traduit la faiblesse fréquente des débats lors de son approbation par le conseil d'administration. Cette situation est enfin aggravée par l'absence, dans la majorité des universités, de véritables directions financières suffisamment structurées et qui devraient avoir pour mission

prioritaire la mise en place d'une comptabilité analytique fiable et une appréciation précise des besoins budgétaires.

II – 3 – b) Les comptes

Les comptes des universités ne traduisent pas suffisamment de façon régulière et fidèle leur situation patrimoniale ou leurs résultats. Les problèmes suivants ont ainsi été identifiés lors des contrôles les plus récents de la Cour :

- Le périmètre des comptes n'est tout d'abord pas toujours justifié. Dans un cas, par exemple, un établissement avait créé sans autorisation des services à comptabilité distincte pour « déconsolider » des résultats et des réserves qu'il souhaitait ne pas voir apparaître, afin de dissimuler une bonne situation financière ne nécessitant pas les subventions qu'il demandait.
- Il est très fréquent que l'affectation du résultat ne soit pas décidée par des délibérations du conseil d'administration, en infraction avec les prescriptions de l'instruction réglementaire M 9-3. Dans une université, la balance des comptes faisait même apparaître deux résultats : l'un qui cumulait les résultats positifs des composantes excédentaires et l'autre qui cumulait les résultats négatifs des composantes déficitaires.
- Dans un autre cas, la plupart des provisions correspondaient en fait à un mécanisme irrégulier de mise en réserve de crédits. Dans d'autres universités, elles constituaient un moyen occulte d'anticiper le financement d'investissements futurs, à la place de la procédure normale de l'amortissement. *A contrario*, lorsque la constitution de véritables provisions est obligatoire, la plupart des universités les pratiquent peu, qu'il s'agisse de provisions pour dépréciation d'éléments d'actifs, de comptes de tiers ou pour risques et charges : ces carences ont une influence directe sur le résultat de l'université.
- Une université utilisait la procédure des recettes à classer de manière abusive : sur les 6,1 M€ qui figuraient sous cet intitulé dans ses comptes, plus de 5,3 M€ correspondaient en réalité à des versements dont l'origine était parfaitement identifiée, mais pour lequel les titres de recettes n'avaient pas été émis. De telles pratiques compromettent la sincérité financière et nuisent à la lisibilité des comptes.
- La technique comptable est parfois défailante. La différence entre les comptes de prestations internes de charges et de produits, qui devraient par construction être normalement équilibrés, représentait dans une université 1,4 M€, ce qui faussait de façon significative le résultat. Une autre université multipliait dans les comptes de tiers les soldes anormaux créditeurs et débiteurs, ce qui révélait le manque de fiabilité de sa comptabilité.
- L'absence au bilan de comptes de charges à payer résultait dans un autre établissement d'une atteinte volontaire à la transparence des comptes : les procès verbaux du conseil d'administration mentionnaient en effet l'existence d'un grand nombre de factures, représentant plusieurs millions d'euros, pour lesquelles le service fait était certifié, mais qui restaient à prendre en charge après la clôture de l'exercice. Dans un autre cas, la comptabilisation d'une partie des versements d'heures complémentaires avait été irrégulièrement reportée d'un an parce que les crédits votés étaient insuffisants. En sens inverse, dans une troisième université, certaines composantes effectuaient des engagements pour ordre afin de mettre en réserve irrégulièrement des crédits.
- Des abus sont souvent commis sous la forme d'un recours excessif à la technique dite des « ressources affectées », notamment pour gérer les contrats de recherche : le fait d'utiliser

cette méthode en dehors des critères définis strictement par la réglementation aboutit à diminuer artificiellement le résultat puisque cette technique fixe par construction les recettes au niveau des charges.

- La gestion comptable des immobilisations est souvent incomplète. Dans un cas extrême observé par la Cour, une université n'avait ainsi aucun compte de dépréciation de l'actif et l'inventaire comptable n'avait pas fait l'objet d'un suivi des entrées et des sorties depuis plusieurs années, ce qui nécessitait une remise en ordre complète par un recensement de toutes les factures payées ; en outre, faute d'inventaire physique, aucun rapprochement entre les immobilisations existantes et l'état de l'actif comptable ne pouvait être réalisé. D'une façon plus générale, très peu d'universités connaissent la valeur exacte de leur patrimoine et sont en état de procéder à son inscription correcte à leur actif. Par ailleurs, les universités ne sont tenues de pratiquer l'amortissement réel que pour les biens immobiliers acquis en ressources propres. En revanche, les biens immobiliers qui leur sont affectés par l'Etat, qui constituent l'essentiel de leur patrimoine, ne sont soumis qu'à une technique d'amortissement dite « neutralisée » qui consiste à compenser par un simple jeu d'écritures la dotation annuelle aux amortissements inscrite au compte de résultat par un produit exceptionnel : ces amortissements « neutralisés », qui n'ont aucun impact budgétaire, sont rarement inscrits de façon satisfaisante en comptabilité, par ignorance de la valeur brute comptable des immeubles donnés en affectation par l'Etat.
- La comptabilité des stocks, pourtant également obligatoire, est enfin presque toujours totalement inexistante, alors que les universités utilisent des biens consommables (consommables, carburants, éditions...) qui justifieraient cette comptabilisation afin de ne pas fausser leur résultat.

Cette liste est loin d'être exhaustive et d'autres insuffisances sont souvent relevées (absence d'inscription au bilan dans un poste d'immobilisations en cours de la valeur des immobilisations produites par l'établissement pour lui-même ; infraction à la règle consistant à constater les intérêts courus non échus, ce qui influe sur le résultat ; imputation irrégulière de placements dans un compte de disponibilités ; etc...). En dépit des progrès effectués ces dernières années, les carences encore observées retirent toute certitude aux comptes des universités et privent celles-ci des informations indispensables à une gestion efficace. Il est anormal que les comptes de nombre d'universités restent encore trop éloignés des principes de la comptabilité patrimoniale tenue en droits constatés.

Deux autres outils essentiels soulèvent des difficultés. Tout d'abord, la fiabilité de la comptabilité des engagements n'est pas toujours suffisante, alors qu'elle seule permet de déterminer les dépenses engagées non mandatées qui doivent faire l'objet de charges à payer dans les écritures de fin d'exercice. Sans elle, les ordonnateurs ne peuvent suivre correctement l'exécution du budget, ni vérifier, avant tout nouvel engagement, la disponibilité réelle des crédits. Une université peut ainsi afficher un résultat fortement excédentaire, alors qu'elle a en fait engagé la totalité de ses ressources, voire davantage. Par ailleurs, alors qu'elles en ont pourtant l'obligation réglementaire depuis 1994, la comptabilité analytique fait presque complètement défaut dans l'ensemble des universités. Les coûts d'enseignement, de recherche ou d'infrastructure ne sont donc pas connus, ce qui devrait pourtant être une condition préalable à toute recherche de performance.

