



N° 3536

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 décembre 2006.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

***relatif à l'enquête de la Cour des comptes
sur la formation continue dans les universités***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. MICHEL BOUVARD,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
COMMUNICATION DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
EXAMEN EN COMMISSION	15
ANNEXE : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES RELATIVE À LA FORMATION CONTINUE DANS LES UNIVERSITÉS	27

La loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 26 janvier 1984 fait de la formation continue universitaire une mission de service public. Le code de l'éducation dispose ainsi, en son article L. 123-3, que « *les missions du service public de l'enseignement supérieur sont : la formation initiale et continue ; la recherche scientifique et technologique ainsi que la valorisation de ses résultats ; la diffusion de la culture et l'information scientifique et technique ; la coopération internationale* »⁽¹⁾. Pourtant, alors que l'évolution du monde du travail appelle le développement de la formation tout au long de la vie, les universités se sont, jusqu'à présent, peu investies dans la formation continue.

Aussi, en application des dispositions du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, votre commission des Finances a demandé à la Cour des comptes, le 15 novembre 2005, d'examiner les actions de formation continue menées par les universités.

En réponse à cette demande, la Cour lui a adressé, le 24 novembre dernier, une communication. Les conclusions de la Cour s'appuient non seulement sur l'étude d'un échantillon de quatorze universités⁽²⁾, représentant le quart des recettes annuelles de la formation continue dispensée dans l'ensemble des universités, mais également sur plusieurs contributions fournies par les chambres régionales des comptes, sur les auditions des responsables du ministère chargé de l'enseignement supérieur, de la conférence des présidents d'université et de la conférence des directeurs de service universitaire de formation continue et, enfin, sur le bilan, établi par le ministère chargé de l'enseignement supérieur, des actions de formation continue conduites par les établissements publics d'enseignement supérieur.

I.– Les principales constatations de la Cour des comptes

Deux conclusions principales peuvent être tirées de l'enquête menée par la Cour :

– les activités de formation continue ne constituent toujours pas, à de rares exceptions près, un axe majeur de développement pour les universités, dont la politique en la matière est souvent peu lisible ;

– l'activité de formation continue et son financement se caractérisent par une grande opacité.

(1) Si l'enseignement supérieur « dispense » la formation initiale, il « participe » à la formation continue, ainsi que le précise l'article L. 123-4 du code de l'éducation.

(2) Il s'agit d'universités dont la Cour des comptes assure directement le suivi, soit huit universités parisiennes (Paris 1, Paris 3, Paris 5, Paris Dauphine, Paris 10, Paris 11, Paris 12 et Paris 13), deux établissements de la région Île-de-France (Cergy-Pontoise et Evry) et quatre universités de province (Besançon, Caen, Limoges et Reims).

● La Cour des comptes souligne ainsi « *la méconnaissance de l'activité de formation continue, de ses publics, de son coût, de son financement et de ses résultats, tant dans les universités elles-mêmes qu'au niveau ministériel* ».

En témoignent tout d'abord les seules données disponibles, dont la fiabilité est sujette à caution, ainsi que le montre très clairement la Cour. En 2004, la formation continue universitaire concernerait officiellement 335.600 stagiaires et les universités percevraient 207 millions d'euros de recettes au titre de cette activité. Ainsi, les universités assureraient une part de marché de l'ordre de 4,1 %, si l'on considère le montant total des recettes (4,9 milliards d'euros), et accueilleraient 4,5 % des 7,5 millions des stagiaires. Évaluée en heures/stagiaires, la part de marché serait près de deux fois supérieure (7,5 %), compte tenu de la durée plus longue des formations délivrées par les établissements universitaires. En termes de diplômes, la part de marché des universités serait également plus favorable puisqu'elle atteindrait 30 % des formations supérieures.

Toutefois, ces informations sont loin de refléter la réalité. Le nombre de stagiaires en formation continue dans les universités est tout d'abord très approximatif. D'une part, les adultes en reprise d'études ne sont pas pris en compte, alors qu'ils représenteraient près de 150.000 personnes. D'autre part, les personnes qui suivent des formations culturelles du type « universités du troisième âge » sont, selon les universités, comptabilisées ou non parmi les stagiaires en formation continue, si bien que leur nombre est estimé de manière très aléatoire à 87.000. L'éducation populaire est nécessaire et doit être encouragée, mais ses bénéficiaires n'ont pas vocation à être recensés au titre de la formation continue. Par conséquent, si l'on comptabilisait de manière distincte les auditeurs en formation culturelle, la population des stagiaires en formation continue s'élèverait à environ 250.000 individus ; elle atteindrait au moins 400.000 personnes si l'on tenait compte des adultes en reprise d'études. Par ailleurs, le rapprochement des recettes déclarées dans l'enquête menée par le ministère avec les ressources inscrites dans les comptes financiers des universités fait apparaître des écarts importants.

Le système d'information à la disposition du ministère restitue donc la réalité de l'activité de formation continue dans les universités de manière incomplète, notamment parce que les universités n'apportent pas le même soin au recensement des données relatives à la formation continue, et décalée dans le temps. Outre une exploitation tardive des données recueillies, force est de constater l'absence de rapprochement, pourtant fort utile, avec les statistiques établies par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère chargé de l'emploi, qui suit l'activité de l'ensemble des organismes de formation.

Or, les universités n'ont pas toujours intérêt à ce que la situation soit clarifiée. Ainsi, une grande part des stagiaires inscrits dans des formations diplômantes, à savoir ceux qui reprennent leurs études, est considérée comme

relevant des cycles de formation initiale de l'université. **Cette confusion avec les étudiants entraîne une sous-estimation des dépenses liées à la formation continue et, surtout, un report sur l'État de la charge financière du coût de cette activité.** En effet, l'intégration des adultes en reprise d'études dans la population en formation initiale entraîne mécaniquement, dans le système San Remo, une hausse des moyens attribués par l'État aux universités dont la population étudiante est plus forte, qu'il s'agisse des crédits de la dotation globale de fonctionnement ou des postes de personnels enseignants ou non.

Si le nombre de stagiaires en formation continue est évalué de manière très approximative, le coût exact de cette activité n'est pas connu. Manquant de la culture et des outils de gestion adaptés, en particulier en matière de comptabilité analytique, les universités ne connaissent pas le coût de leur offre de formation continue. Aussi, alors qu'un des principes régissant la formation continue est celui d'une tarification fondée sur les coûts, seules les formations créées à la demande des entreprises semblent faire l'objet d'une facturation au coût réel. En outre, la Cour a constaté de nombreuses carences dans la gestion des recettes. Compte tenu des défauts de transparence comptable et financière du dispositif, la comptabilisation des recettes et des dépenses ne présente aucune garantie. Par conséquent, il n'existe pas de compte financier global fiable de la formation continue dans les universités, contrairement aux dispositions de l'article 9⁽¹⁾ du décret n° 85-1118 du 18 octobre 1985⁽²⁾. Il s'agit d'un manquement grave à une disposition essentielle, puisqu'elle constitue l'unique contrepartie de l'autonomie de gestion offerte aux universités dans la conduite d'une activité qui bénéficie d'un système de ressources propres affectées à son développement.

On ne connaît donc de manière précise ni le nombre de stagiaires, ni leur origine, ni le coût de la formation continue, pas plus que les résultats des actions menées. À cet égard, force est de constater que, **pour le pilotage de la formation continue, la politique contractuelle trouve rapidement ses limites et que l'évaluation des performances en la matière fait largement défaut.** La faute en incombe à la fois au ministère et aux universités. Les contrats conclus jusqu'à présent ne précisent pas la stratégie du ministère en matière de formation continue universitaire ; ils ne comportent pas l'énoncé d'objectifs précis, assortis d'indicateurs financiers, fixés aux universités. Mais, surtout, **la politique contractuelle en la matière n'est ni responsabilisante, ni incitative : chacune des parties s'engage dans un document commun sans que les conséquences d'une défaillance dans la réalisation des objectifs soit analysée et trouve une traduction, notamment financière, dans le nouveau contrat.**

(1) L'article 9 prévoit que « l'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses de formation continue de l'établissement est récapitulé dans un état présenté en équilibre réel, annexé au budget de l'établissement et soumis à l'approbation du conseil d'administration qui se prononce, par ailleurs, sur le compte financier de la formation continue relatif à l'exercice précédent ».

(2) Décret n° 85-1118 du 18 octobre 1985 relatif aux activités de formation continue dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre de l'éducation nationale.

- La grande opacité qui caractérise l'activité de formation continue des universités et son financement a pour corollaire un défaut de visibilité de la politique de formation continue menée par les universités, lorsqu'elles en ont défini une. En effet, alors que la loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 26 janvier 1984 fait de la formation continue universitaire une mission de service public et que la volonté de développer la formation continue dans les universités est régulièrement affirmée depuis trente-cinq ans, force est de constater que cette activité n'a pas réellement trouvé sa place.

À quelques exceptions près, les universités se contentent d'offrir un « produit dérivé » de leur activité principale, la formation initiale, sans se préoccuper des véritables besoins en matière de formation continue. Ainsi, la concentration de l'offre de formation continue des universités sur la formation initiale et la préparation des diplômes témoigne de leur difficulté à répondre aux besoins des entreprises, objectif pourtant fixé par le décret de 1985 précédemment cité. Preuve de l'insuffisante prise en compte de la demande des entreprises, la part des recettes de formation continue issue des entreprises s'élève à 24 %, alors qu'elle s'établit à 32 % dans le cas des organismes de formation professionnelle. Plus généralement, les universités ont peu cherché à prendre en compte les besoins de formations non diplômantes exprimés par l'ensemble des acteurs institutionnels, qu'il s'agisse des entreprises, des collectivités territoriales ou, encore, des organismes financeurs.

La Cour souligne également la faible part des recettes liées à la formation continue dans les recettes des universités ainsi que l'implication limitée de la communauté universitaire dans ce domaine.

En réalité, la formation continue constitue un domaine emblématique des défaillances dans la gouvernance des universités que la mission d'évaluation et de contrôle de votre commission des Finances a déjà soulignées dans ses travaux sur la gouvernance des universités dans le cadre de la LOLF ⁽¹⁾. Ainsi, alors que les règles relatives à l'organisation et au financement de la formation continue dans les universités reposent sur le principe d'une autorité centrale forte articulée autour du président et du conseil d'administration ⁽²⁾, celle-ci n'est, dans les faits, pas exercée et les composantes des universités disposent d'une grande liberté.

Comme le souligne la Cour, la spécificité des règles qui régissent la formation continue dans les universités (qu'il s'agisse de son organisation, de son financement ou, encore, de l'affectation des résultats), l'autonomie réelle dont

(1) MM. Michel Bouvard et Alain Claeys, *Mission d'évaluation et de contrôle sur la gouvernance des universités dans le contexte de la LOLF*, Pour une politique universitaire renouvelée : gouvernance, contrat, évaluation, orientation, *rapport d'information n° 3160, juin 2006*.

(2) L'article 8 du décret du 18 octobre 1985 confie au président de l'établissement une responsabilité essentielle : « sur [sa] proposition, le conseil d'administration définit la politique générale de tarification des actions de formation continue compte tenu du coût global de la formation continue évalué chaque année ». Cet article confirme le rôle de pilotage du conseil d'administration posé par l'article 1^{er} du décret susmentionné, prévoit que les « composantes [participent] à ces missions, dans le cadre des orientations arrêtées par le conseil d'administration ».

jouissent les composantes dans l'action pédagogique et parfois dans la gestion et, enfin, la grande complexité des opérations nécessitent une forte implication du président d'université. Il lui appartient en effet de coordonner les procédures applicables à l'ensemble des entités de l'établissement, de veiller à l'existence d'un contrôle interne et de présenter au conseil d'administration le bilan annuel de l'activité ainsi que son compte financier global. Pourtant, l'engagement des présidents d'université est très insuffisant, voire parfois inexistant.

Ni les principes de tarification, ni l'effectivité du contrôle global de l'activité ne sont réellement assurés au niveau de l'établissement. Les tarifs des formations sont, en effet, le plus souvent, fixés par les conseils des composantes, sans que les principes de tarification aient été approuvés par le conseil d'administration à partir d'une évaluation correcte des coûts globaux de l'activité. Il résulte du défaut de gouvernance des universités une forte hétérogénéité des tarifs pratiqués au sein d'un même établissement et un manque d'information du conseil d'administration sur les activités des composantes.

En outre, alors que le décret du 18 octobre 1985 prévoit que le conseil d'administration décide de l'affectation des excédents financiers dégagés par l'activité de formation continue, la plupart des établissements laissent à la disposition des composantes la maîtrise des bénéfices enregistrés, avec le risque de favoriser un saupoudrage des investissements de chaque composante au détriment d'opérations de développement d'intérêt commun pour les universités. En revanche, lorsque des pertes sont générées par l'activité, celles-ci sont supportées par les universités, qui les financent par prélèvement sur leurs réserves !

Il ressort donc de la communication de la Cour des comptes que **la formation continue conduite par les universités est un domaine où semblent se cristalliser les défaillances de la gouvernance des universités** constatées par la MEC. Compte tenu de l'intérêt des observations formulées par la Cour et de l'urgence d'une remise à plat du dispositif, **votre Rapporteur spécial recommande la publication de cette communication, en annexe au présent rapport d'information.**

II.– Douze recommandations pour une remise à plat de la formation continue dispensée par les universités

Au regard du constat dressé par la Cour des comptes, qui sera précisé par l'audit de modernisation lancé le 17 octobre 2006, et des exigences posées par les nombreux textes, législatifs et conventionnels, intervenus depuis 2002 dans le domaine de la formation professionnelle continue, votre Rapporteur spécial souhaite également formuler plusieurs recommandations, suivant quatre axes prioritaires.

1. Améliorer la connaissance de la population des stagiaires en formation continue

Cet objectif suppose tout d'abord d'intégrer les adultes en situation de reprise d'études parmi les effectifs bénéficiant d'une formation continue. Il s'agit ainsi, d'une part, de donner une estimation plus sincère du nombre de stagiaires en formation continue et, d'autre part, de procéder à une allocation plus juste des moyens humains et financiers entre les établissements d'enseignement supérieur. La formation continue ne peut, en effet, constituer un subterfuge pour dissimuler ou compenser la baisse des effectifs dans certaines disciplines. Une estimation plus exacte du nombre des stagiaires de formation continue nécessite par ailleurs de ne pas tenir compte des personnes inscrites à des enseignements relevant de l'éducation populaire.

Recommandation n° 1 : Évaluer de manière plus fine l'effectif des bénéficiaires de formation continue dans les universités, en intégrant les adultes en reprise d'études et en excluant les personnes suivant des formations d'éducation populaire.