La conception même des comptes se heurte enfin au constat selon lequel ils n'intègrent pas l'ensemble des données qui permettent aux universités de fonctionner, c'est-à-dire les rémunérations du personnel rémunéré par le budget de l'Etat et la totalité des dépenses relatives aux bâtiments qui sont la propriété de l'Etat et dont les universités sont affectataires.

Face à cette situation qui suscite depuis de nombreuses années les observations renouvelées de la Cour, et compte tenu des perspectives de la certification des comptes de l'Etat qui rendent indispensable une fiabilité mieux assurée des comptes de ses opérateurs, il est temps que les universités disposent d'une image fidèle de leur situation financière, ce qui pose la question de la certification de leurs comptes. A l'heure actuelle, la loi sur la sécurité financière dispose que des commissaires aux comptes doivent certifier les comptes des établissements publics de l'Etat lorsque ceux-ci contrôlent une ou plusieurs personnes morales ou exercent une influence notable au sens de l'article L. 233-16 et suivants du code de commerce, à condition que l'ensemble certifié franchisse pendant deux exercices successifs deux des trois critères suivants : un chiffre d'affaires supérieur à 30 M€, un nombre de salariés permanents supérieur à 250 et un total du bilan supérieur à 15 M€. Ces conditions ne concernent à l'heure actuelle que quelques universités. Simultanément les expérimentations menées dans quatre établissements pour la mise en œuvre de la LOLF ont débouché sur des réflexions envisageant la solution moins contraignante d'une certification par le trésorier-payeur général. Quelles qu'en soient les modalités, l'éventualité d'une certification externe des comptes des universités devra sans doute faire l'objet d'une réflexion dans un avenir proche et d'une manière qui assure une cohérence avec la certification des comptes de l'Etat assurée par la Cour des comptes.

II – 3 – c) La gestion financière

Les concepts usuels de l'analyse financière ne font pas toujours l'objet d'un usage approprié par les universités. Ainsi certaines d'entre elles se fondent sur le seul niveau absolu du fonds de roulement en fin d'exercice pour apprécier leur situation financière, sans le rapporter simultanément aux besoins de financement à venir. D'autres universités, conscientes du caractère risqué de cette approche, présentent à leur conseil d'administration un fonds de roulement « corrigé des restes à réaliser » sur les principaux programmes d'investissement déjà engagés : cette information est cependant également incomplète, puisqu'elle ne tient pas compte des investissements d'ores et déjà programmés, mais qui ne sont pas encore entamés. Dans le même esprit, le niveau du fonds de roulement des universités est fréquemment comparé, à tort, aux dépenses de fonctionnement : on indique ainsi communément, par exemple, que le fonds de roulement de l'université représente 200 jours de dépenses de fonctionnement. Or cette comparaison n'a guère de signification, puisqu'elle établit un lien entre une capacité globale de financement et des dépenses qui relèvent du cycle d'exploitation, sans, de surcroît, tenir compte simultanément des produits d'exploitation : ce mode de présentation, très en usage dans les universités, amène souvent à légitimer des niveaux de fonds de roulement inutilement élevés. Certaines universités, essayant de minimiser l'importance de ces montants, présentent dans les rapports au conseil d'administration un concept de « *fonds de roulement disponible* » qui consiste à déduire du dernier fonds de roulement constaté certaines prévisions de dépenses, telles que par exemple un ou deux mois de dépenses de fonctionnement, certains engagements devant faire l'objet de reports, une partie des immobilisations qui restent à financer, le solde des contrats de recherche, etc... Cette conception est cependant le plus souvent partielle et approximative : les futures dépenses de fonctionnement devraient ainsi être financées par le cycle d'exploitation, et non par des ressources stables provenant des années précédentes ; de même, pour apprécier l'équilibre du financement, il faudrait tenir compte non seulement du dernier fonds de roulement,

mais également des prévisions pour les années à venir.... L'insuffisance de l'analyse financière porte enfin également sur l'appréciation des réserves des universités. Dans certains cas, les universités continuent en effet, en dépit des textes applicables, à intégrer dans celles-ci des financements qui sont d'ores et déjà affectés et qui, de façon irrégulière, n'ont pas fait l'objet d'une inscription en provisions ou en charges à payer.

Il est par ailleurs fréquent de constater dans les universités que le besoin en fonds de roulement est négatif, les dettes d'exploitation étant supérieures aux créances : cette situation aboutit à des montants de trésorerie considérables, représentant parfois plus de 150 ou 200 jours de dépenses de fonctionnement. Au lieu d'apprécier véritablement le niveau optimal de la trésorerie en analysant de façon détaillée le rythme journalier des dépenses et des recettes, les universités peuvent ainsi accumuler des montants inutiles de disponibilités ou de placements.

Les universités sont enfin généralement dans l'incapacité de produire des tableaux de financement pluriannuels. Elles apprécient trop rarement les risques liés à leur situation financière dans le cadre d'une analyse dynamique et prévisionnelle, et non seulement statique et rétrospective. Elles cumulent également souvent des opérations d'investissement dans le cadre de dispositifs différents (dotations d'équipement annuelles, contrat quadriennaux, plans de mise en sécurité, contrats de plans Etat-région, etc...), sans qu'aucun document de synthèse ne permette de vérifier si le financement global de ces opérations ne devra pas à terme être partiellement assuré par des ressources propres. Cette absence d'analyse globale du financement prévisionnel à moyen et long terme expose les universités à des risques de rupture financière : dans un cas observé récemment par la Cour, non seulement le fonds de roulement s'était effondré en raison d'une politique d'investissement insuffisamment financée par des subventions, mais l'autofinancement net était devenu négatif, car l'université ne parvenait plus à équilibrer ses dépenses de fonctionnement. Or, faute d'avoir mis en place une comptabilité de programme, cette université ne pouvait pas produire de tableau de financement prévisionnel permettant de mesurer l'impact des futurs programmes d'investissement sur le niveau du fonds de roulement. Dans ces conditions, ce n'est que graduellement et tardivement que cette université a pris conscience des contraintes qui menaçaient sa solidité financière à court terme : lorsque son président indiqua qu'il n'existait plus de marge de manoeuvre en raison de l'absence de fonds de roulement, un membre du conseil d'administration se déclara *« abasourdi de constater que le conseil n'ait pas pu s'apercevoir auparavant des dérives budgétaires »*. Cet exemple montre qu'un des risques financiers majeurs des universités, à l'heure actuelle, est de ne pas prendre en compte dans leurs prévisions l'ensemble de leurs charges futures de fonctionnement et d'investissement. La Cour a ainsi relevé le cas d'une université qui avait constaté que son fonds de roulement allait passer en raison d'un investissement imprévu et d'un retard de versement des subventions de 10 M€ à 2 M€, alors même qu'il restait à financer par ailleurs 10 M€ : cette université, dont les comptes semblaient en apparence équilibrés, était en fait confrontée à une situation de déséquilibre financier.

II – 4) La gestion de l'offre de formation

II – 4 – a) L'offre de formation

Une exploitation informatique de la base de données SISE retraçant pour 2003 l'ensemble des affectations des étudiants inscrits montre qu'il existait alors 72 intitulés différents

de DEUG, 170 licences, 705 licences professionnelles, 114 maîtrises, 1717 DESS, 1096 DEA, 690 doctorats, etc..., soit un total de 6633 diplômes ou catégories d'enseignements correspondant à au moins un étudiant inscrit. Ce nombre considérable n'est pas en voie de diminution, en raison de la pluralité des intitulés qui accompagne la mise en place du schéma européen L/M/D (licence/master/doctorat): la même base de données établit qu'à la même date, qui ne se situait pourtant qu'au début de cette redéfinition de l'offre de formation, on comptait déjà 205 licences et 319 masters L/M/D (¹⁸).

Même en faisant abstraction des diplômes dont la dispersion est explicable en raison du niveau de leur spécialisation (DESS, DEA, doctorats,...), l'éparpillement de l'offre de formation universitaire est excessif: 318 DEUG, 985 licences et 1055 maîtrises étaient alors enseignés devant moins de 50 étudiants, et 23 DEUG, 164 licences et 136 maîtrises devant moins de 10 étudiants. Ce constat est d'autant plus frappant que la référence est constituée en l'espèce par les étudiants inscrits sur le plan administratif, et non par les étudiants ayant effectué des inscriptions pédagogiques, dont le nombre est encore inférieur. Cette situation, due à la volonté trop systématique d'assurer le plus large éventail possible de formations, entraîne inévitablement un renchérissement des coûts.

SISE 2003	nombre total de diplômes	nombre d'étudiants inscrits	nombre total de lieux d'enseignement	nombre de lieux d'enseignements < 100 inscrits	nombre de lieux d'enseignements < 50 inscrits	nombre de lieux d'enseignements < 10 inscrits
DEUG	72	420 217	1 244	465	318	23
licences	170	157 167	1 830	1 387	985	164
maîtrises	114	132 106	1 878	1 530	1 055	136

L'offre de formation des universités est inflationniste: d'une année sur l'autre, les suppressions de diplômes sont très rares. Les universités tendent à ne jamais fermer de formations, même lorsqu'elles réunissent des effectifs très faibles d'étudiants, notamment parce qu'elles veulent afficher une large palette d'enseignements dans un but d'attractivité. Une université récemment contrôlée par la Cour enregistrait ainsi l'existence de 184 diplômes pour 18 550 étudiants: sur ce total, 139 diplômes avaient moins de 100 inscrits, 107 moins de 50 inscrits, 80 moins de 30 inscrits et 47 moins de 20 inscrits, ce qui aboutissait à une fragmentation onéreuse de l'offre. Une autre université, qui était pourtant confrontée à une importante baisse de ses effectifs étudiants, avait créé en moins de deux ans pour les seules formations à caractère professionnalisant quatre licences professionnelles, quatre IUP, trois DESS, et deux nouveaux départements d'IUT. Dans un autre cas, une université avait voulu conforter sa présence régionale en recourant à deux stratégies complémentaires: d'une part un prolongement des filières au niveau le plus élevé possible, et d'autre part une croissance du nombre de diplômes pour éviter les départs vers d'autres établissements, l'objectif commun de ces deux orientations étant de fidéliser les étudiants. Cette politique a en fait conduit à un recours croissant à des personnels non titulaires et à des heures complémentaires, dans une sorte de fuite en avant des moyens d'enseignement. Pour autant, cette politique coûteuse n'est pas parvenue à son but, un nombre élevé d'étudiants continuant à présenter une demande de transfert vers d'autres universités jugées plus adaptées ou plus prestigieuses.

¹⁸ Le rapport de l'IGAENR de juin 2005 sur la mise en place du L/M/D indique que « le nombre de diplômes aurait été doublé, selon le coordonnateur des chargés de missions scientifiques et pédagogiques de la direction de l'enseignements supérieur », notamment en raison de la multiplicité des spécialités de master habilitées par le ministère.

La carte actuelle des formations est plus souvent le résultat de la sédimentation des habilitations antérieures que d'une stratégie d'ensemble appliquée à l'ensemble de l'espace national, voire au sein de chaque pôle universitaire. Une université indiquait ainsi récemment à la Cour que la comparaison de son offre de formation avec celle des disciplines identiques des universités les plus proches lui paraissait impossible, sauf à interroger chaque établissement concerné : cette absence de connaissance, et donc de prise en compte des données de l'offre de formation des universités voisines est à la fois caractéristique et regrettable. A tout le moins, la prise en compte systématique lors de l'habilitation des diplômés des moyens disponibles (enseignants, crédits pédagogiques et logistiques) permettrait d'éviter la prolifération de diplômés coûteux : à l'heure actuelle, le financement des formations nouvelles n'est en effet pas déterminé lors des habilitations, ce qui est contraire à une préoccupation normale d'efficacité.

L'inflation des diplômés peut également s'expliquer, lorsque la gouvernance est mal assurée, par un défaut de régulation au sein des universités : dans certains cas, les nouveaux projets présentés par les composantes peuvent ainsi être entérinés sans examen critique suffisamment approfondi par les conseils d'administration, de même que des reconductions de diplômés peuvent être acceptées sans évaluation systématique des résultats des formations concernées. Une plus grande rigueur dans la définition de l'offre de formation est cependant nécessaire, ne serait-ce que parce qu'une visibilité suffisante des universités passe inévitablement par une spécialisation sur leurs points forts. La proportion des situations où un caractère pluridisciplinaire excessif des formations peut être constaté est sans doute trop élevée : il n'est ainsi pas certain que la dispersion géographique actuelle des enseignements de droit, de STAPS ou d'AES corresponde effectivement à une répartition optimale de l'offre de formation. La multiplication des formations peut enfin donner une image peu favorable du système universitaire, lorsqu'une floraison excessive de diplômés paraît relever d'une préoccupation insuffisante de l'organisation pédagogique et des débouchés professionnels, et en sens inverse d'une dépendance forte à l'égard des effets de mode ou bien d'une tendance incontrôlée à l'augmentation constante de l'offre de formation.

A contrario, la professionnalisation des cursus constitue la preuve d'une remarquable capacité d'adaptation des universités aux besoins exprimés par les étudiants qui sont intéressés par la recherche de meilleurs débouchés professionnels. Il est en effet devenu rare qu'une université reconnaisse elle-même, comme a pu le constater dans un cas la Cour, qu'elle a « quelques réussites dans ce domaine, mais insuffisamment intégrées dans sa culture qui reste essentiellement marquée par la vocation à former des enseignants et des chercheurs ». Cette évolution s'est toutefois accompagnée de trois difficultés. L'offre de formation professionnalisante est tout d'abord devenue complexe, au fur et à mesure que se répandaient des formations diverses et parfois concurrentes (IUT, IUP, licences professionnelles, magistères, MST, MSG, DESS, multiples diplômés d'ingénieurs...) : il n'est pas certain, de ce point de vue, que la redéfinition de ces diplômés selon le schéma L/M/D apportera plus de lisibilité, si les nouvelles dénominations de mentions et spécialités sont hétérogènes au point de gêner toute appréciation ou comparaison. Par ailleurs, même si les coûts de ces formations ne sont pas connus avec précision en raison de la carence des comptabilités analytiques des universités, il n'est pas douteux que ces formations sont plus onéreuses en raison d'un encadrement plus élevé : dans une université analysée récemment, les formations professionnalisantes, qui délivraient près du tiers des diplômés (86 sur 256), ne concernaient ainsi que 10 % de l'ensemble des étudiants. Enfin le caractère empirique de la carte universitaire est particulièrement préjudiciable dans ce domaine.

qui n'échappe pas aux risques de la redondance de formations voisines ou d'un localisme excessif des débouchés envisagés.