Dans un souci d'efficacité, il apparaît également nécessaire d'avoir une connaissance plus précise du devenir des personnes qui ont bénéficié d'une formation continue. À cet égard, il ressort des travaux menés par la Cour des comptes que, quand elles y sont incitées – c'est notamment le cas lorsque les régions participent à la création de modules de formation continue, les universités sont capables d'organiser un suivi des cohortes de stagiaires en formation continue. Un tel suivi devrait être généralisé. Les informations ainsi rassemblées devraient être analysées par le service chargé de la formation continue au sein de la direction générale de l'enseignement supérieur et faire l'objet d'une communication annuelle devant la Conférence des présidents d'université (CPU).

Recommandation n° 2 : Confier au bureau chargé de la formation continue au sein de la direction générale de l'enseignement supérieur une mission d'analyse de la formation continue délivrée par les universités, qui devra faire l'objet d'une communication annuelle devant la Conférence des présidents d'université.

Dans cette perspective et compte tenu des enjeux liés à la formation continue, il apparaît urgent de compléter les effectifs, bien minces, mobilisés au sein du ministère au titre de la formation continue. En effet, de manière surprenante, la modification de l'organisation de l'ancienne direction de l'Enseignement supérieur, qui a abouti à la création de la direction générale de l'Enseignement supérieur, ne reflète pas l'attention qu'il convient d'accorder désormais à la formation continue. Celle-ci relève de la compétence d'une équipe très réduite placée au sein d'un simple bureau qui a également en charge l'apprentissage et la validation des acquis de l'expérience.

Compte tenu du nombre restreint des effectifs chargés de la formation continue, le ministère ne peut assurer ni pilotage, ni suivi de la politique de formation continue dans les universités.

Recommandation n° 3 : Compléter les effectifs mobilisés au sein de la direction générale de l'enseignement supérieur au titre de la formation continue et créer un bureau chargé uniquement de la formation continue.

2. Doter les universités d'outils de gestion performants et harmonisés

Le constat dressé par la Cour en matière de formation continue confirme la nécessité, soulignée par la MEC, de doter les universités de systèmes d'information performants en matière de comptabilité analytique et de contrôle de gestion. Il souligne, en particulier, l'urgence de mettre en place un système d'information et de gestion de la formation continue doté d'interfaces avec les autres systèmes d'information en usage dans les universités. Dans un souci d'efficacité, ces systèmes doivent être compatibles entre universités et avec ceux du ministère chargé de l'enseignement supérieur, qui a besoin de données consolidées dans le cadre de la LOLF, mais également pour définir les orientations stratégiques.

Recommandation n° 4 : Mettre en place des systèmes d'information et de gestion de la formation continue dotés d'interfaces avec les autres systèmes d'information en usage dans les universités, compatibles entre les universités et avec ceux du ministère chargé de l'enseignement supérieur.

Les travaux menés par la Cour des comptes montrent également la nécessité que l'organisation de la formation continue soit assurée par des personnels qui ont eux-mêmes reçu une formation en la matière et, surtout, qui ne se consacrent qu'à cette mission.

Recommandation n° 5 : Encourager les universités à constituer des équipes administratives chargées spécifiquement du pilotage de la formation continue.

3. Affermir la gouvernance des universités

Il apparaît plus que nécessaire de mettre un terme aux dérives constatées dans l'organisation et le financement de la formation continue proposée par les universités. **Le rôle respectif des acteurs – président d'université, conseil d'administration et conseils des composantes – doit être rappelé et les errements éventuels sanctionnés.**

À cet égard, votre Rapporteur spécial s'étonne qu'aucune circulaire n'ait jamais fourni d'orientations sur l'interprétation qu'il convient de donner aux dispositions relatives à la formation continue dans les universités et, surtout, qu'aucune brochure d'information n'ait jamais été diffusée.

Recommandation n° 6 : Diffuser auprès des universités une brochure présentant les principes régissant la formation continue dans les universités, notamment le rôle respectif des acteurs – président d’université, conseil d’administration et conseils des composantes, ainsi que les avantages qui y sont attachés.

Il revient en particulier au président d’université de veiller à la définition d’une politique claire en matière de formation continue, poursuivant des objectifs précis et chiffrés, suivis à l’aide d’indicateurs fiables. Le non-respect de cette obligation pourrait avoir pour conséquence une réduction de la dotation globale de fonctionnement (cf. *infra*).

À condition d’être profondément renouvelée, la politique contractuelle constitue certainement le vecteur le plus efficace pour améliorer le dispositif de formation continue dans les universités.

Par conséquent, il apparaît nécessaire que les contrats conclus entre les universités et l’État comportent désormais, de manière systématique, un volet relatif à la politique de formation continue. Dans ces contrats, la stratégie du ministère chargé de l’enseignement supérieur en matière de formation continue doit être clairement indiquée et celle poursuivie par les universités précisément décrite. En particulier, **des objectifs en termes de parts de marché relatif à la formation continue doivent être fixés**. Il s’agit ainsi d’encourager le développement et la promotion, par les universités, d’une offre d’activités de formation continue répondant aux attentes du marché et de favoriser la diversification des ressources des établissements d’enseignement supérieur.

Recommandation n° 7 : Insérer de manière systématique dans les contrats quadriennaux un volet relatif à la formation continue, qui présente la stratégie du ministère et celle de l’université, fixe des objectifs chiffrés, notamment en termes de parts de marché, et assortis d’indicateurs pertinents, et, enfin, évalue les moyens financiers mis en œuvre.

Dans un souci d’efficacité, il apparaît indispensable de moduler les dotations versées aux universités en fonction des efforts menés pour définir une politique de formation continue et des résultats enregistrés.

Recommandation n° 8 : Moduler les dotations du ministère en fonction des efforts menés dans la définition d’une politique de formation continue et des résultats enregistrés. Sanctionner financièrement le défaut de respect des règles, notamment comptables, déterminées par les textes régissant la formation continue.

La modulation des dotations versées aux universités en fonction des résultats ainsi que la recherche d’une plus grande efficacité en matière de formation continue supposent la mise en place d’une véritable évaluation des politiques de formation continue menées par les universités.

Pour être complète, l'évaluation doit être le fait de l'université même, des stagiaires ainsi que d'un organisme extérieur. **L'évaluation menée par l'Agence de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) devra donc obligatoirement contenir un volet consacré à la formation continue.**

Le décret relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'AERES ⁽¹⁾ prévoit, dans son article 11, que l'agence sera composée de plusieurs sections, parmi lesquelles une section des établissements, compétente pour l'évaluation des établissements et la validation des procédures d'évaluation de leurs personnels, et une section des formations, compétente pour l'évaluation des formations et des diplômes. Selon M. Jean-Marc Monteil, directeur général de l'Enseignement supérieur, ces deux sections devraient être amenées à procéder à l'évaluation de la politique de formation continue, l'une dans le cadre de l'évaluation des établissements, qui doit couvrir l'ensemble de leurs activités, l'autre dans le cadre de celle des formations. Il convient toutefois de préciser de manière explicite que la politique de formation continue conduite par les universités doit être systématiquement évaluée par l'AERES.

Recommandation n° 9 : Inscrire dans la charte d'objectifs de l'Agence de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur que sa mission d'évaluation des établissements d'enseignement supérieur doit obligatoirement comporter un volet consacré à leur politique de formation continue.

Par ailleurs, ainsi que l'a proposé la MEC, un nouveau contrat, comportant un volet consacré à la formation continue, ne devrait pouvoir être signé sans que le précédent ait été évalué par l'AERES.

Reflétant les efforts menés pour améliorer la politique de formation continue, les indicateurs figurant dans le projet annuel de performances devraient être enrichis. Les deux indicateurs actuellement rattachés à l'objectif *Faire de l'enseignement supérieur un outil performant de formation tout au long de la vie*, à savoir le pourcentage de diplômés en formation continue rapporté au nombre total de diplômés et le nombre de validations des acquis par l'expérience, qui sont de simples indicateurs de résultat, ne permettent pas de rendre compte de l'efficacité, ni de l'efficience de l'activité de formation continue.

De nouveaux indicateurs devraient donc être fournis, comme la part des recettes issues des activités de formation continue rapportée au montant total des ressources propres des universités, et déclinés dans les contrats quadriennaux.

(1) Décret n° 2006-1334 du 3 novembre 2006 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur.

Recommandation n° 10 : Enrichir les indicateurs présentés dans le projet annuel de performances, par exemple en précisant la part des recettes issues des activités de formation continue rapportée au montant total des ressources propres des universités.

4. Encourager les rapprochements entre les universités et les « prescripteurs » de formation continue

Il ressort des observations de la Cour des comptes que l'engagement des régions au côté des universités est souvent déterminant dans la définition d'une politique de formation continue pertinente. Les exigences associées à leur soutien financier – aussi bien pour la formation initiale que pour la formation continue – constituent en effet fréquemment un aiguillon permettant de constituer une offre de formation adaptée aux besoins du marché, attractive et assortie d'une analyse des résultats obtenus. Toutefois, il convient de rappeler que la définition du contenu des diplômes demeure la compétence de l'État.

Sous cette réserve, les partenariats entre les universités et les régions doivent donc être encouragés, notamment grâce aux conseils académiques de l'éducation nationale (CAEN) qui, réunissant notamment des représentants de l'État, des régions et des universités, pourraient utilement se voir confier une mission de concertation sur la formation continue conduite dans les universités.

Recommandation n° 11 : Encourager les partenariats entre les universités et les régions, notamment en confiant aux conseils académiques de l'éducation nationale une mission de concertation sur la formation continue délivrée dans les universités et en associant davantage les universités à l'élaboration des schémas régionaux de formation continue.

Pour les mêmes raisons, le rapprochement entre les universités et les financeurs privés doit être encouragé. Outre une diversification des ressources et une amélioration de l'offre de formation continue des universités, ces partenariats permettent d'enrichir l'offre de formation initiale. Le succès d'un certain nombre de masters créés dans le cadre de la formation continue s'est ainsi traduit par leur intégration dans la formation initiale.

Recommandation n° 12 : Encourager les partenariats entre les universités et les financeurs privés.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Finances a d'abord procédé à l'audition de M. Jean-Marc Monteil, directeur général de l'Enseignement supérieur, sur l'application de la LOLF à l'enseignement supérieur.

M. Jean-Marc Monteil, directeur général de l'Enseignement supérieur, a exposé les étapes de l'application aux universités de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Il a fallu, avant toute chose, former à la fois une partie de l'administration centrale et les responsables des établissements à la nouvelle culture budgétaire représentée par la LOLF, afin qu'ils aient une représentation commune des enjeux, des nouvelles caractéristiques à donner à la présentation de leurs actions, des procédures et dispositifs destinés à mesurer la performance. Il a fallu notamment faire œuvre de pédagogie sur quelques notions clés, qui n'étaient pas des plus faciles à appréhender : la justification des dépenses au premier euro, exercice d'apparence assez virtuelle, mais qui oblige à expliciter l'ensemble des actions et des objectifs ; la soutenabilité budgétaire, qui nécessite de vérifier, à chaque fois que l'on veut engager une nouvelle action, que celles en cours n'en souffriront pas ; le contrat quadriennal, qui permet une approche budgétaire prospective ; la fongibilité asymétrique, enfin, qui est relativement aisée à concevoir, mais dont l'utilisation n'a été, à ce jour, que marginale.

À toutes ces notions, il convient d'ajouter celle, capitale et qui leur est forcément liée, de performance, toute la difficulté étant de lui donner une portée opératoire. Dans le domaine de la recherche, par exemple, une discussion très riche et très serrée a eu lieu avec la direction du Budget sur certains indicateurs, et en particulier sur celui du nombre des publications. Il a été difficile – mais finalement possible – de faire admettre qu'un simple maintien, voire une diminution limitée de la part de la recherche française dans les publications scientifiques mondiales constituait déjà un objectif volontariste, l'émergence de la recherche indienne et chinoise – entre autres – rendant hors de portée une progression, y compris pour les États-Unis. Il a été proposé, en revanche, d'accroître le nombre de copublications européennes, conséquence logique de la progression des codirections de thèses communes à plusieurs pays européens. La fixation de certains indicateurs repose en effet sur une analyse qui ne peut se réduire au périmètre des établissements, et la discussion avec les établissements doit être soumise au principe de réalité, même s'il reste parfois difficile de faire comprendre qu'une amélioration de la performance ne se traduit pas forcément par une progression « affichable ».

À partir de ces éléments, la direction générale de l'Enseignement supérieur s'est attachée à construire une représentation procédant du principe que la recherche de la performance ne doit pas être stigmatisée, mais relève au contraire d'une saine émulation, notamment internationale. Cela a permis

d'insister auprès des établissements sur la nécessaire coopération entre eux, de façon à ce que leur performance propre soit rapportée à leur activité en interaction, par exemple dans le cadre des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES).

De nombreux débats se sont engagés avec les établissements, afin de leur faire concevoir leurs perspectives sur quatre ans en fonction de ces éléments clés que sont la justification au premier euro, la soutenabilité budgétaire, ou la fixation des objectifs de performance en liaison avec ceux fixés par les programmes, en essayant de supprimer certains objectifs par trop « cosmétiques ».

Un travail important a été effectué sur les formations. La question était complexe, car l'attractivité des formations obéit à des considérations parfois insaisissables, et partir de l'existant n'est pas forcément la meilleure méthode. Il est apparu que le principe de soutenabilité budgétaire impliquait de s'assurer, en ouvrant une nouvelle formation, que celle-ci pourrait être poursuivie. C'est très important, car la mise en place du système LMD a eu pour effet – attendu – une relative inflation du nombre des formations. Mais il aurait été irréaliste de demander d'entrée de jeu aux établissements de réduire de 30 % le nombre de leurs formations ; il a été jugé préférable de leur demander d'élaborer eux-mêmes une offre de formation, qui serait ensuite analysée au niveau du ministère de façon non malthusienne. La suite a prouvé que la méthode était bonne, car dans la première vague de contrats quadriennaux, portant sur 70 % de la « puissance scientifique » française hors Île-de-France, l'offre s'est naturellement réduite de 20 à 25 %, et ce non par la suppression d'enseignements, mais grâce à la fusion de certaines spécialités ou mentions.

Quant à la globalisation, appelée par la LOLF, des dotations au sein de chaque université, elle avait suscité de vives oppositions au départ, y compris de la part de personnalités scientifiques de haut rang, ce qui était compréhensible. Un directeur de laboratoire préférait que ses crédits soient « fléchés » par l'État plutôt que de les voir soumis à des arbitrages au sein de son établissement. La démarche qui a été retenue est donc la suivante : toute université qui fait l'objet, dans un périmètre scientifique donné, d'une évaluation favorable lui donnant droit à un ensemble de moyens aura l'entière responsabilité de les répartir entre ses unités reconnues comme finançables.