Le ministère se fonde sur la mise en oeuvre du cursus L/M/D, qui sera quasiment terminée à fin 2005, pour considérer que trois facteurs devraient désormais limiter l'éparpillement des formations : les habilitations devraient porter sur un ensemble de filières plus resserré et plus cohérent ; leur évaluation s'appuiera plus sur une expertise de leur qualité par la mission scientifique, technique et pédagogique (MSTP) que sur un descriptif formaliste des maquettes pédagogiques ; l'organisation des formations sera enfin déclinée par sites universitaires, et non plus seulement par établissement (¹⁹). Il est trop tôt pour vérifier si cette approche se traduira réellement par une meilleure maîtrise de l'offre de formation. Une évolution inverse pourrait en fait découler de la très grande variété des intitulés des mentions et des spécialités mises en place. D'autres rigidités peuvent également se manifester avec la réforme du L/M/D. Dans une université contrôlée par la Cour, les mentions de licence se sont ainsi alignées pour l'essentiel sur les composantes, ce qui a abouti à reproduire l'offre de formation antérieure : les débats au conseil d'administration montraient en effet les réticences de certaines UFR à être regroupées sous un intitulé commun de mention de diplôme, alors que les UFR qui avaient obtenu « *leur propre mention* » étaient présumées avoir « *conservé leur autonomie* ». Le refus de certaines UFR d'être redécoupées selon la logique des nouveaux domaines de formation aboutissait donc en pratique à une perpétuation de l'offre de formation antérieure sous de nouveaux intitulés...

Dans une réponse portant sur ce sujet, la direction de l'enseignement supérieur a observé que « *l'entrée très rapide dans l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche et la mise en oeuvre de la nouvelle architecture fondée sur les trois grands niveaux de qualification, que sont la licence, le master et le doctorat, ont créé une dynamique qui n'a pas fini de produire tous ses effets. (...) En trois ans, toutes les universités françaises auront réorganisé leur offre sur le nouveau schéma LMD, y compris dans les disciplines qui à l'origine y étaient le plus réticentes. Beaucoup d'entre elles, parmi les plus prestigieuses, ont même anticipé leur entrée dans le nouveau dispositif. Le LMD a ainsi été l'occasion, pour les établissements, d'engager une réflexion d'ensemble et une refonte du contenu des formations et des enseignements, qui n'avaient pas eu lieu depuis 30 ans* ». La direction de l'enseignement supérieur a toutefois également reconnu que « *le caractère fortement structurant du schéma LMD sur l'offre de l'ensemble des établissements (...) ne s'est pas toujours accompagné dans un premier temps d'un vrai resserrement du nombre des diplômes délivrés* ». En définitive, seule une analyse

¹⁹ Depuis la mise en oeuvre du schéma L/M/D, les demandes d'habilitation sont présentées par les universités de façon globale sans contenu prédéterminé par des normes réglementaires : il n'y a plus de maquettes nationales des diplômes. Ces demandes sont examinées sans critères fixés au préalable par la direction de l'enseignement supérieur, sur un plan institutionnel, et par la MSTP, sur un plan disciplinaire, avant passage devant le conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) et approbation par le ministre. Cette organisation est complétée par la mise en place d'instances de concertation spécialisées (comité de suivi des licences, comité de suivi des masters). Cette procédure répond en définitive à trois caractéristiques particulières : elle est tout d'abord liée à la contractualisation ; elle est passée d'une approche étroite portant sur l'adéquation des contenus des diplômes à la réglementation à une appréciation qualitative portant sur les orientations stratégiques des universités ; elle ne permet pas de maîtriser suffisamment l'offre en raison de l'ignorance générale des coûts des diplômes et de sa déconnexion par rapport aux procédures de répartition des moyens.

des effets du passage au LMD permettra de déterminer réellement, le moment venu, si cette réforme a amélioré la performance globale du système ⁽²⁰⁾.

II – 4 – b) Les heures complémentaires

L'organisation de la gestion des formations au sein de l'université est soumise à des règles simples. Le service chargé de la scolarité doit établir la charge d'enseignement en fonction des maquettes pédagogiques, des normes d'encadrement et des prévisions d'effectifs. Le service chargé de la gestion des personnels doit ensuite calculer le potentiel d'enseignement disponible à partir des obligations de service statutaire. A partir de la différence entre charge et potentiel, la présidence doit fixer le montant de l'enveloppe globale d'heures complémentaires et décider sa répartition entre les composantes. Le directeur de chaque composante doit ensuite vérifier la réalité des services faits et des contrôles doivent enfin être effectués par les services centraux pour vérifier la régularité du paiement des heures complémentaires.

Par rapport à ce schéma simple, des défaillances dans la gestion des heures complémentaires sont relevées très fréquemment. Ainsi, dans une université récemment contrôlée, chaque enseignant remplissait un « plan de service » qui faisait apparaître les heures statutaires et complémentaires qu'il avait accomplies et les situations particulières dont il bénéficiait (décharges, délégations, ...) : cet état était certifié par le responsable de la formation, puis avalisé par le directeur de l'UFR. Toutefois il n'était pas possible d'effectuer des recoupements entre les composantes et le service central de gestion de la scolarité. En effet, la vérification du service fait, et notamment de l'accomplissement du service statutaire, n'était pas effectuée par les directeurs d'UFR, car ils ne disposaient que des emplois du temps prévisionnels des enseignants. Le service des traitements qui liquidait les heures ne détenait pas d'informations plus fiables : il n'existait pas d'outil informatique gérant les horaires d'enseignement assurés par les enseignants, en interface avec les logiciels de gestion de la scolarité et de planning. Au total, aucun contrôle des déclarations n'était donc effectué.

Une autre université subissait un écart entre les heures complémentaires payées et les besoins théoriques résultant du modèle SAN REMO d'environ 37 000 heures par an. Une

²⁰ Selon la direction de l'enseignement supérieur, « la mise en oeuvre de l'architecture européenne des diplômes a permis également de clarifier les objectifs respectifs du « L », du « M » et du « D » : la licence, c'est l'offre de proximité qui concrétise le droit offert à tout bachelier d'accéder aux études supérieures ; ce premier niveau est qualifiant et doit assurer une formation généraliste de base de qualité pour à la fois préparer à l'insertion professionnelle en délivrant des diplômes de « sortie » reconnus et permettre la poursuite des études au niveau M ; le master quant à lui assure le lien recherche/formation et permet de valoriser les compétences spécifiques des établissements au niveau national et international ; à ce titre, il joue un rôle clef dans l'attractivité des formations supérieures : le doctorat est le niveau de l'excellence académique ; il concourt au rayonnement et à l'attractivité du système français et s'inscrit dans une perspective d'insertion des docteurs dans le monde industriel ». Par ailleurs, « la souplesse introduite dans le cursus licence doit permettre de mieux traiter les populations hétérogènes de bacheliers qui accèdent à l'université en favorisant des parcours diversifiés de réussite intégrant la licence professionnelle. De ce fait, elle facilite l'orientation progressive et la régulation des flux tandis que les liens entre les différents cursus, généralistes et professionnels, se trouvent renforcés ». La direction de l'enseignement supérieur indique également que « la mobilité des étudiants et le développement des coopérations se sont trouvés encouragés et facilités par la généralisation progressive de la modularisation des formations, accompagnée de la mise en place du système européen de crédits dits « ECTS », que « l'entrée volontariste des universités dans le LMD a entraîné une dynamique corrélative des grandes écoles et a permis un rapprochement entre ces deux types d'établissement », et que « préfigurant la réflexion en cours sur les pôles de recherche et d'enseignement supérieur, on a assisté depuis deux ans au développement d'instances de coopération inter établissements sur des sites comme Grenoble, Aix-Marseille, Bordeaux ou encore Strasbourg et Lille ».

première explication de cette surconsommation résidait dans une organisation des enseignements (répartition entre cours magistraux et travaux dirigés, nombre des modules, ...) qui s'écartait assez sensiblement des maquettes pédagogiques. Par ailleurs, des pratiques consistant à attribuer aux enseignants des décharges de services pour l'exercice de fonctions d'encadrement ou de coordination pédagogiques s'étaient généralisées. Enfin la multiplication des options ainsi que le recours à des intervenants extérieurs avaient considérablement accru le nombre d'heures complémentaires, y compris dans des disciplines surencadrées où le besoin théorique était pourtant nul, voire négatif.

Toutes les universités sont en fait confrontées à cette question de la maîtrise des heures complémentaires. Une université contrôlée par la Cour a ainsi reconnu qu'« *aucun contrôle n'est réalisé pour vérifier à partir des maquettes de diplômes, des emplois du temps et des réservations de salles la justification des heures à payer* ». Une autre université a indiqué qu'elle ne contrôlait pas que les obligations de service statutaires des enseignants étaient effectuées avant le début du versement des heures complémentaires. Une troisième université a admis que « *jusqu'à présent, le contrôle n'était que juridique* », que « *l'attribution du budget se faisait à partir des besoins exprimés par chaque composante* », et qu'en matière de service fait, « *le président de l'université délègue cette responsabilité aux composantes* », si bien que les heures complémentaires n'étaient soumises avant mandatement qu'à une simple vérification formelle de la situation administrative du bénéficiaire. Les heures complémentaires – dont le système universitaire oublie qu'elles devraient en bonne gestion être exceptionnelles et ne correspondre qu'à des désajustements momentanés – deviennent un moyen de gestion banalisé de l'offre de formation, sans être pour autant suffisamment contrôlées.

Cette absence de maîtrise de la consommation des heures complémentaires peut également aboutir dans certains cas à des abus individuels. Dans une université, où aucune réflexion n'avait été entreprise sur la limitation individuelle des heures complémentaires, un maître de conférences effectuait ainsi 658 heures complémentaires en une seule année. Dans une autre université, seize enseignants avaient dépassé le niveau de 440 heures complémentaires par an. Une troisième université avait édicté une règle interne limitant l'attribution individuelle d'heures complémentaires au montant horaire des obligations de service statutaires, mais n'en vérifiait pas l'application. Les établissements se contentent en fait trop souvent d'une procédure purement déclarative et se refusent à mener des vérifications à partir de rapprochements, par exemple entre l'emploi du temps déclaré et le planning d'occupation des salles. Les approximations ou les inexactitudes des états déclaratifs ne font pas l'objet d'une surveillance qui est parfois jugée explicitement impossible à assurer, compte tenu des réactions redoutées des bénéficiaires.

Dans ce contexte opaque, il n'est guère étonnant que certaines heures complémentaires soient irrégulières pour des motifs divers : application des taux de rémunération en vigueur à la date du paiement, et non à celle du service fait ; absence d'habilitation des signataires de la certification de service fait ; incohérence entre les heures complémentaires payées et les fiches de service jointes dans les pièces justificatives ; rémunération irrégulière de tâches de tutorat ou de suivi de stages ; mise en place d'un système d'« heures coefficientées », dans lequel les travaux dirigés sont découpés artificiellement en cours magistraux et en travaux dirigés, ce qui permet d'augmenter indûment le montant versé ; heures complémentaires fictives payées dans certaines antennes délocalisées ; « heures spécifiques » ne correspondant pas à des enseignements effectués en face des étudiants ; tableaux de service faisant état d'enseignements qui n'ont pas encore eu lieu,.... Des règles particulières peuvent en outre être mises en place en

infraction avec la réglementation. Ainsi une université comptabilise les cours magistraux, non pas à hauteur de 1,5 heures de travaux dirigés, mais de 1,3 heures. Dans une autre université, les obligations de service de tous les enseignants sont forfaitairement fixées à l'équivalent de 150 heures par an de travaux dirigés, et non de 192. Cette absence de maîtrise de la gestion du potentiel d'enseignement peut également se traduire par une attitude de passivité lorsque certains enseignants n'effectuent pas leurs obligations statutaires d'enseignement : le contrôle d'une université a ainsi révélé que les sous-services, qui s'élevaient à 3 972 heures, représentaient 75 % des heures complémentaires payées aux seuls enseignants de l'université, et que la réglementation, qui prévoit que les services incomplets doivent être complétés dans un autre établissement de l'académie, n'était pas appliquée.

Pourtant la gestion des heures complémentaires peut être orientée dans le sens d'une plus grande maîtrise. Une lettre adressée récemment par le président d'une université à l'ensemble des enseignants-chercheurs indiquait ainsi que « *ne peut plus perdurer une situation de sous-services, d'heures non-statutaires ou de groupes de travaux plusieurs fois dédoublés sans justification pédagogique* », car elle génère une « *quantité excessive d'heures complémentaires* ». Cette orientation a été confirmée par un autre courrier adressé à l'ensemble des responsables d'UFR et énonçant deux règles simples : les UFR dans lesquelles des sous-services seraient constatés ne disposeraient pas de crédits pour le paiement d'heures complémentaires aux personnels titulaires ; tout octroi d'une décharge de service serait incompatible avec les heures complémentaires. D'autres exemples montrent que certaines universités ont su concilier la régularité et le contrôle de la gestion, ce qui suppose qu'elles suivent le déroulement réel des formations et qu'elles s'assurent des emplois du temps effectifs, ce qui est trop peu souvent le cas. La fonction d'enseignement qui se situe pourtant au cœur de leurs missions ne connaît pas toujours de régulation interne : dans des cas trop nombreux, aucune conséquence n'est tirée du fait que les consommations réelles des composantes sont supérieures aux prévisions initiales. Une plus grande rigueur passe sans doute, ici encore, par un renforcement des dispositifs de contrôle de gestion placés auprès de la présidence de l'université.