Cette responsabilisation des établissements aura sans doute pour conséquence, connexe mais appréciable, que les « grosses pointures » scientifiques qu'ils comptent en leur sein auront à cœur de s'intéresser de plus près à la gestion de l'ensemble, ne serait-ce que pour défendre le périmètre dont ils ont la charge. Hier, un responsable de laboratoire allait parler budget directement avec le directeur scientifique du CNRS, pas avec son président d'université, si bien que la politique d'un établissement tendait à se réduire à la somme des politiques de ses laboratoires.

Le mécontentement qu'avait provoqué l'annonce de la globalisation n'a plus cours aujourd'hui. L'université Joseph-Fourier de Grenoble verra, aux termes du contrat quadriennal qu'elle s'apprête à signer, quelque 80 % de ses moyens de recherche globalisés. Même si la proportion sera moindre dans nombre d'autres contrats, il est extrêmement probable que les établissements se rendront compte assez vite que cette formule leur offre bien plus de souplesse de gestion que précédemment, et qu'ils voudront tous en bénéficier.

La logique de l'évaluation *a posteriori* est seule compatible avec une performance bien comprise. Lors de l'entrée en vigueur du LMD, certaines universités se plaignaient de ne plus avoir de maquettes ministérielles à remplir, et le changement a parfois été difficile à imposer, car il est autrement plus facile de remplir une maquette que de la construire soi-même. À tenir les gens pour irresponsables, on les infantilise.

Désormais, en outre, les relations entre universités, écoles et organismes s'organiseront sur des bases nouvelles, puisque tous ces établissements auront les moyens de négocier directement entre eux, plutôt que par l'intermédiaire de l'État.

La LOLF aura été un levier puissant pour faire ce que la communauté universitaire, au fond, attendait sans oser franchir le pas. Il ne s'agit pas pour autant d'avoir une vision irénique des choses : le nouveau cours concernera, dans un premier temps, un nombre limité d'établissements, mais ce nombre ira croissant. Cet état d'esprit se traduit d'ores et déjà dans la démarche contractuelle. Les contrats pour la période 2006-2009 comportent un certain nombre d'indicateurs de performance fournis par les universités elles-mêmes ; ils serviront de base à l'évaluation *a posteriori*. Un écart négatif par rapport à l'objectif ne signifiera pas forcément que l'activité aura été insatisfaisante, mais il devra être expliqué, et les éclaircissements ainsi obtenus serviront à l'établissement des contrats quadriennaux à venir.

La LOLF ne donnera sa pleine mesure que si elle n'est pas réduite à un instrument comptable, budgétaire, technocratique, mais est utilisée comme outil politique pour faire progresser les pratiques.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est réjoui de constater ces progrès et a estimé que la globalisation des moyens était une bonne façon de responsabiliser les établissements et de faire émerger une réflexion commune.

La justification au premier euro suppose toutefois que les universités aient une connaissance parfaite de leur propre budget. Or, il ressort du rapport de la Cour des comptes sur la formation continue des universités qu'elles n'ont ni comptes consolidés, ni comptabilité analytique.

S'agissant de la formation continue elle-même, plusieurs questions se posent. Quelle place lui accorder au sein de l'université par rapport à la formation initiale ? Des orientations ont-elles été fixées ? Y a-t-il eu concertation à cet effet avec les présidents d'université ? Les contrats quadriennaux contiendront-ils des

volets qui lui soient consacrés ? Les recteurs assurent-ils un contrôle en la matière ? Les données dont dispose le ministère sont-elles fiables, ou bien la Cour des comptes a-t-elle raison de dire qu'elles ne peuvent l'être du fait de l'insuffisance des systèmes d'information ? Comment le rôle des universités en matière de formation continue peut-il s'articuler, enfin, avec celui des régions ?

M. Jean-Marc Monteil a répondu que la Cour des comptes avait raison de considérer les données ministérielles comme incomplètes – non par volonté d'opacité délibérée, mais du fait de graves lacunes dans les systèmes d'information. Certaines tendances sont néanmoins observables, qui donnent un tableau d'ensemble assez clair de la réalité.

La capacité des établissements d'enseignement supérieur à attirer le public de la formation continue est malheureusement très faible, tant en ce qui concerne les universités que les GRETA – et, paradoxalement, leur part des marchés publics de formation est encore plus faible que leur part des marchés privés. Il est clair que le volume de l'activité est très inférieur, dans ce domaine, à ce qu'il pourrait être.

Cela dit, la validation des acquis de l'expérience (VAE) et la formation tout au long de la vie (FTLV) sont de nature à modifier quelque peu la donne, tant pour la formation initiale que pour la formation continue.

La FTLV est désormais un point commun à toutes les politiques de formation des grands pays, et fait l'objet de discussions à l'échelle de l'Union européenne. Il reste à lui donner une cohérence, et ce au premier chef dans le cadre de la formation initiale. Celle-ci a été conçue, traditionnellement, comme destinée à être suivie jusqu'au bout, l'idée sous-jacente – et partagée par les étudiants eux-mêmes ainsi que par leurs familles – étant qu'une fois sorti du système de formation, on n'aura plus de chance d'y retourner. Or, ce n'est plus vrai, dès lors que le système académique peut valider des parcours suivis en dehors de lui. Il ne s'agit pas de brader les savoirs académiques ni de dire que tout se vaut, mais simplement de reconnaître les compétences acquises, indépendamment de la façon dont elles l'ont été. Et il est très important de savoir que l'on pourra, à tout moment, revenir dans le système académique sans avoir à reprendre tout le cursus depuis le départ, mais en voyant ses compétences non académiques reconnues grâce à la VAE – moyennant une petite action de formation le cas échéant. Ce changement est encore loin d'avoir produit tous ses effets concrets, mais les choses ne font que commencer.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est demandé si les étudiants des IUT, qui ont actuellement tendance à vouloir à tout prix, dès leur DUT obtenu, poursuivre leurs études à l'université, se laissent facilement persuader qu'ils pourront le faire ultérieurement à tout moment.

Il a également posé la question des horaires d'ouverture des universités : il faut organiser des cours le soir ou le samedi si l'on veut que des

ouvriers puissent étudier pour devenir techniciens, ou des techniciens devenir ingénieurs.

M. Michel Bouvard, Rapporteur spécial, a considéré que les universités pouvaient avoir, à l'égard du public de la formation continue, deux attitudes différentes, au demeurant non exclusives l'une de l'autre. La première consiste à accueillir, dans le cadre des formations existantes, les gens qui font eux-mêmes la démarche de revenir vers l'université pour une formation complémentaire grâce à la FTLV ou de s'adresser à elle pour faire valider leurs compétences grâce à la VAE. La deuxième, beaucoup plus rare, est de recenser les besoins de formation non couverts, pour mettre sur pied des formations spécifiques.

Il a souhaité que la Commission puisse disposer d'exemples des premiers contrats quadriennaux 2006-2009, afin de mesurer la place faite à la politique de formation continue.

M. Alain Claeys a estimé que, même si la qualité d'une université se mesure, jusqu'à nouvel ordre, à celle de sa recherche, il n'y a pas lieu d'opposer formation académique et formation professionnelle.

La formation continue appelle de sa part deux questions : le système LMD a-t-il fait bouger les lignes ? L'État incite-t-il, dans le cadre de la négociation des contrats quadriennaux, les universités à développer leur activité de formation continue ?

Quant aux systèmes d'information, il est indéniable que leur insuffisance commence à devenir préoccupante.

M. Jean-Marc Monteil a répondu, s'agissant des étudiants des instituts universitaires de technologie, qu'un grand nombre d'entre eux y étaient entrés avec la ferme intention de poursuivre leurs études ensuite. C'est surtout vrai dans les IUT scientifiques – 90 % des étudiants en génie physique ou industriel vont à l'université en sortant – et moins dans les IUT tertiaires, mais c'est une donnée dont on ne peut faire abstraction. Les étudiants considèrent, en quelque sorte, les IUT comme des classes préparatoires – dont ils partagent, au demeurant, le caractère sélectif. Quant aux universités, elles ont déjà fort à faire avec les quelque 17 % d'étudiants de première année qui sont titulaires d'un baccalauréat professionnel, et qui risquent, non seulement d'échouer faute de maîtriser certains prérequis de type scolaire, mais de perdre l'estime de soi qu'ils avaient reconquise en préparant et réussissant cet examen après le BEP vers lequel ils avaient été « orientés » en fin de troisième. D'un autre côté, cependant, le jour où l'université permettra à tous les bacheliers professionnels d'obtenir leur licence, elle aura changé de nature, et l'on peut douter qu'il soit souhaitable qu'elle consacre une grande part de son énergie à faire de la remise à niveau.

La formation continue au sein de l'université ne peut être conçue simplement en articulation avec la formation initiale, de type académique. Il faut

que l'offre de formation soit au moins en partie fondée sur la demande sociale : celle de salariés confrontés à l'obsolescence des techniques qu'ils utilisent, mais aussi celle d'entreprises qui recherchent en vain des collaborateurs ayant telle ou telle compétence. Cela dit, rares sont les formations qui ont un débouché professionnel à la fois particulier et identifié. Un polytechnicien, par exemple, n'a pas de « métier » à proprement parler, mais une palette de compétences lui permettant d'exercer de nombreux emplois.

La discussion des contrats quadriennaux avec les universités porte notamment, pour ce qui concerne la formation continue, sur les deux questions suivantes : comment faire pour valider des acquis lorsque l'on n'a pas la maîtrise de leur contenu ? Et comment répondre à la demande sociale, qui a souvent une double dimension : un besoin de formation diplômante, qui répond davantage à la notion de formation tout au long de la vie, et un besoin plus immédiat, plus professionnel, plus lié aux évolutions de l'économie et de la technique. Selon le cas, l'articulation avec la formation initiale ne sera pas la même.

Ce qui est à construire, c'est un dispositif de formation continue qui permette aux universités d'être présentes sur le marché. Elles ont en effet beaucoup à apporter, en mettant à la disposition de la demande sociale la culture scientifique et technique dont elles suivent les avancées presque au jour le jour, quand elles ne les produisent pas. Toute la difficulté est d'identifier la demande sociale afin d'y répondre. Il en va tout différemment de la formation initiale, qui obéit davantage à un modèle « adéquationniste », dans lequel c'est à l'étudiant de s'adapter à l'enseignement et non l'inverse. Pour autant, le développement de la formation continue serait de nature à contribuer à la refonte de la formation initiale, grâce aux interrogations et aux remises en question que produira la confrontation avec le terrain.

Le LMD a déplacé les lignes dans la mesure où il a obligé des disciplines qui, jusqu'alors, n'avaient pas de relations entre elles, à dialoguer ensemble. En outre, le système des ECTS, unités capitalisables et conservables, est très favorable aux gens qui veulent revenir à l'université pour se former.

M. François Scellier a demandé si l'application de la LOLF aux universités était susceptible de déboucher sur une véritable autonomie de celles-ci.

M. Jean-Marc Monteil a répondu que les universités étaient déjà, dans le cadre qui est le leur, les plus autonomes de tous les établissements publics. La question est donc plutôt celle de l'autonomie de la gouvernance des universités. Actuellement, la capacité d'une université à innover est surtout fonction du charisme de son président, et encore cela ne suffit-il pas toujours. Une difficulté majeure vient du fait que les présidents sont élus pour cinq ans, et les conseils pour quatre ans seulement, ce qui est source de dissensions possibles en cours de mandat. Pour qu'il y ait autonomie, il faut une responsabilisation des exécutifs. Est-ce possible dans le cadre actuel ? En partie seulement. Les choses seraient beaucoup plus simples si les structures de pilotage étaient plus souples, plus

légères, comme en témoigne l'exemple des PRES, dont les établissements constitutifs ont accepté de réduire le conseil d'administration à vingt ou vingt-cinq membres, alors que les leurs en comptent une bonne soixantaine – ce qui est trop pour prendre des décisions, et ne permet guère que de les bloquer.

M. Alain Claeys a considéré qu'il valait mieux renoncer au mot d'autonomie si l'on voulait en faire accepter l'idée. Le gouvernement, quel qu'il soit, qui sera issu des élections du printemps 2007 devra prendre dans les trois premiers mois une dizaine de mesures de bon sens, qui font au demeurant consensus, et qui résoudront beaucoup de difficultés.

Revenant sur la question du Rapporteur spécial relative aux recteurs, **M. Jean-Marc Monteil** a répondu, au vu de sa propre expérience, que ceux-ci, à moins qu'ils n'aient un intérêt particulier pour la question ou une entente cordiale avec un président d'université qui manifeste un tel intérêt, ne s'occupent guère de formation continue, sinon pour maintenir les GRETA « à flot ». D'une façon générale, c'est l'enseignement scolaire qui requiert la majeure partie de leur temps.

Le recteur, en revanche, intervient à qualité dans la discussion du programme régional de développement des formations (PDRF), qui ne se réduit pas à l'enseignement scolaire. Le PDRF est un important sujet de frictions potentielles entre l'Etat et la région. Ce qu'il faudrait, c'est partir d'une analyse, au moins partielle, de la demande de formation. Actuellement, la négociation se résume trop souvent à un face-à-face entre l'Etat et la région ; il conviendrait d'associer plus systématiquement les présidents d'université à ce dialogue, par exemple en prenant appui sur des conseils académiques de l'éducation nationale (CAEN) rénovés.

M. Michel Bouvard, Rapporteur spécial, a souligné que la formation continue était, d'une certaine façon, plus facile à évaluer que la formation initiale, dans la mesure où elle vise des objectifs plus immédiats, et qu'il était également plus facile, par voie de conséquence, d'y répandre la culture de l'évaluation. Cette évaluation peut être interne, mais pourrait aussi être réalisée par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), récemment créée, à condition que ses compétences soient étendues à la formation continue, ce qui ne semble pas le cas.

M. Jean-Marc Monteil a répondu que l'AERES n'était pas explicitement compétente en la matière, mais qu'elle l'était implicitement, au titre de la section 3 « évaluation des formations », ainsi que de la section 1 « évaluation des établissements », qui inclut toutes les activités de ceux-ci.

M. Bernard Cieutat, conseiller maître à la Cour des comptes, a rappelé que le rapport de la Cour des comptes constituait un constat, réalisé à un moment donné. Le paysage de la formation continue se trouve considérablement modifié du fait de l'existence de la VAE et de la FTLV. Certes, il ne s'agit encore

que d'une évolution potentielle, mais elle prend forme dans les discussions engagées par le ministère avec les universités. Il faut en donner acte au ministre, car cela va dans le bon sens.