II – 4 – c) Le coût de l'offre de formation

De nombreux établissements pourraient reprendre à leur compte cette indication recueillie lors d'une récente instruction de la Cour, selon laquelle « *l'université, jusqu'à présent, n'a pas eu d'approche en termes de coûts pour son offre de formation* », parce que, plus généralement, « *aucune approche par les coûts n'existe à l'université* ». En effet, les universités ne sont pas en position de connaître le coût des principaux niveaux d'enseignement (licences, masters et doctorats) : non seulement les comptabilités analytiques sont quasiment inexistantes, mais il n'existe pas non plus de mécanismes d'allocation interne fondés sur des critères représentatifs de charges objectives. Les universités sont en fait particulièrement démunies pour maîtriser les constituants de leurs coûts : quelles que soient les modalités d'enseignement (cours magistraux, travaux dirigés, heures complémentaires), cette maîtrise devrait ainsi passer par la connaissance des effectifs étudiants réellement présents, et non seulement des effectifs inscrits, alors que cette information n'est pas systématiquement disponible.

Il est de même fréquent d'observer qu'en matière de taux d'encadrement pédagogique, il n'existe pas de normes communes décidées par le conseil d'administration. En l'absence de références, les taux d'encadrement peuvent dès lors présenter des écarts importants au sein de la même université, et naturellement plus encore entre des universités proches, même pour des diplômes identiques. Des règles sont parfois fixées, composante par composante, pour

essayer de concilier les préoccupations pédagogiques et les moyens financiers et humains, mais ces normes peuvent être très variables : ainsi, dans une université, le seuil de dédoublement se situait selon les composantes entre 120 et 300 étudiants pour les cours, 30 et 40 étudiants pour les travaux dirigés, 12 et 20 pour les travaux pratiques. Confrontés à cette disparité qu'ils essaient de réduire, les services centraux se voient reprocher par les composantes de ne pas tenir compte des particularités disciplinaires qui vont bien sûr toutes dans le sens d'un alourdissement des charges. Un manque de réflexion globale est enfin trop souvent observé : ainsi une université n'avait pas conscience du fait que les charges réelles d'enseignement étaient supérieures aux charges théoriques du modèle SAN REMO de près de 25 % dans les UFR et de 32 % dans les IUT, en raison des tâches non liées à l'enseignement devant les étudiants (organisation et coordination pédagogique, suivi des stages, orientation, ...). De cette ignorance des coûts découle inévitablement une incapacité à mesurer l'efficacité des moyens pédagogiques mis en œuvre : une autre université s'avouait ainsi incapable de mener une « *analyse croisée taux de réussite / coût des formations* ».

Un exemple particulier montre pourtant l'importance que devrait avoir cette préoccupation. L'organisation des examens est en effet une obligation qui est généralement déplorée par les universités en raison de sa lourdeur, mais qui est plus rarement analysée du point de vue de ses coûts. A titre de contre-exemple, une université a calculé que, pour une session de janvier, on comptait 10 196 étudiants autorisés à composer un total de 458 épreuves, soit en moyenne une épreuve pour 22 étudiants. Ce taux était dû au grand nombre d'épreuves organisées par certaines UFR, l'une d'entre elles allant jusqu'à en prévoir 53 pour cette seule session. Pour les épreuves de septembre, où 5 689 étudiants étaient autorisés à composer, le nombre d'épreuves était de 1 143, ce qui représentait une moyenne d'une épreuve pour cinq étudiants. De surcroît, le taux de présence des étudiants était en moyenne de 36 % seulement : le nombre moyen d'étudiants présents par épreuve était donc inférieur à 2. Cet exemple montre que l'absence de connaissance et de maîtrise des coûts ne peut qu'être préjudiciable. Il convient de rappeler à cet égard l'existence antérieure de l'observatoire des coûts des établissements de l'enseignement supérieur, qui avait été créé au début de l'année 1991. Cet observatoire avait pour mission de réaliser des audits dans les établissements et de publier les résultats de ses mesures. Après avoir publié un guide méthodologique et mené diverses enquêtes ponctuelles, cet organisme a été supprimé au 1^{er} janvier 1997 : aucune instance de même nature, permettant de réaliser des audits externes sur les coûts, n'a été mise en place depuis lors.

II – 4 – d) Les personnels enseignants

Les enseignants de l'enseignement supérieur se répartissent en trois grandes catégories : les enseignants-chercheurs (59,8%), comprenant les professeurs des universités (35%), les maîtres de conférences (63,1 %) et les assistants titulaires (1,9 %) ; les personnels du second degré en fonction dans l'enseignement supérieur (15,3 %) et les personnels enseignants non permanents (24,9 %), qui regroupent les professeurs associés, les attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER), les moniteurs, les assistants des disciplines hospitalo-universitaires, les lecteurs et les maîtres de langues.

Une étude parue en mars 2004 dans une publication du ministère (*Education et formations*) montre que sur la période 1992 à 2002, alors que les effectifs étudiants progressaient de 20 %, les effectifs d'enseignants-chercheurs titulaires et stagiaires ont progressé de 39 %. Cette croissance a été plus élevée dans les STAPS (384 %), les sciences économiques et de gestion (79 %), l'informatique (90 %) et les sciences humaines (66 %), et en revanche moins élevée dans

les langues (24 %), les sciences de la vie (20 %), la chimie (20 %), les lettres (19 %) et la physique (11 %). En dix ans, sur les 57 sections du CNU observées par cette étude, douze sections ont vu leur effectif croître de plus de 60 %, douze de 40 à 60 %, seize de 20 à 40 %, seize de moins de 20 % et six sections ont régressé légèrement : la pharmacie, la physique, certaines branches de la biologie et des sciences de la terre et de l'univers, la littérature et les langues anciennes, les langues slaves. Si le taux d'encadrement général a augmenté, une redistribution entre les disciplines est donc observable : la répartition des enseignants a suivi l'évolution de la demande étudiante et du contenu des disciplines.

En ce qui concerne les universités, cette même étude montre des évolutions marquées. 23 universités ont vu le nombre de leurs enseignants-chercheurs croître de plus de 70% de 1992 à 2002 (universités nouvelles, outre-mer, petites et moyennes universités pluridisciplinaires, telles que Amiens, Avignon, Metz, Toulon, Angers, Chambéry, Mulhouse, universités à dominante juridique telles que Lille II et Toulouse I). En sens inverse, 11 universités ont enregistré une croissance de leurs effectifs enseignants inférieure à 20 % (grandes universités scientifiques et médicales, considérées généralement comme bien dotées, telles que Paris VI, Paris VII, Paris XI). Les universités doivent donc tenir compte dans leurs stratégies de la variation de leur potentiel enseignant, qui est plus directement liée à celle des besoins de l'enseignement qu'à ceux de la recherche. Mais elles doivent également tenir compte des départs à la retraite qui interviendront dans les dix prochaines années. Ce renouvellement concernera, selon la même étude, 55 % des professeurs (de 39 % pour l'informatique à 69 % pour la chimie) et 25 % des maîtres de conférences (de 15 % pour l'informatique à plus de 30 % pour la physique, la chimie et les sciences de la vie et de la terre). Si elles ne programment pas ces modifications, les universités risquent d'être déstabilisées dans la gestion de leur offre de formation.

Plusieurs difficultés empêchent les universités de disposer dans le domaine de la gestion des enseignants-chercheurs de toute la souplesse nécessaire. Le rapport rédigé en 2001 par M. Eric Espéret sur la définition des tâches des enseignants chercheurs a insisté à juste titre sur le fait que la norme fixée pour leur service statutaire ne concerne que l'enseignement dispensé devant des étudiants et ne tient donc pas compte de la très grande diversité de leurs tâches qui vont bien au delà de ces missions pédagogiques : activités personnelles de recherche, valorisation et encadrement de la recherche, enseignement à distance, formation continue, animation et responsabilité d'équipes pédagogiques, orientation des étudiants, ingénierie de nouvelles formations, programmes internationaux, etc... Il existe par ailleurs une grande différence de situation entre certains enseignants, qui ne font pas ou peu d'enseignement, et d'autres qui ne font pas ou peu de recherche ⁽²¹⁾. Enfin, de façon paradoxale, certaines tâches sont soumises à une obligation de service déterminée par une norme, mais ne sont pas évaluées (l'enseignement), alors que d'autres ne sont pas normées, mais sont évaluées et constituent même le principal, voire même le seul critère de promotion et de carrière (la recherche). Il n'existe en effet actuellement ni obligation de service, ni connaissance des heures effectivement consacrées à la recherche. Cette absence de précision est peu compatible avec l'efficacité et l'efficacé.

Le rapport rédigé en 2003 par M. Bertrand Belloc a préconisé à cet égard la reconnaissance d'une diversification des services effectués par les enseignants chercheurs, tout en restant dans un cadre national de référence permettant de définir des normes horaires et en mettant

²¹ En moyenne un enseignant-chercheur sur quatre ne publie pas d'articles dans des revues scientifiques, selon les évaluations de la MSTP.

en oeuvre une évaluation généralisée pour l'ensemble de ses activités, y compris d'enseignement. Selon cette proposition, le service de base d'un enseignant chercheur pourrait être défini comme la somme d'activités d'enseignement fixées selon la norme actuelle de 192 heures équivalents travaux dirigés, d'activités d'animation et de responsabilités collectives déterminées selon une liste nationale, et d'activités de recherche définies selon plusieurs niveaux d'intensité. Par rapport à ce cadre global, correspondant au total à l'équivalent de 384 heures de travaux dirigés, des variantes accentuant la part de telle ou telle activité pourraient être définies pour chaque enseignant-chercheur : le service statutaire de ceux qui auraient une activité de recherche très intense pourrait ainsi ne pas comprendre d'activités d'animation et de responsabilités collectives ; en sens inverse, le service statutaire de ceux qui auraient une activité importante d'animation ou de responsabilités collectives pourrait ne pas comprendre d'activités de recherche développées. Même si les modalités précises d'une telle évolution restent sans doute à déterminer, il semble en effet logique, d'une part que toutes les activités des enseignants chercheurs soient précisément définies et évaluées, et d'autre part que l'autonomie des universités permette à chaque établissement de moduler les états de service des enseignants-chercheurs dans le cadre d'une gestion des ressources humaine inscrite dans le cadre du contrat d'établissement pluriannuel.

Le système actuel de recrutement des enseignants-chercheurs donne par ailleurs aux universités le pouvoir de choisir les enseignants qui font acte de candidature à partir d'une qualification reconnue au niveau national par les sections du conseil national des universités (CNU). Cependant certains emplois ne font pas nécessairement l'objet d'un appel à recrutement, l'université pouvant préférer que le poste reste momentanément disponible pour différents motifs (recrutement d'ATER ou de professeurs invités, postes « réservés » pour des enseignants qui ne peuvent encore faire acte de candidature, etc...) : dans une université vérifiée par la Cour, 35 emplois sur les 84 susceptibles d'être vacants pour une année donnée n'avaient ainsi pas été proposés au recrutement. Celui-ci est par ailleurs marqué par un localisme certain : plus du tiers des maîtres de conférences sont recrutés dans des universités où ils ont obtenu leur doctorat et 55 % des professeurs dans l'établissement où ils enseignaient déjà.

Les universités ont rarement mis en place une direction des ressources humaines permettant de gérer l'ensemble des dossiers relatifs à chaque enseignant (obligations de services, cumuls d'activités, heures complémentaires, primes, etc...). Une meilleure gestion prévisionnelle des emplois et des compétences permettrait pourtant de mieux répartir les emplois entre les composantes, certaines UFR apparaissant trop souvent nettement sur-dotées et d'autres au contraire sous-dotées. La pratique du rééquilibrage des affectations par redéploiement interne ou à l'occasion des créations de postes est en effet toujours lente et limitée. Une université contrôlée par la Cour avait ainsi redéployé entre 3 et 7 postes par année pour l'ensemble de ses composantes, ce qui a amené le taux d'encadrement des UFR à n'être modifié en cinq ans que de façon marginale : il est passé d'un enseignant pour 55 étudiants à un enseignant pour 46 étudiants dans l'UFR la moins favorisée, et d'un enseignant pour 18 étudiants à un enseignant pour 20 étudiants dans l'UFR la plus favorisée. Une autre université a redistribué une cinquantaine de postes en six ans, soit entre composantes, soit à l'intérieur d'une même composante entre les disciplines excédentaires et déficitaires : une partie des redéploiements internes relevait d'une procédure dite du « BQR emplois », consistant « à mutualiser un tiers des emplois devenus vacants par départ à la retraite et à les réaffecter sur la base de projets de recherche dûment expertisés ». Cette politique est restée de faible ampleur puisque, sur six ans, les mesures de redéploiement ont concerné moins de 3 % des postes d'enseignants chercheurs.