Deux questions doivent être dissociés : celle de la gouvernance et celle des instruments. S'agissant de la gouvernance, il est clair que les universités doivent se saisir de la formation continue, et le fait, souligné par le directeur général de l'Enseignement supérieur, que celle-ci soit incluse dans les contrats quadriennaux est très important, car c'est au niveau de la présidence et du conseil d'administration, et non pas seulement à celui des UFR ou des laboratoires, que doit être définie la politique de formation continue d'un établissement. Il est également important que les contrats quadriennaux ne comportent pas uniquement des indicateurs de résultats, mais aussi des objectifs.

S'agissant des instruments, il est heureux que le directeur général de l'Enseignement supérieur ait précisé sa conception de la place de la formation continue dans l'activité de l'université, car il faut écarter le risque de fusion, voire de confusion, avec la formation initiale. Les besoins ne sont en effet pas les mêmes, les publics non plus, et les financements sont également très différents.

C'est à juste titre qu'a été soulignée la nécessité pour les universités de pénétrer le « marché » de la formation continue et, pour ce faire, d'évaluer les besoins et d'y apporter des réponses diversifiées. Mais cela suppose qu'elles se dotent d'un système d'information performant et d'une comptabilité analytique leur permettant de connaître en détail le coût de chaque formation. Le décret de 1985 sur la formation continue leur impose d'ailleurs d'établir un compte global de la formation continue, approuvé par le conseil d'administration.

Le Président Pierre Méhaignerie a insisté sur la nécessité de proposer des horaires adéquats aux étudiants salariés. Les locaux universitaires sont très peu utilisés le soir et le week-end, ce qui n'est pas le cas aux États-Unis.

M. Jean-Marc Monteil a souligné que la question de l'utilisation optimale des locaux dépassait largement celle de la seule formation continue. Un chercheur, enseignant ou non, ne compte pas son temps, et travaille volontiers le samedi ou même le dimanche si besoin est, car sa motivation, sa passion sont telles qu'il trouve dans son métier des satisfactions autres que d'ordre pécuniaire : un professeur d'université de cinquante ans gagne 4.850 euros par mois, fût-il prix Nobel, mais être publié dans une prestigieuse revue scientifique internationale vaut toutes les gratifications supplémentaires ! Il faudrait trouver, pour les activités d'enseignement, des stimulants plus puissants qu'aujourd'hui, qui donnent aux professeurs le sentiment d'être utiles à la société.

M. Yann Pétel, conseiller maître à la Cour des comptes, a présenté sommairement les conclusions de l'enquête menée, à la demande de la Commission, par la Cour auprès de quatorze universités, enquête dont il ressort

une très grande disparité d'attitudes vis-à-vis de la formation continue : certaines sont très dynamiques, d'autres nettement plus passives.

Il apparaît en outre que la moitié seulement des intervenants en formation continue sont des enseignants-chercheurs. Cela signifie que la population des formateurs est très diverse, et que leurs conditions de rémunération, de déroulement de carrière, d'intégration dans la communauté universitaire le sont également. Sans doute y a-t-il là des clarifications et des évolutions à encourager.

Quant aux locaux, certaines universités, notamment parisiennes, en font une utilisation intensive, à la fois pour faire tenir tous leurs enseignements et pour répondre à la demande de leurs « clients » de la formation continue, ce qui les conduit à rester ouvertes le soir, le week-end et pendant les vacances scolaires. Mais ce phénomène reste très minoritaire.

Enfin, si aucun bilan n'a évidemment pu être encore fait de la loi de 2004 qui a transféré de nouvelles compétences aux régions, il semble que de nouvelles pratiques apparaissent. C'est ainsi que, les régions soumettant systématiquement à appel d'offres leurs marchés de formation continue, les universités – en particulier en Île-de-France, où la concurrence est plus forte – doivent s'astreindre à des exigences de qualité plus élevées, voire signer des chartes à cet effet.

Le Président Pierre Méhaignerie a remercié MM. Jean-Marc Monteil, Bernard Cieutat et Yann Pétel.

Puis la Commission a procédé à l'examen d'une enquête de la Cour des comptes sur la formation continue dans les universités.

M. Michel Bouvard, Rapporteur spécial, a indiqué que l'enquête menée par la Cour des comptes illustre les faiblesses de la gouvernance des universités. Au regard du constat sévère dressé par la Cour, douze propositions, qui rejoignent celles de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la gouvernance des universités dans le contexte de la LOLF, peuvent être formulées, afin d'améliorer le dispositif actuel :

– évaluer de manière plus fine le nombre des bénéficiaires de formation continue dans les universités, en intégrant les adultes en reprise d'études et en excluant les personnes suivant des formations d'éducation populaire ;

– confier au bureau chargé de la formation continue au sein de la direction générale de l'Enseignement supérieur une mission d'analyse de la formation continue délivrée par les universités, qui devra faire l'objet d'une communication annuelle devant la Conférence des présidents d'université ;

– compléter les effectifs mobilisés au sein de la direction générale de l’Enseignement supérieur au titre de la formation continue et créer un bureau chargé uniquement de la formation continue ;

– mettre en place des systèmes d’information et de gestion de la formation continue dotés d’interfaces avec les autres systèmes d’information en usage dans les universités, compatibles entre les universités et avec ceux du ministère chargé de l’enseignement supérieur ;

– encourager les universités à constituer des équipes chargées spécifiquement du pilotage de la formation continue ;

– diffuser, auprès des universités, une brochure présentant les principes régissant la formation continue dans les universités, notamment le rôle respectif des acteurs – président d’université, conseil d’administration et conseils des composantes – ainsi que les avantages qui y sont attachés ;

– insérer de manière systématique dans les contrats quadriennaux un volet relatif à la formation continue, qui présente la stratégie du ministère et celle de l’université, fixe des objectifs chiffrés, notamment en termes de parts de marché, assortis d’indicateurs pertinents, et, enfin, évalue les moyens financiers mis en œuvre. Certaines universités proposent des formations continues sans que les frais en soient couverts. Il est plus que nécessaire de connaître la réalité des coûts des formations proposées ;

– moduler les dotations versées par le ministère en fonction des efforts menés dans la définition d’une politique de formation continue et des résultats enregistrés. Il convient de sanctionner financièrement le défaut de respect des règles, notamment comptables, déterminées par les textes régissant la formation continue. Il s’agit ainsi d’assurer le respect des principes posés par le décret du 18 octobre 1985, notamment l’établissement d’un compte financier global ;

– inscrire dans la charte d’objectifs de l’Agence de l’évaluation de la recherche et de l’enseignement supérieur que sa mission d’évaluation des établissements d’enseignement supérieur doit obligatoirement comporter un volet consacré à leur politique de formation continue ;

– enrichir les indicateurs présentés dans le projet annuel de performances (PAP), par exemple en précisant la part des recettes issues des activités de formation continue rapportée au montant total des ressources propres des universités ;

– encourager les partenariats entre les universités et les régions, notamment en confiant aux conseils académiques de l’Éducation nationale une mission de concertation sur la formation continue délivrée dans les universités et en associant davantage les universités à l’élaboration des schémas régionaux de formation continue ;

– encourager les partenariats entre les universités et les financeurs privés.

M. Alain Claeys a précisé, s’agissant de la recommandation n° 5 tendant à encourager les universités à constituer des équipes « dédiées » à la formation continue, qu’il ne faut pas donner l’impression de créer un corps d’enseignants spécialisés ; cette formation doit pouvoir aussi être dispensée par des enseignants chercheurs. Au sujet de la recommandation n° 11, il est souhaitable que, dans le cadre des partenariats entre les universités et les régions, soit instauré un échange sur le schéma régional de formation continue et qu’il soit précisé qu’ils ne peuvent pas délivrer de diplôme. Enfin, il conviendrait de rappeler les différentes missions de l’université, parmi lesquelles la formation tout au long de la vie constitue un axe essentiel.

M. Michel Bouvard, Rapporteur spécial, a apporté les éléments de réponse suivants :

– il n’est pas envisagé de créer des équipes d’enseignants dédiées uniquement à la formation continue, mais de constituer des équipes administratives chargées spécifiquement du pilotage de la formation continue au sein des universités ;

– la définition du contenu des diplômes doit effectivement demeurer de la compétence de l’État ;

– la place de la formation continue dans les missions générales de l’université et les insuffisances constatées en la matière au cours des dix dernières années constituent un élément essentiel du rapport.

La Commission a ensuite, conformément à l’avis du Rapporteur spécial, *autorisé*, en application de l’article 58-2° de la LOLF, la publication de l’enquête de la Cour des comptes.

ANNEXE

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES
RELATIVE À LA FORMATION CONTINUE
DANS LES UNIVERSITÉS**



46837

**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
articles L. 132-4 et L. 135-5 du code des juridictions financières

**LA FORMATION CONTINUE DANS LES
UNIVERSITÉS**

INTRODUCTION.....	32
-------------------	----

PARTIE I – LE CADRE JURIDIQUE ET LES ORIENTATIONS DE LA FORMATION CONTINUE DANS LES UNIVERSITES..... 34

<u>I. LES ETAPES DU DEVELOPPEMENT DE LA FORMATION CONTINUE UNIVERSITAIRE</u>	34
1. <u>De 1971 à 1981, une phase de développement initial.....</u>	35
2. <u>De 1981 à 1989, la création d’une mission de service public.....</u>	36
3. <u>De 1989 à 1997, un développement inégal dans les universités.....</u>	36
4. <u>De 1997 à 2002, un renouveau de l’activité.....</u>	37
<u>II. L’ACTION DES POUVOIRS PUBLICS</u>	37
A. <u>LES EVOLUTIONS RECENTES DU CADRE JURIDIQUE</u>	37
1. <u>Les textes qui régissent la formation continue dans les universités.....</u>	37
2. <u>L’évolution des compétences des régions.....</u>	38
3. <u>La loi du 4 mai 2004 sur la formation tout au long de la vie.....</u>	40
B. <u>LE CADRE CONTRACTUEL DES RELATIONS ENTRE L’ETAT ET LES UNIVERSITES</u>	41
1. <u>La politique contractuelle et ses limites actuelles.....</u>	41
2. <u>L’intégration de la performance dans la logique contractuelle.....</u>	42

PARTIE II - L’ACTIVITE DE FORMATION CONTINUE DES UNIVERSITES

<u>I. L’OFFRE DE FORMATION CONTINUE DES UNIVERSITES</u>	47
A. <u>LES LIMITES DU SYSTEME D’INFORMATION DU MINISTERE</u>	47
1. <u>Le champ et le contenu de l’enquête.....</u>	48
2. <u>Une exploitation tardive et limitée liée aux insuffisances de conception du système d’information</u>	49
3. <u>L’absence d’intégration des informations du ministère de l’emploi dans les publications du ministère de l’éducation nationale.....</u>	50
B. <u>LES DIFFICULTES LIEES A L’IDENTIFICATION DES PUBLICS DE LA FORMATION CONTINUE.....</u>	51
1. <u>Les publics de la formation continue inscrits en formation initiale.....</u>	51
2. <u>Les stagiaires en formation culturelle.....</u>	53
C. <u>UNE OFFRE ORIENTEE VERS LA FORMATION DIPLOMANTE.....</u>	55
1. <u>La part prédominante et croissante des formations diplômantes</u>	55
2. <u>Les résultats des formations diplômantes par niveaux et disciplines.....</u>	57
3. <u>Des formations non diplômantes majoritairement courtes</u>	58
4. <u>Les nouvelles modalités de formation: l’enseignement à distance et la VAE</u>	60
<u>II. LA PART DES UNIVERSITES DANS L’OFFRE DE FORMATION CONTINUE</u>	61
A. <u>LE NOMBRE DE STAGIAIRES EN FORMATION CONTINUE</u>	61
B. <u>LES HEURES STAGIAIRES REALISEES AU TITRE DE LA FORMATION CONTINUE</u>	64

1.	<u>La durée moyenne des formations</u>	65
2.	<u>Les heures stagiaires par niveau de formation</u>	66
C.	<u>LES RECETTES ISSUES DE LA FORMATION CONTINUE</u>	67
III.	<u>LA DIFFICILE PRISE EN COMPTE DES ATTENTES DES PUBLICS ET DES PARTENAIRES DE LA FORMATION CONTINUE</u>	70
A.	<u>LA CONTRIBUTION DES UNIVERSITES A LA POLITIQUE DE L'EMPLOI</u>	70
1.	<u>Les salariés en formation dans le cadre d'un plan de formation</u>	71
2.	<u>Les demandeurs d'emploi</u>	72
B.	<u>LES RELATIONS AVEC LES PARTENAIRES ET LES FINANCEURS</u>	73
1.	<u>La faible contribution des entreprises</u>	73
2.	<u>L'importance des régions dans les contributions publiques</u>	76

PARTIE III - L'ORGANISATION ET LE FINANCEMENT DE LA FORMATION CONTINUE DANS LES UNIVERSITES **81**

I-	<u>L'ORGANISATION, LES ACTEURS ET LA GESTION DE LA FORMATION CONTINUE</u>	81
A.	<u>L'ORGANISATION ET LES MISSIONS DES SERVICES COMMUNS</u>	81
1.	<u>Des modes d'organisation diversifiés</u>	81
2.	<u>L'autonomie de certaines composantes</u>	83
3.	<u>L'identité et les missions des services communs</u>	84
B.	<u>LES ACTEURS DE LA FORMATION CONTINUE</u>	85
1.	<u>Les caractéristiques des responsables des services communs</u>	85
2.	<u>Le choix des enseignants et leur rémunération</u>	86
3.	<u>Les insuffisances du contrôle des rémunérations</u>	87
C.	<u>LA GESTION DES ACTIVITES DE FORMATION CONTINUE</u>	88
1.	<u>La complexité de la gestion des conventions</u>	89
2.	<u>L'absence de procédures internes de traitement</u>	90
3.	<u>Les lacunes des systèmes de gestion</u>	91
II.	<u>LE FINANCEMENT DE LA FORMATION CONTINUE</u>	92
A.	<u>LA COMPETENCE PREDOMINANTE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION POUR LE FINANCEMENT DE LA FORMATION CONTINUE</u>	92
B.	<u>L'ESTIMATION DES COUTS ET LES PRINCIPES DE TARIFICATION DE LA FORMATION CONTINUE</u>	93
1.	<u>L'absence de tarification fondée sur les coûts</u>	93
2.	<u>La délicate question des adultes inscrits dans les cycles de formation initiale</u>	95
C.	<u>LA CONNAISSANCE DES RECETTES</u>	96
D.	<u>LE COMPTE DE GESTION DE LA FORMATION CONTINUE</u>	98
1.	<u>Les carences dans la production du compte financier global</u>	98
2.	<u>L'absence de fiabilité du compte global de l'activité</u>	99
3.	<u>Les conséquences en termes de résultat financier</u>	101

CONCLUSION..... **103**

INTRODUCTION

Le président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale a, par courrier adressé au Premier président de la Cour des comptes, fait connaître son souhait de recevoir un rapport d'enquête sur la formation continue dans les universités au titre des dispositions de l'article 58-2 de la LOLF.