L'insuffisance de la politique de gestion des ressources humaines au sein des universités se mesure enfin à l'absence fréquente de contrôle sur les rémunérations, et notamment sur le régime indemnitaire. Les contrôles de la Cour révèlent sur ce point de nombreuses irrégularités : des « *vacations administratives* » sont versées sans fondement légal ; des « *activités pédagogiques spécifiques* » imprécisées font l'objet de versements d'heures complémentaires ; des primes d'encadrement doctoral et de recherche sont accordées sans vérification de la réalisation des engagements des bénéficiaires ; des primes de responsabilités pédagogiques sont payées pour des fonctions non pédagogiques ou sur un critère géographique irrégulier, ... De même, alors que les primes de charges administratives, de responsabilités pédagogiques et d'encadrement doctoral et de recherche sont réglementairement exclusives l'une de l'autre, cette règle n'est pas toujours respectée. Le laxisme des attributions de primes tend enfin parfois à les transformer en simples compléments de rémunération. Si les universités ne gèrent pas à l'avenir de façon plus attentive ce système indemnitaire, elles ne feront pas preuve de la rigueur qu'exigera la gestion en masse indiciaire qui devrait normalement être mise en place par la LOLF et qui devrait permettre aux universités d'opérer des arbitrages entre les types de recrutement qu'elles souhaitent effectuer. Ce faisant, elles ne défendraient guère la cause de leur autonomie.

II – 4 – e) L'accueil des étudiants étrangers

Selon une étude réalisée par l'observatoire de la vie étudiante, le nombre de jeunes effectuant des études supérieures dans un pays étranger était en 2002 d'environ 1,6 million. Les Etats-Unis étaient alors de loin le premier pays d'accueil avec près de 545 000 personnes : près d'un étudiant étranger sur trois dans le monde poursuivait ses études dans une université américaine. Le Royaume-Uni (220 000 étudiants) et l'Allemagne (203 800 étudiants) arrivaient respectivement en deuxième et troisième position. La France occupait la quatrième place avec 196 000 étudiants étrangers, mais avec une proportion d'étrangers dans sa population étudiante deux fois plus importante qu'aux Etats-Unis. On observait enfin l'émergence de nouveaux acteurs tels que l'Australie (106 000 étudiants). La position de la France s'est améliorée depuis lors, puisqu'elle se situe désormais au troisième rang. En 2004, environ 245 300 étudiants étrangers poursuivaient des études dans l'enseignement supérieur français : près de 14 % des étudiants des universités, 12 % des écoles de commerce et 9 % des écoles d'ingénieurs sont de nationalité étrangère. Toutefois, si l'accueil des étudiants étrangers a enregistré une nette progression ces dernières années, ce phénomène ne peut être attribué avec certitude, faute d'études approfondies et fiables, à une attractivité plus grande du système d'enseignement français ou à une politique plus efficace de promotion, plutôt qu'à d'autres facteurs tels que le caractère moins onéreux des études supérieures françaises, la politique d'octroi de visas ou l'augmentation générale de la mobilité étudiante.

Un quart des étudiants étrangers inscrits dans les universités françaises sont originaires de l'Afrique subsaharienne et un quart du Maghreb. Un autre quart est d'origine européenne, provenant essentiellement des pays limitrophes de la France. Enfin le dernier quart se compose du reste du monde, dans lequel figure la Chine qui représente 6 % des étudiants étrangers et dont la présence a été multipliée par huit entre 1998 et 2003. Au total, même si un rééquilibrage est observable ces dernières années, la situation est encore largement marquée par l'histoire des relations de la France avec ses anciennes colonies et par une ouverture insuffisante aux pays émergents d'Asie et d'Amérique latine. Par ailleurs, c'est dans la filière lettres et sciences humaines que les étudiants étrangers sont les plus nombreux : la France attire toujours plus par sa réputation dans ce domaine que par sa recherche dans les sciences exactes.

Le dispositif complexe qui a été mis en place en matière de politique d'accueil des étudiants étrangers relève, à titre principal, de la compétence des deux ministères chargés de l'enseignement supérieur et des affaires étrangères. La gestion matérielle de l'accueil des étudiants étrangers incombe à différents organismes dont les deux plus importants, le CNOUS et EGIDE, ont chacun des liens étroits avec les pouvoirs publics. Enfin les universités ont une approche souvent ponctuelle des relations internationales, ce que traduit la diversité des accords qu'elles concluent avec les universités étrangères et l'absence encore fréquente de mise en place de services structurés des relations internationales ou de guichets uniques consacrés à l'accueil des étudiants étrangers.

Le groupement d'intérêt public EduFrance a été créé en 1998 sous la double tutelle des ministères de l'éducation nationale et des affaires étrangères : il dispose à Paris d'une quarantaine d'agents et s'appuie à l'étranger sur soixante-quinze « Espaces » implantés dans quarante-cinq pays. Cette agence n'est ni un point de passage obligatoire pour entrer dans le système éducatif français, ni le seul producteur d'information sur l'offre de formations supérieures, ni même un opérateur à part entière de la « chaîne de l'accueil » des étudiants étrangers, mais essentiellement un organisme de promotion de l'enseignement supérieur français.

Les débuts d'EduFrance ont été fortement marqués par l'objectif général, alors appuyé par les ministères de tutelle, d'une conquête du « *marché de l'enseignement supérieur* » à partir « *d'activités commerciales* » qui devaient rentabiliser ses autres interventions relevant du service public (information et promotion du système éducatif français). La stratégie de l'agence distinguait des actions de promotion (salons étudiants, conférences), pour lesquelles étaient définies des zones cibles (l'Asie, l'Amérique Latine et, dans une moindre mesure, l'Europe de l'Est), et des actions commerciales visant à développer des prestations payantes sous la forme de « packages » de services destinés à l'accueil des étudiants étrangers (accompagnement à l'arrivée, hébergement, restauration, tutorat, cours de langue, programmes culturels, carte d'accès à différents prestataires, etc...). Cette activité « commerciale » d'EduFrance a été un échec pleinement reconnu par ses responsables actuels : sa mission se réduisait à l'accompagnement des étudiants étrangers lors de leur arrivée en France et à leur logement, deux activités pour lesquelles l'agence ne disposait ni d'un savoir-faire, ni de moyens adéquats. A leur niveau maximum, les contrats passés avec des étudiants étrangers se sont élevés en 2002 au nombre de 1 200 seulement. En outre, un tiers de ces étudiants-clients se dirigeaient vers des formations non diplômantes ou non représentatives de l'enseignement supérieur français (universités d'été, cours de français). La qualité des prestations a suscité également de nombreuses critiques. Ces activités commerciales se sont en définitive révélées non rentables, alors qu'elles devaient générer un bénéfice permettant de financer la mission de promotion. A partir de la fin de 2002, une nouvelle stratégie a été définie avec un retour à une mission prioritaire de service public orientée vers l'information et la promotion. Pour autant, une interrogation générale demeure toujours sur l'avenir d'EduFrance et sur sa place au sein d'une réorganisation éventuelle du dispositif d'accueil des étudiants étrangers.

Ce dispositif suscite en effet des interrogations de divers types. Il est aujourd'hui toujours impossible, faute d'avoir effectué les enquêtes nécessaires, de déterminer avec certitude quelle est la proportion des étudiants étrangers venus en France à la suite d'une action de promotion : l'agence se réfère ainsi de façon approximative, pour évaluer l'impact réel des salons qu'elle organise, au nombre de visiteurs, d'accès au site Internet de l'agence ou encore de visas accordés. Par ailleurs il n'y a pas eu rapprochement institutionnel entre l'ensemble des acteurs de