Un échantillon de quatorze universités, représentant le quart des recettes annuelles totales de la formation continue dans les universités, a été constitué. Il se compose de quatre universités de province, huit universités parisiennes et deux établissements de la région Ile de France qui relèvent tous de la compétence de la Cour des comptes. Un questionnaire a été adressé aux établissements de l'échantillon pendant cette période. La Cour s'est également appuyée sur des contributions apportées par des chambres régionales des comptes.

Au cours de l'enquête, les rapporteurs ont rencontré le directeur général de l'enseignement supérieur et le directeur de l'évaluation, de la prospective et de la performance ainsi que les responsables de la conférence des présidents d'universités et de la conférence des directeurs de service universitaire de formation continue (CDSUFC). Ils ont enfin mené des entretiens, soit avec les présidents des universités de l'échantillon, soit avec les directeurs de leur service commun de formation continue.

Les conclusions de la Cour ont été communiquées le 2 août 2006, sous la forme d'un relevé de constatations provisoires, aux responsables du ministère ainsi qu'à la conférence des présidents d'université et à l'association des directeurs de services universitaires de formation continue. Une audition a été organisée avec ces interlocuteurs le 28 septembre 2006 afin de préciser les éléments de leurs réponses écrites.

Les informations chiffrées figurant dans ce rapport sont, pour l'essentiel, issues de « l'enquête n° 6 » pilotée par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) qui établit chaque année un « bilan des actions de formation continue réalisées par les établissements publics d'enseignement supérieur ». De celui-ci, ressortent les principales données suivantes caractérisant l'activité de formation continue des universités :

- En 2004, la formation continue universitaire concernait officiellement 335 000 stagiaires recensés par l'enquête annuelle du ministère, mais ce chiffre global est fortement sujet à caution. Les universités déclaraient 207 millions d'euros de recettes au titre de cette activité, soit une part de marché de l'ordre de 4 % des 4,9 milliards d'euros de recettes et des 7,5 millions de stagiaires annoncés par les organismes exerçant cette activité à titre principal.

- Evaluée en heures/stagiaires, la part de marché est près de deux fois supérieure (7,5 %), en raison de la durée des formations délivrées par les établissements universitaires. Les formations longues et diplômantes prédominent en effet sur les formations courtes non qualifiantes. Et, en termes de diplômes, la part de marché des universités est également plus favorable puisqu'elle atteint 30% des formations supérieures (niveaux I et II).

- La recette moyenne annuelle déclarée par les établissements s'élève à 2,5 millions d'euros, soit 5 à 6 % en moyenne des recettes totales des universités. Celles-ci apparaissent, notamment, relativement mal positionnées auprès des entreprises qui ne contribuent, en 2003, que pour 24 % aux recettes de formation continue, contre 32 % en faveur de l'ensemble des organismes exerçant cette activité à titre principal.

*
* *

L'ensemble des travaux menés par la Cour, enrichis par la contradiction, a servi de base aux développements qui suivent :

La première partie de ce rapport évoque, après un bref rappel historique, le cadre juridique de la mission dévolue aux universités dont l'offre de formation continue doit notamment prendre en compte les orientations définies par les pouvoirs publics.

La deuxième partie met en évidence les insuffisances et les limites de l'information disponible au niveau national et, par voie de conséquence, la difficulté de procéder à des évaluations de l'activité de formation continue des établissements ou de réaliser de véritables comparaisons entre les universités et donc de dégager des analyses pertinentes à destination des décideurs publics.

La troisième partie, fondée sur l'exploitation de l'enquête réalisée auprès de l'échantillon, montre la grande opacité des conditions d'exercice de cette mission et l'absence quasi-générale de contrôle interne de la formation continue dans les universités. Ces carences posent les questions plus générales de l'exercice de la gouvernance et du financement de la mission de formation.

PARTIE I – LE CADRE JURIDIQUE ET LES ORIENTATIONS DE LA FORMATION CONTINUE DANS LES UNIVERSITES

La mission de formation continue dans les universités est toujours régie par le décret de 1985, mais elle s'inscrit dans un cadre juridique profondément modifié par les transferts de compétences aux régions et les évolutions de la législation du travail. La réforme récente des études universitaires, dite « LMD », et l'adoption en 2004 de la loi sur la formation tout au long de la vie (FTLV) devraient entraîner une évolution sensible de l'activité de formation continue dans les universités. L'obligation qui leur a été faite de mettre en place des dispositifs de validation des acquis professionnels, puis de l'expérience, a déjà influé sur leur mission.

Les seules orientations ministérielles en vigueur sur la formation continue dans les universités s'appuient sur les circulaires relatives à la politique contractuelle et trouvent leur application dans les contrats quadriennaux signés avec l'Etat. Elles incitent les universités à mettre en place et à développer les dispositifs de validation des acquis de l'expérience (VAE) et à concentrer prioritairement leur activité de formation continue sur les formations diplômantes nationales (circulaire contractuelle de 2005). Elles soulignent que les établissements d'enseignement supérieur devront désormais développer leur activité en mettant l'accent sur la qualité de la dépense et sur la performance, conformément à la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Tels sont les éléments abordés ci-dessous, après une brève mise en perspective des évolutions historiques du développement de la formation continue dans les universités.

LES ETAPES DU DEVELOPPEMENT DE LA FORMATION CONTINUE UNIVERSITAIRE

L'histoire de la formation continue dans les universités a connu des développements hétérogènes selon les différentes composantes qui les constituent. Il est néanmoins possible d'établir une trame commune à partir de la loi du 16 juillet 1971 qui institutionnalise la formation professionnelle continue, puis de la loi du 26 janvier 1984, codifiée dans le code de l'éducation, qui crée une mission de service public de la formation continue dans les universités.

Depuis trente cinq ans, l'ambition de développer la formation continue dans les universités est régulièrement affirmée sans pour autant que cette activité ait aujourd'hui réellement trouvé sa place. Plusieurs explications peuvent être avancées pour éclairer ce constat et le confronter aux enjeux actuels. Il convient d'abord de retracer les grandes étapes de son évolution.

De 1971 à 1981, une phase de développement initial

Le monde universitaire manifeste déjà, avant 1971, un intérêt pour la formation continue, mais de façon embryonnaire. L'ouverture de l'enseignement supérieur aux adultes est alors à relier avec l'ambition de promouvoir des couches sociales encore largement absentes à l'université. Le conservatoire national des arts et métiers (CNAM) ouvre des centres régionaux associés dès 1953 ; de même les instituts d'administration des entreprises (IAE) sont créés dans les universités en 1955.

C'est la loi du 16 juillet 1971 « *portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente* » qui constitue le point de départ dans la mesure où elle met en place les institutions de la formation professionnelle.

A la différence des initiatives précédentes, l'orientation retenue est davantage celle du progrès économique, même si la promotion sociale est toujours mentionnée dans les textes. Ainsi l'article 1^{er} de la loi dispose que « *la formation professionnelle continue a pour objet de permettre l'adaptation des travailleurs au changement des techniques et des conditions de travail, de favoriser leur promotion sociale par l'accès aux différents niveaux de la culture et de la qualification professionnelle et leur contribution au développement culturel, économique et social* ».

Le législateur institue un droit à la formation continue avec, d'une part le congé de formation, et, d'autre part l'obligation d'une participation des employeurs à son financement. Un comité interministériel, un conseil national de la formation professionnelle, ainsi que des comités régionaux et départementaux sont créés.

La formation continue universitaire s'inscrit alors dans ce cadre, la circulaire n° 72-187 du 26 avril 1972 définissant les modalités d'application aux universités de la loi de 1971. Elle est complétée par une instruction cadre du 2 février 1973 qui définit les objectifs et les moyens d'une politique de formation continue pour l'enseignement secondaire et supérieur. Les universités répondent à l'incitation du ministère chargé de l'éducation nationale avec la mise en place des missions de formation continue dès 1972 qui se sont organisées en réseau et deviennent les interlocuteurs du ministre.

Dès lors un débat s'engage sur la place à accorder à la formation continue universitaire. Plusieurs colloques nationaux sont organisés entre 1974 et 1981 où sont déjà mises en avant des questions qui, aujourd'hui encore, se posent quant à l'organisation et à la gestion de la formation professionnelle universitaire. Ainsi la problématique de la comptabilité analytique qui doit permettre le calcul de coûts réels et la prise en compte de la formation continue dans la carrière des enseignants chercheurs sont-elles évoquées. De même l'augmentation du chômage des jeunes est constatée pour souligner l'importance d'assurer l'insertion des jeunes sans formation professionnelle en développant une concertation entre les universités, les entreprises et les organisations professionnelles.

En définitive, la période 1971/1981 permet d'introduire la formation continue dans les universités et d'ouvrir le débat sur son organisation et sa gestion dans un environnement concurrentiel. Toutefois, faute d'une réglementation spécifique, une

politique globale structurant le développement de la formation continue universitaire reste à définir.

De 1981 à 1989, la création d'une mission de service public

Dès 1981, le gouvernement annonce son intention d'associer les universitaires à la préparation d'une nouvelle loi d'orientation de l'enseignement supérieur. Dans cette perspective, les services de formation continue s'organisent en coordination nationale. Un premier bilan est dressé à l'occasion du colloque de Reims en 1982 afin de relancer la formation continue universitaire et de l'inclure dans la réforme de l'enseignement supérieur.

La loi du 26 janvier 1984 codifiée, toujours en vigueur, fixe le cadre d'organisation et de fonctionnement de la formation continue universitaire actuellement appliqué. Le décret d'application du 18 octobre 1985 définit les dispositions permettant aux établissements d'enseignement supérieur d'assurer la mission de formation continue.

Parallèlement, la loi du 7 janvier 1983 portant répartition des compétences entre les collectivités territoriales de l'Etat crée une situation nouvelle opérant un premier transfert de compétence à la région pour assurer la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue. A cette fin, chaque région doit arrêter annuellement un programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue, après avis des comités régionaux et départementaux compétents.

La période 1981/1989 se caractérise à la fois par la création du cadre juridique de la formation continue universitaire et par l'intervention d'un nouvel acteur, la région.

De 1989 à 1997, un développement inégal dans les universités

L'activité poursuit sa progression mais selon des rythmes différents dans les universités.

Le contexte général est celui du renforcement de l'autonomie des universités et de la contractualisation, en 1989, de leurs relations avec l'Etat. Le contrat devient le révélateur des priorités des établissements et de la place qu'ils accordent à la formation continue.

La fonction de coordonnateur régional de la formation continue est créée par un arrêté du 25 novembre 1994.

La validation des acquis professionnels (VAP) constitue une démarche nouvelle, complémentaire de la formation continue pour les adultes.

De 1997 à 2002, un renouveau de l'activité

En septembre 1997, à la demande du ministre, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAEN) est chargée de conduire une enquête sur la formation continue des adultes assurée par l'enseignement supérieur.

Le rapport souligne d'abord la confusion des effectifs d'étudiants entre formation initiale et continue, une importante population d'adultes en reprise d'études étant inscrite en formation initiale sans être comptabilisée dans les effectifs de la formation continue. Il constate également un certain nombre de dysfonctionnements dans l'organisation et la gestion : l'évaluation des coûts demeure imparfaite ; il est difficile d'apprécier dans quelle mesure l'activité s'autofinance conformément aux textes. Le rapport relève aussi que peu d'enseignants-chercheurs sont affectés dans les services de formation continue. Les responsables de l'enquête notent que « les universités n'ont pas encore pris la mesure des besoins de formation professionnelle continue et doivent sans tarder adapter leur politique générale, leur organisation et leurs moyens à une nouvelle donne démographique, économique et sociale ».

A la suite de ce constat, le ministère de l'éducation nationale lance trois appels d'offres en 1998, 1999 et 2000. Ils ont pour but de sélectionner et de soutenir financièrement les projets innovants des universités en matière de formation continue. Par ailleurs, les universités se sont effectivement engagées dans la voie de la validation des acquis professionnels (VAP) ; la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 parachève l'édifice par la création du « droit de faire valider son expérience », concrétisé par un dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE).

Malgré leur relance, les activités de formation continue ne constituent toujours pas, sauf exception, un axe majeur de développement pour les universités.

L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS

LES EVOLUTIONS RECENTES DU CADRE JURIDIQUE

Les textes qui régissent la formation continue dans les universités

La loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 26 janvier 1984, précitée, fait de la formation continue universitaire une mission de service public. Le code de l'éducation indique, à l'article L 123-3, que « *les missions du service public de l'enseignement supérieur sont : la formation initiale et continue ; la recherche scientifique et technologique ainsi que la valorisation de ses résultats ; la diffusion de la culture et l'information scientifique et technique ; la coopération internationale* ».

L'article L 123-4 définit le rôle de l'enseignement supérieur en la matière : il « *dispense* » la formation initiale alors qu'il « *participe* » à la formation continue. Il précise que « *la formation continue s'adresse à toutes les personnes engagées ou non dans la vie active* ». Il indique enfin que la formation continue répond à des besoins individuels ou collectifs.

Dès son article premier, le décret du 18 octobre 1985 relatif aux activités de formation continue dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre de l'éducation nationale décline la double référence de la réglementation aux codes de l'éducation et du travail. Il précise notamment que ces activités s'exercent dans le cadre de « *conventions...conclues en application du titre II du livre IX du code du travail* ».

Si les compétences du conseil d'administration de l'université sont centrales, puisqu'il lui revient d'arrêter les orientations dans le cadre desquelles sont assurées les missions de formation continue de l'établissement et de ses composantes, « *les conventions auxquelles sont parties les universités prennent en compte les orientations prioritaires de l'Etat et des régions et les besoins des entreprises* ».

Dans ces conditions, la tâche qui incombe à l'université s'inscrit d'emblée dans un réseau d'interactions complexes.

En premier lieu, l'activité de formation continue résulte de l'application conjuguée de deux grandes législations : la loi d'orientation de l'enseignement supérieur qui prescrit aux universités cette mission de service public et le code du travail qui introduit un référentiel de règles inhabituelles dans le monde universitaire en organisant une relation conventionnelle avec le public spécifique des stagiaires de la formation continue.

En second lieu, les établissements de l'enseignement supérieur deviennent les opérateurs d'une politique d'intérêt national au titre de laquelle ils sont tenus de respecter les orientations des pouvoirs publics – Etat et régions – et de répondre aux besoins des entreprises, ainsi reconnues comme un vecteur essentiel de l'expression de la demande finale de formation. Ces deux niveaux de prescriptions sont d'autant plus importants que les attentes des trois acteurs désignés par le cadre réglementaire ont connu des évolutions sensibles au cours des dernières années.

L'évolution des compétences des régions

La période récente se caractérise par une intense activité législative dans les domaines qui conditionnent l'offre de formation continue. Elle se traduit notamment par un nouveau transfert de compétence au bénéfice des régions organisé par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Les premiers transferts de compétence à la région en matière de formation professionnelle ont été opérés par la loi du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'Etat. Elle attribue

à la région une compétence de droit commun pour assurer la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue et arrêter, à cette fin, un programme annuel. L'Etat reste toutefois compétent, après avis des régions concernées, sur le financement et l'organisation des actions de portée générale.

A cet égard, la circulaire du 22 mai 1983 distingue trois missions relevant de l'Etat :

- il est chargé de financer les actions ne relevant pas du « fonds de formation professionnelle » ;
- il demeure compétent pour assurer toutes les actions ne pouvant se rattacher à une seule région ;
- il conserve la responsabilité des actions de portée générale, décidées en application des orientations prioritaires définies chaque année par le comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale⁸.

En tant que représentant de l'Etat, le préfet est responsable de la coordination avec les régions. Il bénéficie de la collaboration du délégué régional à la formation professionnelle et s'appuie sur le groupe régional permanent de la formation professionnelle et de la promotion sociale prévu à l'article L 910-1 du code du travail.

Au niveau national, la loi de 1983 crée auprès du Premier ministre un comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue. Sa mission est de veiller à la cohérence et à l'efficacité des actions entreprises en matière de formation continue par l'Etat et les régions.

La loi du 13 août 2004, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005, parachève cette évolution et affirme plus nettement le rôle de la région. Elle définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle. Elle adopte, en concertation avec l'Etat, le plan régional de développement des formations professionnelles et s'assure de sa mise en œuvre. Des conventions annuelles d'application précisent, pour l'Etat et la région, la programmation et le financement des actions.

Il est encore trop tôt pour apprécier la portée de ces nouveaux transferts de compétence sur la formation continue dans les universités. L'articulation entre le plan régional de développement des formations professionnelles et les orientations stratégiques consacrées à la formation continue dans les contrats quadriennaux passés entre le ministère de l'éducation nationale et les universités reste à organiser. Les régions prennent conscience, avec la loi de 2004, de l'étendue nouvelle de leurs pouvoirs. L'extension du rôle des régions devrait entraîner une prise de responsabilité plus importante de leur part dans l'élaboration de la politique de formation continue universitaire.

⁸ *Sur ce point néanmoins, la loi du 20 décembre 1993 a accru les compétences des régions par un nouveau transfert de compétences.*

La loi du 4 mai 2004 sur la formation tout au long de la vie

Seul responsable de la définition du cadre législatif et réglementaire à l'intérieur duquel s'inscrivent, en la matière, les différentes politiques régionales, l'Etat a institué le droit à la formation tout au long de la vie par la loi du 4 mai 2004.

L'adoption de la loi sur la formation tout au long de la vie (FTLV) est intervenue quelques mois après la conclusion de l'accord national interprofessionnel de décembre 2003 sur la réforme de la formation professionnelle.

Les travaux préalables à la loi sur la formation tout au long de la vie, codifiée au livre IX du code du travail, soulignent les dysfonctionnements dont souffre le système français de formation continue. Le diagnostic s'articule autour de trois critiques principales:

- l'accès à la formation continue demeure inégal avec des écarts selon la taille de l'entreprise, le niveau de formation de la personne ou sa situation professionnelle;
- la formation continue n'est pas encore un moyen crédible pour accéder à une qualification alternative par rapport à la formation initiale;
- les dispositifs de formation continue sont complexes, peu lisibles et cloisonnés, rendant difficile une évaluation de la performance du dispositif.

La réforme apparaît d'autant plus nécessaire que l'amélioration de la formation professionnelle est un enjeu fondamental pour la nation afin d'offrir une deuxième chance aux jeunes sortis sans qualification du système scolaire, de favoriser la promotion professionnelle de tous ceux qui le souhaitent et finalement d'améliorer la compétitivité des entreprises.

Le premier objectif de la loi est de lutter contre les inégalités d'accès à la formation continue. Chaque salarié bénéficie dès lors d'un droit individuel à la formation qui doit permettre une véritable individualisation des parcours de formation.

La deuxième innovation concerne le partage du temps de formation entre temps de travail et temps libre répondant à une logique de coresponsabilité entre le salarié et l'entreprise. La loi crée enfin un contrat de professionnalisation.

Les universités devraient donc tenir compte des nouvelles orientations des pouvoirs publics dans l'exercice de leur mission de formation continue. D'ores et déjà, le ministère a inscrit, dans sa circulaire contractuelle de 2005, l'objectif de la formation tout au long de la vie. Lors de leur audition ses représentants ont, à ce propos, développé une conception « intégrée » de la mission de formation des universités sur laquelle il est revenu à la fin de cette partie.

LE CADRE CONTRACTUEL DES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET LES UNIVERSITES

Initiée en 1989, la politique contractuelle entre les établissements d'enseignement supérieur et le ministère de l'éducation nationale a permis aux universités de disposer « *du cadre nécessaire à la mise en œuvre d'un projet de développement* » (circulaire du 24 mars 1989) dans le respect de leur autonomie. L'application de la LOLF au 1^{er} janvier 2006 a constitué, pour le ministère, l'opportunité de créer « un véritable contrat d'objectif et [de] s'engager, avec les établissements, dans une logique de performance et d'efficience » (circulaire du 6 juin 2006).

La politique contractuelle et ses limites actuelles

La politique de contractualisation se distingue du processus habituel par lequel l'administration centrale fixe ses priorités et les traduit sur le plan budgétaire. Elle permet en effet une approche globale, équilibrée et pluriannuelle de la stratégie et de l'action des opérateurs de l'Etat. Elle a eu le mérite de contraindre progressivement les universités à intégrer l'activité de formation continue dans leur contrat quadriennal et à en présenter les orientations pluriannuelles dans leur propre projet d'établissement.

Un sous-ensemble de neuf universités, extraites de l'échantillon de l'enquête, a été constitué afin d'analyser les modalités de négociation des deux derniers contrats en vigueur. L'examen des éléments fournis par la direction générale de l'enseignement supérieur montre que la politique contractuelle est restée, à ce jour, un outil de gestion limité pour le pilotage de la formation continue.

Tout d'abord, les contrats négociés jusqu'à présent ne comportent pas d'indication de la stratégie du ministère en matière de formation continue universitaire. Ils n'établissent pas de hiérarchie des priorités. Les objectifs sont présentés sous forme de liste, sans mise en cohérence entre eux, ce qui ne permet pas, le cas échéant, d'établir des arbitrages en cours d'exécution. Il est donc difficile de les analyser comme la déclinaison articulée d'une stratégie globale de l'établissement en matière de formation continue.

Ensuite, les documents contractuels actuels n'accordent pas suffisamment d'importance à l'évaluation des performances :

- les objectifs sont formulés dans des termes trop généraux avec, pour actions principales, le développement des cursus professionnels et de la validation des acquis de l'expérience (VAE) ou encore l'identification des adultes en reprise d'études et la construction d'une offre de formation spécifique ;
- les actions n'étant pas ciblées, il est difficile de procéder à une évaluation pertinente au terme de la période contractuelle, ce que les bilans dressés par la DGES dans ses fiches

d'analyse des contrats soulignent, en regrettant le manque d'informations fournies par les établissements pour juger des résultats atteints ;

- lorsqu'ils existent, les indicateurs d'ordre quantitatif, comme le nombre annuel de diplômés relevant de la formation continue, leur progression depuis le contrat précédent, le nombre de candidats au diplôme d'accès aux études universitaires (DAEU) ou encore le nombre de VAE obtenues, ne sont accompagnés d'aucun élément qualitatif ou financier.

Enfin, les contrats n'ont pas de caractère responsabilisant. Ainsi, toutes les universités de l'échantillon ont-elles bénéficié d'une dotation contractuelle. Leur montant, qui se situait entre 91 500 et 152 000 euros, a globalement progressé pour atteindre une fourchette de 100 000 à 250 000 euros, lors de la dernière vague contractuelle. Chacune des parties s'engage dans un document commun sans que les conséquences d'une défaillance partielle ou totale dans la réalisation des objectifs ne soient réellement analysées et ne trouvent de traduction dans le nouveau contrat, notamment dans le volet financier qui lui est rattaché.

L'analyse des dotations de la dernière vague révèle, à cet égard, la faible sélectivité de ces interventions. Si la performance des deux universités les plus dynamiques de l'échantillon est récompensée par des évolutions de 50 000 et 100 000 euros de leurs dotations respectives, le moins performant des établissements enregistre une progression de 18 000 euros de sa subvention, en dépit de ses mauvais résultats, du manque de visibilité sur son action et de l'absence d'engagements clairs sur ses axes de redressement.

L'outil contractuel n'a donc pas permis, à ce jour, de procéder à une évaluation de la performance des universités en matière de réalisation d'objectifs ciblés et définis dans le texte de leur contrat.

L'intégration de la performance dans la logique contractuelle

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) met l'accent sur la qualité de la dépense publique et la hiérarchisation des priorités, privilégiant la logique de performance des administrations publiques. Sa mise en œuvre, le 1^{er} janvier 2006, dans les universités a fourni au ministère l'occasion de réorienter sa politique contractuelle.

La formation continue dans les universités s'intègre dans le champ couvert par le programme 150 « formations supérieures et recherche universitaire ». Dans le projet annuel de performances annexé à la loi de finances 2006, ce programme est structuré en 16 actions, dont les trois premières couvrent à la fois la formation initiale et continue selon la déclinaison « licence, master, doctorat », conformément au référentiel de la construction d'un espace européen de l'enseignement supérieur.

Ces trois actions du programme constituent le cadre dans lequel s'inscrit désormais la stratégie globale de formation des établissements. Dans sa circulaire de

2005, le ministère fixe les « orientations stratégiques » de la politique de formation aux niveaux LMD qui se décline en « cinq objectifs nationaux auxquels sont attachés des indicateurs de résultat ».

S'agissant de la mission de formation continue universitaire, les crédits d'intervention inscrits au budget de l'Etat sont, on l'a vu, très faibles : quelques millions d'euros par an alloués aux établissements par le canal de la dotation contractuelle quadriennale. Cette situation découle de la spécificité d'une activité à laquelle les textes imposent de s'inscrire dans une logique d'autofinancement sur ressources propres affectées. En conséquence, l'approche de cette activité par la loi de finances ne permet pas de porter une appréciation globale sur la performance des établissements dans ce domaine.

C'est donc le suivi de la performance des universités, en tant qu'opérateurs de l'Etat, qui constitue le véritable enjeu d'une logique d'efficacité en matière de formation continue. Or, le programme 150 a pour spécificité de reposer sur l'action de nombreux opérateurs. Dès lors le pilotage de la mission de formation continue dépend très largement du contenu des contrats quadriennaux passés entre le ministère de l'éducation nationale et les établissements. L'action de l'Etat, dans ce domaine, s'est heurtée jusqu'à présent aux limites de la politique contractuelle relevées précédemment.

La circulaire de 2005 relative à la politique contractuelle dans l'enseignement supérieur et la recherche pour la période 2007-2010 décline la problématique du pilotage des établissements conformément à la LOLF et fixe les objectifs nationaux en matière de formation qui doivent inspirer les orientations stratégiques des universités et figurer dans leur contrat quadriennal.

La circulaire indique seulement que le schéma LMD, qui ouvre la possibilité de parcours diversifiés, la loi sur la VAE de 2002 et celle de 2004 sur la formation tout au long de la vie « *sont autant d'occasions, pour les établissements d'enseignement supérieur, de se placer dans la perspective du développement de la formation tout au long de la vie et de permettre l'ouverture maximale de tous les cursus conduisant aux diplômes nationaux aux adultes en reprise d'études. Dans ces conditions, la politique d'offre de formation de chaque établissement doit intégrer de façon pleine et entière la formation continue* ».

Cette focalisation sur les seuls adultes en reprise d'études et sur les diplômes nationaux concentre le champ des orientations ministérielles sur la partie de l'activité de formation continue relevant de la mission de service public de l'enseignement supérieur. Dans le cadre des actions de formation initiale et continue du programme 150, l'objectif n° 4 qui s'intitule « faire de l'enseignement supérieur un outil performant de formation tout au long de la vie » traduit ce choix stratégique. L'activité de formation continue n'est plus individualisée ni caractérisée, en tant que telle, dans cet objectif, bien qu'elle figure parmi les deux indicateurs nationaux qui lui sont attachés et qui sont supposés permettre, à l'avenir, de mesurer son développement :

- le pourcentage de diplômés en formation continue par rapport au nombre total de diplômés ;
- le nombre de validations des acquis de l'expérience.

Ni l'efficacité, ni l'efficience de l'activité de formation continue n'apparaissent aisément mesurables à l'aide de ces seuls indicateurs de résultat. Le premier pose la question de l'identification des publics concernés et des biais évoqués à ce propos dans la 2^{ème} partie de ce rapport ; le second met l'accent sur des pratiques de VAE, encore peu développées dans les niveaux de formation I et II, qui constituent le cœur de métier des universités. Désormais, la pertinence de cette approche de la performance est, à tout le moins, conditionnée par la mise au point d'indicateurs d'objectifs chiffrés qui n'ont été relevés, jusqu'à présent, dans aucun des contrats quadriennaux analysés dans le cadre de cette enquête.

La circulaire du 6 juin 2006, relative à la « vague » contractuelle 2008-2011, précise les orientations affichées par le ministère en 2005 ; ses dispositions doivent être expérimentées dès la phase finale de négociation des contrats 2007- 2010 au 2^{ème} semestre 2006.

Elle fixe comme objectifs aux établissements de « tirer les conséquences de la nouvelle organisation de l'administration centrale en intégrant plus étroitement recherche et formation...d'inscrire fortement le nouveau contrat dans la démarche initiée par la LOLF, d'en faire ainsi un véritable contrat d'objectifs...avec des priorités clairement affichées permettant de mesurer les résultats obtenus au regard des objectifs fixés...et de renforcer les processus d'évaluation interne et externe, corollaires d'une plus grande responsabilisation des établissements. »

La nouvelle procédure contractuelle se déclinera en quatre grandes étapes : la caractérisation de l'établissement, l'évaluation du projet, la phase de dialogue avec l'établissement et la négociation finale.

Dans son courrier du 27 septembre 2006 en réponse à la Cour, la DGES signale que l'agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), dont le texte constitutif devrait, selon elle, être publié à la fin du mois d'octobre, « procédera à l'évaluation de l'ensemble des activités des établissements, dont celles liées aux activités de formation continue ».

Elle indique également, sans toutefois en préciser les modalités, qu'il « sera possible [dans le cadre de la LOLF] d'améliorer l'identification des moyens consacrés à la formation continue lorsque les établissements rendront compte à l'administration centrale de l'exécution de leur budget. »

*
* *

Dans sa réponse à la Cour, qui s'inscrit dans le cadre des orientations figurant dans les circulaires précitées, la DGES a souhaité « *présenter sa vision générale de la formation continue au sein de la politique nationale de l'enseignement supérieur* ».

Se référant aux articles L 123-3 et L 123-4 du code de l'éducation, la DGES indique que la formation continue s'adresse « *à toutes les personnes engagées ou non dans la vie active* » et inclut « *l'ouverture aux adultes des cycles d'études de formation initiale, ainsi que l'organisation de formations professionnelles ou à caractère culturel particulières...dans le cadre d'une mission intégrée de formation initiale et continue* ».

« *Le besoin de transformation rapide des qualifications professionnelles va croissant et la complexité des « process » techniques, économiques et sociaux nécessite un appel renouvelé aux formations supérieures « tout au long de la vie ». Si [donc] la formation continue revêt des dimensions contractuelles...elle fait partie intégrante d'une mission de formation, conçue dans la plénitude de ses dimensions* ».

Selon la DGES, c'est « *cette conception « intégrative » de l'activité de formation continue [qui] a prévalu lors de la mise en place de la politique LMD (« licence, master, doctorat ») et [qui] constitue désormais le chantier majeur pour les formations supérieures dans ces dernières années* ».

« *Cette politique est porteuse d'une nouvelle perspective pour l'université qui d'une institution de formation initiale qui « fait de la formation continue » a vocation à devenir une véritable « université de la formation tout au long de la vie » selon un modèle d'éducation récurrente* » caractérisé par la modularisation de l'offre de formation, des parcours diplômants flexibles et la validation des acquis de l'expérience.

La DGES a ajouté, lors de son audition à la Cour que la création, en 2002, du droit à la VAE comme dispositif d'accès au diplôme provoque un changement profond, plus culturel qu'institutionnel, dans l'université. Le représentant de la conférence des présidents d'université (CPU) s'est déclaré en accord avec cette conception « intégrative », en soulignant la difficulté de distinguer les différents publics relevant soit de la formation initiale, soit de la formation continue, soit encore de la formation dite « culturelle ».

Les nouvelles orientations présentées par le ministère donnent une dimension nouvelle à la mission de formation des établissements d'enseignement supérieur et à la problématique spécifique d'intégration de l'activité de formation continue dans ce cadre. Jusqu'ici, l'ouverture des cycles de formation initiale au public de la formation continue était bien prévue et organisée, mais « *dans le cadre de conventions de formation professionnelle* », et selon des conditions de tarification fixées par l'article 8 du décret de 1985. Les travaux menés par la Cour mettent d'ailleurs en évidence, dans la 2^{ème} et la 3^{ème} partie de ce rapport, le non respect de ses dispositions dans la plupart des universités.

Cette nouvelle approche « intégrative » de la mission de formation continue des universités qui conduit à ne plus différencier une large partie de ses publics de ceux de la formation initiale soulève une série de questions relatives à l'harmonisation des dispositifs législatifs applicables et aux modalités de financement de l'activité de formation continue qui sont évoquées dans la suite du rapport.

Mais plus généralement, il semble à la Cour que cette nouvelle perspective consistant à « faire de l'enseignement supérieur un outil de formation tout au long de la vie » ne saurait en tout état de cause conduire à assimiler à de la formation initiale toutes les formations qui ne relèvent pas de conventions payantes avec les entreprises. Une telle évolution serait de nature à engendrer la confusion dans les besoins à satisfaire, nécessairement différenciés tout au long de la vie, et l'opacité dans les modes de financement, à diversifier également en fonction de la demande de formation.

PARTIE II - L'ACTIVITE DE FORMATION CONTINUE DES UNIVERSITES

L'OFFRE DE FORMATION CONTINUE DES UNIVERSITES

L'offre de formation continue universitaire est très diversifiée. Outre les formations aux diplômes nationaux ou universitaires, elle comprend la préparation aux diplômes d'accès aux études universitaires (DAEU) et l'organisation de formations de durée variable destinées à répondre aux demandes spécifiques des entreprises. Elle se décline en plusieurs catégories :

- *la formation diplômante* qui comprend les diplômes nationaux - dont les universités ont généralement le monopole, sous réserve des compétences reconnues à d'autres établissements d'enseignement supérieur comme le CNAM ou les grandes écoles – et les diplômes d'établissement ;

- *la formation non diplômante* qui répond à des besoins spécifiques du marché du travail (l'enquête de la DEPP utilise le terme de formation « non qualifiante ») ;

- *la validation des acquis de l'expérience* qui permet d'obtenir la délivrance d'un diplôme sur la base de compétences professionnelles reconnues par un jury.

La mission d'éducation permanente, définie au livre IX du code du travail et mentionnée à l'article 1^{er}, alinéa 2, du décret du 18 octobre 1985 complète cette offre ; elle concerne notamment des publics adultes en reprise d'études qui ne sont pourtant généralement pas déclarés comme stagiaires de la formation continue par les universités. En revanche, l'enquête du ministère recense les personnes qui suivent des formations non diplômantes « à caractère culturel », notamment dans le cadre de l'université inter âges.

LES LIMITES DU SYSTEME D'INFORMATION DU MINISTERE

Le système d'information du ministère, piloté par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'éducation nationale (DEPP), s'appuie sur une enquête annuelle ; il restitue incomplètement et tardivement la réalité de l'activité de formation continue dans les universités. En outre, le traitement réalisé à partir des éléments collectés auprès des universités ne fait pas l'objet d'un

rapprochement avec les statistiques de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère de l'emploi (DARES) qui suit pourtant l'activité de l'ensemble des organismes de formation selon les mêmes principes. Les publications du ministère ne comportent donc aucune analyse du positionnement des universités ou des établissements de l'enseignement supérieur au niveau national.

Le champ et le contenu de l'enquête

L'enquête annuelle du ministère concerne tous les « établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'éducation nationale » visés par le décret de 1985⁹ et permet la publication de statistiques nationales sur la formation continue des adultes, y compris la validation des acquis de l'expérience. Les formations en alternance sont prises en compte, mais les stagiaires inscrits en apprentissage (formation initiale) et les adultes en reprise d'études inscrits par les universités sous le régime de la formation initiale ne figurent pas dans les publics de la formation continue.

La collecte statistique repose, pour chaque établissement, sur le service d'un document, joint en annexe, qui comporte une série de tableaux relatifs :

- à l'*origine des ressources* de la formation selon les financeurs (entreprises, organismes paritaires collecteurs agréés, pouvoirs publics, particuliers et ressources diverses, dont autres prestataires de formation et produits financiers) ;

- aux *types de stagiaires* selon la nature des inscriptions (salariés du privé et du public, demandeurs d'emploi, particuliers, autres, dont professions libérales) ;

- aux *formations qualifiantes* (diplôme ou titre national, diplôme d'université, formations modulaires) *et non qualifiantes* (durée égale ou supérieure à 100 heures ; durée inférieure à 100 heures ; formations à caractère culturel, dont université inter âge) recensées des niveaux I à VI et *aux formations ouvertes à distance (FOAD)* ;

- aux *diplômes délivrés* classés des niveaux I à IV selon les secteurs disciplinaires ou par type de diplôme, s'il s'agit d'IUT, d'IUP ou de formation d'ingénieur ;

⁹ Selon la circulaire annuelle de la DEPP, les établissements concernés sont :

- les universités et instituts nationaux polytechniques (INP), y compris leurs composantes : instituts et écoles internes (IUT, IUP, etc....), unités de formation et de recherche (UFR), services communs de formation continue ;

- les établissements publics administratifs rattachés aux universités (écoles d'ingénieurs, instituts d'études politiques de province, IAE de Paris) ;

- les établissements publics administratifs autonomes (écoles d'ingénieurs, école nationale supérieur de la nature et du paysage) ;

- les instituts et écoles extérieurs aux universités (écoles nationales supérieures d'ingénieurs, instituts nationaux de sciences appliquées, écoles centrales de province, universités de technologie) ;

- les grands établissements (ENSAM, école nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques, IEP de Paris, école pratique des hautes études, INALCO, EHESS, école centrale des arts et manufactures) et les écoles normales supérieures ;

- le conservatoire national des arts et métiers (CNAM) de Paris, et les centres régionaux associés du CNAM (ATCNAM).

- à la répartition par spécialités, l'ensemble de ces informations étant fourni en nombre de stagiaires et d'heures stagiaires.

L'exploitation des données nécessite une connaissance précise des modalités de collecte des informations. Le nombre de stagiaires formés totalise tous ceux qui ont terminé leur stage pendant l'année civile « n » : ils peuvent ainsi être comptés plusieurs fois s'ils ont suivi plusieurs stages au cours de la même année ou si la formation est réalisée dans le cadre d'un partenariat entre plusieurs établissements. Le concept d'heures stagiaires qui correspond au nombre d'heures de formation dispensées au cours de l'année « n » multiplié par le nombre de stagiaires apparaît plus adapté aux besoins de l'analyse.

Une exploitation tardive et limitée liée aux insuffisances de conception du système d'information

L'exploitation des bases de données statistiques par le ministère est tardive. Si la validation des acquis professionnels fait l'objet d'une synthèse annuelle (la dernière étude porte sur l'année universitaire 2003-2004), la dernière restitution pour la formation continue universitaire concerne l'année 2002. Dans son courrier du 18 septembre 2006, la DEPP indique qu'elle se fixe désormais un délai de publication de 16 mois au lieu de 24 mois.

Bien que l'enquête ait fait l'objet d'améliorations au cours des dernières années, les publications se limitent à une comparaison des deux ou trois dernières années. Il n'existe donc pas d'analyses sur les évolutions enregistrées depuis l'entrée en vigueur du décret de 1985, ce qui rend impossible tout suivi des tendances observées sur une longue durée en deçà de 2001. Les notes ne restituent d'ailleurs pas complètement la richesse des informations collectées : ainsi, aucune indication n'est présentée nationalement sur les spécialités les plus fréquentées par les stagiaires.

Le suivi de la procédure n'est pas non plus satisfaisant. Toutes les universités ne répondent pas correctement, ou dans les délais appropriés, aux besoins de l'enquête, ce qui fausse les comparaisons et les agrégats, en particulier pour l'année 2000. Quand le traitement est finalisé, les établissements ne bénéficient d'aucun retour direct. Sauf information par l'intermédiaire des coordonnateurs régionaux, elles doivent attendre la publication des notes d'analyse sur le site du ministère, ce qui ne leur permet pas de situer leur propre performance par rapport à l'ensemble de l'offre de formation continue universitaire dans des délais satisfaisants.

Les insuffisances de conception du système entraînent une exploitation limitée. La confrontation des recettes déclarées dans l'enquête avec les ressources retracées par les comptes financiers des universités a fait apparaître des différences importantes qui limitent la fiabilité des informations collectées et les enseignements qui peuvent en être tirés. Cela tient notamment à la façon dont les universités distinguent les recettes de la formation continue de celles provenant de l'apprentissage. Malgré des améliorations récentes, les activités de formation continue ne sont pas encore recensées de façon exhaustive. Ainsi les recettes des IUT ou d'écoles rattachées sont-elles parfois absentes des déclarations des universités. Il peut en résulter des écarts importants - de l'ordre

d'un tiers dans certains cas - par rapport aux recettes réellement enregistrées au titre de la formation continue.

Par ailleurs, le système d'information ne collecte pas avec un niveau de détail suffisant les données dont les universités disposent. Il ne permet donc pas de réaliser des analyses assez fines sur les diverses populations de stagiaires et les résultats qu'elles obtiennent au sein des universités.

Enfin, si l'enquête répertorie les ressources de la formation continue selon leur origine en distinguant, par exemple, les entreprises, l'Etat ou les conseils régionaux, il n'est pas possible de connaître précisément les heures financées par les diverses catégories de financeurs ou de collectivités publiques, car les effectifs de stagiaires et les heures stagiaires sont recensés parallèlement, sans possibilité de croisement.

Il est donc impossible de connaître, entre autres, le nombre de stagiaires ayant bénéficié du concours d'une région avec l'indication de la nature et du niveau de la formation financée. Cette information existe pourtant dans les établissements et leur exploitation permettrait de fournir aux financeurs et aux décideurs, notamment publics, une connaissance de l'activité de formation continue dans les universités dont ils ne disposent pas actuellement.

En réponse à l'ensemble de ces observations, les services du ministère de l'éducation nationale font notamment valoir « *qu'à terme, un réel progrès serait accompli s'il était possible de récupérer des informations individuelles issues des systèmes de gestion des universités. C'est l'évolution générale du système d'information du ministère. Ainsi, les enquêtes globales sur les effectifs des universités font appel à des extractions de leurs logiciels de gestion et les grandes écoles commencent à transmettre des fichiers de données individuelles anonymes à la place des enquêtes papier. Outre la simplicité de transmission, l'information fournie serait beaucoup plus riche et permettrait de mieux décrire les bénéficiaires de formation continue, et en particulier de rapprocher les recettes émanant des entreprises et le nombre de stagiaires. Le recueil de données individuelles permettrait sans doute, à terme, de détecter [également] les erreurs d'inscription de stagiaires en reprise d'études ...en utilisant l'âge des individus.* »

L'absence d'intégration des informations du ministère de l'emploi dans les publications du ministère de l'éducation nationale

Tout prestataire de formation continue, qu'il exerce son activité à titre principal, à titre accessoire ou en situation de sous-traitant, doit renseigner chaque année un bilan pédagogique et financier collecté par les services des directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP). Exploité par la DARES, ce bilan permet de connaître l'ensemble de l'activité contractuelle de formation continue sur le territoire national.

Tous les établissements publics ou privés, ayant une autonomie financière, c'est-à-dire la capacité de souscrire des conventions de formation, sont soumis à cette

obligation administrative (article L 920 - 4 et L 920 - 5 du code du travail). Ce bilan ne retrace pas les formations réalisées en interne par les entreprises privées ou les administrations; l'apprentissage est exclu de son champ car il relève de la formation initiale.

La confrontation des deux séries d'informations (éducation nationale et emploi) est, en principe, possible car la DARES suit l'activité de l'ensemble des organismes de formation selon les mêmes principes ; elle permet d'apprécier la part de l'activité des universités dans l'ensemble des organismes de formation recensés au niveau national.

Mais cet exercice est limité par le fait que les enquêtes statistiques n'ont pas été conçues pour une telle analyse. Ainsi le système d'information de la DARES ne donne-t-il pas d'informations très fiables au niveau régional. En effet, un grand nombre d'organismes de formation qui fonctionnent en réseau, ou qui appartiennent à un groupe, ne répondent pas directement à l'enquête : c'est le siège du réseau qui, dans la région où il est implanté, renseigne le bilan annuel pour l'ensemble de ses affiliés. Les chiffres collectés ne sont donc pas représentatifs de l'effort régional de formation et les comparaisons des données régionales de la DEPP avec celles de la DARES n'auraient pas de signification réelle.

Compte tenu des réserves méthodologiques évoquées ci-dessus, la Cour s'est livrée à l'analyse des informations collectées par la DEPP sur les formations dispensées, les publics et les partenaires financiers des universités. Ces données ont été rapprochées de celles de la DARES en prenant comme référence le périmètre des organismes de formation continue qui exercent cette activité à titre principal. Le résultat de ce travail fait l'objet des développements qui suivent.

LES DIFFICULTES LIEES A L'IDENTIFICATION DES PUBLICS DE LA FORMATION CONTINUE

Deux difficultés majeures concernent l'évaluation des stagiaires en formation continue dans les universités : le recensement des publics en reprise d'études et celui des personnes qui suivent des formations culturelles, notamment à l'université inter âges. L'identification de ces populations est également mauvaise, mais elle produit deux effets opposés: sous-estimation du nombre de stagiaires dans le premier cas; estimation aléatoire dans le second. Il convient donc de s'interroger sur ces deux phénomènes afin de corriger les biais de la lecture directe des statistiques du ministère.

Les publics de la formation continue inscrits en formation initiale

La diversité des publics de l'université n'est pas correctement restituée par le système d'information du ministère. Outre les incidences financières qu'elle emporte, cette lacune affecte l'analyse globale de l'activité de formation continue, brouille la

perception des publics concernés et introduit un biais important dans le recensement du nombre de stagiaires. C'est la distinction entre les étudiants en formation initiale et la population des adultes en reprise d'étude qui pose le problème le plus important, celui du mode de financement réel mis en œuvre.

Cette classification s'opère normalement au moment de l'élaboration du dossier d'inscription qui décrit la situation personnelle de « l'étudiant ». Les pratiques les plus diverses coexistent. Ainsi, dans certains établissements, un adulte en reprise d'études (par exemple pour l'obtention d'un diplôme professionnel ou pour la poursuite d'un troisième cycle) peut-il être inscrit en formation initiale au titre de « l'éducation permanente ».

Certaines universités recourent à cette pratique lorsque les candidats à une formation diplômante s'inscrivent sans bénéficier de concours financiers extérieurs, alors que l'article L 920-13 du code du travail, auquel se réfère le décret de 1985, prévoit expressément ce cas de figure et organise le conventionnement avec les particuliers (voir ci après). Dans les autres établissements, la détection de ces errements est d'autant plus difficile que l'opération d'inscription s'effectue généralement dans les services des composantes.

Le recensement de ces stagiaires pourrait cependant être opéré grâce au logiciel de gestion des inscriptions, à partir de critères d'âge et de statut. Un contrôle attentif par les services du siège permettrait de détecter ces anomalies. Les universités y renoncent le plus souvent car le redressement de ces situations ne correspond pas à leur intérêt financier (voir partie III).

La difficulté de l'évaluation du nombre d'adultes en reprise d'études, qui ne sont pas inclus dans le public de la formation continue, a déjà été soulignée, en février 1998, par un rapport de l'IGAEN qui se réfère également à des travaux menés, sur ce sujet, par la direction de l'évaluation et de la prospective. Selon ces sources, la population de la formation continue universitaire s'élèverait en réalité à près de 30 % du total des 1,5 million d'étudiants inscrits en diplômes nationaux dans les universités (IUT compris), alors que l'enquête annuelle du ministère en dénombre moins de 20 %, soit un déficit moyen de l'ordre de 2 000 stagiaires par établissement représentant un total d'environ 150 000 personnes. Par leur démarche et leur motivation, ces publics s'apparentent pourtant aux stagiaires de la formation continue. Ils sont d'ailleurs clairement évoqués par le décret de 1985 et devraient être identifiés comme tels.

La mauvaise connaissance de ces publics aboutit actuellement à sous estimer le poids réel de l'activité de formation continue dans les universités. L'ambiguïté qui pèse sur ce secteur d'intervention des établissements risque de s'aggraver dans le cadre de la mise en place des dispositifs d'application de la loi sur la formation tout au long d'une vie qui maintient la référence à la population active pour la formation professionnelle continue.

La CPU estime ainsi, dans sa réponse à la Cour, que *« la distinction des inscriptions en formation initiale ou continue soulève une vraie question, sans doute encore plus complexe à l'heure actuelle qu'il y a 10 ou 15 ans. Avec la loi sur la formation tout au long de la vie, la démarche LMD, la capitalisation des unités dans une démarche diplômante, quels sont les vrais critères permettant de distinguer*

formation initiale et formation continue ? Un adulte qui après 5 ans d'activité professionnelle décide de reprendre (sinon compléter) des études dans un cycle normal est-il en formation continue ou en formation initiale ? La pertinence de cette distinction existe-t-elle encore avec la même ampleur ? » C'est cette conception « intégrative » qui est à l'origine des nouvelles perspectives présentées par la DGES.

Il reste que cette nouvelle vision de la formation continue est difficilement conciliable avec les textes applicables car si c'est le code de l'éducation qui définit la mission de formation continue universitaire, c'est le code du travail qui fournit le cadre dans lequel elle s'exerce ; et le décret de 1985 qui régit les activités de formation continue dans les établissements d'enseignement supérieur se prévaut de cette double référence dans son article 1er.

Et cette double référence a sa logique, tirée du code de l'éducation lui-même, car si l'énoncé de la première mission de l'enseignement supérieur est bien, à l'article L 123-3, la formation initiale et continue, l'article suivant du code (L 123-4) distingue le degré d'implication des établissements d'enseignement supérieur dans l'une et l'autre : le service public *dispense* la formation initiale, alors qu'il ne fait que *participer* à la formation continue, à côté d'autres acteurs publics et privés ; d'où l'esprit et la règle du texte de 1985, obligeant les établissements d'enseignement supérieur à se situer dans le cadre normatif de la législation du travail.

Or les deux codes n'ont pas la même définition des publics de la formation continue. Pour le code de l'éducation, « *la formation continue s'adresse à toutes les personnes engagées ou non dans la vie active* » (art L 123-4).

Le code du travail, lui, dans sa version modifiée par la loi du 4 mai 2004 sur la « formation tout au long de la vie », comporte deux différences majeures par rapport au code de l'éducation et par rapport aux nouvelles perspectives annoncées par la DGES : d'une part, il exclut du champ de la formation continue les personnes en formation initiale et d'autre part, il se concentre sur les personnes en activité ; il dispose en effet dans son article L 900-1 que « *la formation professionnelle tout au long de la vie ...comporte une formation initiale et des formations ultérieures destinées aux adultes et aux jeunes déjà engagés dans la vie active ou qui s'y engagent. Ces formations ultérieures constituent la formation professionnelle continue* ». Il prévoit également, à l'article L 920-13, que « *lorsqu'une personne physique entreprend une formation, à titre individuel et à ses frais, un contrat doit être conclu entre elle et le dispensateur de formation* ».

Les stagiaires en formation culturelle

Les universités sont aussi des lieux de diffusion culturelle pour les publics adultes. Les actions de formation à caractère général ou culturel, les « universités du troisième âge » ou les initiatives de certaines universités littéraires entrent dans cette mission.

L'enquête annuelle du ministère identifie, en 2004, près de 87 000 stagiaires au titre de cette activité, soit près d'un quart des 335 000 personnes recensées en formation continue. L'examen des données collectées, restituées dans le tableau qui suit, fait toutefois apparaître la fiabilité très limitée de cette information : les déclarations des établissements ne fournissent pas de séries suivies sur la période ; ces formations seraient en diminution par rapport à 1999 où elles concernaient près du tiers des 292 000 personnes recensées.

En 2004, ces formations seraient surtout présentes dans cinq régions : l'Île de France, Rhône-Alpes, les Pays de la Loire, la Basse-Normandie et Champagne-Ardenne. Comme le relève l'association des directeurs des services de FCU dans sa réponse à la Cour, « *le fait que certaines universités comptent les stagiaires des actions culturelles, et d'autres non, fausse complètement les comparaisons en termes de nombre de stagiaires et d'heures stagiaires* ». C'est ce que montre le tableau suivant.

Les stagiaires en formation culturelle et inter âge

Régions	1999	2001	2002	2003	2004	2004/1999
ALPES PROVENCE COTE D'AZUR			24	657	656	
ALSACE			0	801		
AQUITAINE	214	4825				-100,0%
AUVERGNE	1040	950				-100,0%
BASSE-NORMANDIE	6387	501	6042	6042	6562	2,7%
BOURGOGNE				21	14	
BRETAGNE	488	581	198			-100,0%
CENTRE	409	94		26	39	-90,5%
CHAMPAGNE ARDENNE	70	4051	4490	4152	3380	4728,6%
CORSE						
FRANCHE COMTE						!
GUADELOUPE	250		665	723	678	171,2%
HAUTE-NORMANDIE	772	696	448	254	155	-79,9%
ILE-DE-FRANCE	35128	3467 ¹⁰	31917	33577	35355	0,6%
LA REUNION			0			
LANGUEDOC ROUSSILLON	62	8	31	14	24	-61,3%
LIMOUSIN						
LORRAINE	315	1594	673		0	-100,0%
MIDI-PYRENEES	3213	3007	1331	2524	1475	-54,1%
NORD-PAS DE CALAIS	2532	2067		492	0	-100,0%
PAYS-DE LOIRE	14261	17218	14446	15082	15512	8,8%
PICARDIE	2383		2534		3067	28,7%
POITOU CHARENTE	2635	2862	1436	2076	2098	-20,4%
RHONE-ALPES	23266	25664	20363	16161	17972	-22,8%
TOM	0					
Total	93425	67585	84598	82602	86987	-6,9%
Progression par rapport à 1999		-27,7%	-9,4%	-11,6%	-6,9%	

¹⁰ La diminution d'environ 30000 personnes en 2001 s'explique par l'absence de recensement des effectifs d'une université parisienne

Les services du ministère ont fait savoir que la publication des résultats du recensement de ces stagiaires ferait, à l'avenir, l'objet d'une analyse séparée.

L'identification de ces publics est, de fait, indispensable lorsqu'il s'agit de personnes qui ne sont plus engagées dans la vie active, car la prise en charge de leur formation « continue » dans le cadre notamment des universités inter-âge ou du troisième âge ne peut relever des conventions conclues en application du livre IX du code du travail applicables aux seuls travailleurs ou personnes engagées ou qui s'engagent dans la vie active.

UNE OFFRE ORIENTEE VERS LA FORMATION DIPLOMANTE

L'activité de formation continue des universités est fortement orientée sur leur mission principale qui est de dispenser des formations diplômantes.

La part prédominante et croissante des formations diplômantes

Sur la base de l'enquête annuelle, les stagiaires en formation diplômante représentent 40 % du total, contre 34 % en formations non diplômantes en 2004, et leur nombre (près de 134 000 en 2004) progresse plus rapidement (31 % contre 19 %) par rapport à 1999. Si l'on neutralise le nombre des stagiaires en formation culturelle, la part des formations diplômantes évolue de 51 % en 1999 à 54 % en 2004 après un pic de 56 % en 2002.

La part des formations diplômantes et non diplômantes

Type de formations	1999	2001	2002	2003	2004	% 1999	% 2004
Diplômantes	102 294	113 798	133 260	126 750	133 953	35,0%	39,9%
Evolution par rapport à 1999		11,2%	30,3%	23,9%	30,9%		
Non Diplômantes	96 424	123 383	104 527	125 928	114 667	33,0%	34,2%
Evolution par rapport à 1999		28,0%	8,4%	30,6%	18,9%		
Culturelles inter âge	93 425	67 585	84 598	82 602	86 987	32,0%	25,9%
Evolution par rapport à 1999		-27,7%	-9,4%	-11,6%	-6,9%		
Total	292 143	304 766	322 385	335 280	335 607	100 %	100 %
Evolution par rapport à 1999		4,3%	10,4%	14,8%	14,9%		

L'essentiel de la croissance du nombre de stagiaires s'effectue grâce aux diplômes d'université, tendance à rapprocher de la priorité affichée par le ministère en faveur des diplômes nationaux dans la nouvelle circulaire contractuelle de 2005. Comme le montre le tableau qui suit, le nombre des stagiaires préparant des diplômes d'université progresse de 55 % sur la période passant de plus de 33 % en 1999 à près de 40 % en 2004.

Les universités permettent de préparer la majorité des diplômes nationaux en formation continue : DAEU et capacité en droit pour l'équivalence du baccalauréat, licences (anciens DEUG, DEUST, DUT, licences) et masters (anciennes maîtrises, MST, MIAGE, DESS, DEA...). Les diplômes d'université qui complètent l'offre de

diplômes nationaux situent donc ces établissements dans le champ concurrentiel à hauteur de 40 % de leurs publics en formation continue diplômante.

La répartition des stagiaires selon les préparations diplômantes

Type de formations diplômantes	Années					Répartition en	
	1999	2001	2002	2003	2004	% 1999	% 2004
Diplôme national % / à 1999	64140	65995	76234	79619	76763	62,7%	57,3%
		2,9%	18,9%	24,1%	19,7%		
Diplôme d'université % / à 1999	34312	46677	54324	44676	53268	33,5%	39,8%
		36,0%	58,3%	30,2%	55,2%		
Autres	3842	1126	2702	2455	3922	3,8%	2,9%
Total % / à 1999	102294	113798	133260	126750	133953		
		11,2%	30,3%	23,9%	30,9%	100 %	100 %

L'offre de formation diplômante est très différente selon les universités. La proportion de ces formations varie de 80 % en Languedoc Roussillon à 21 % en Basse-Normandie, en passant par 41 % en Ile de France.

Les stagiaires en formation diplômante par région

Régions	1999	2001	2002	2003	2004	2004/1999
ALPES PROVENCE COTE D'AZUR	7039	8255	10216	11774	9957	41,5%
ALSACE	2099	2576	4396	3061	3677	75,2%
AQUITAINE	2303	3444	3072	3785	4490	95,0%
AUVERGNE	1202	2106	1507	1426	1476	22,8%
BASSE-NORMANDIE	1604	1233	1910	1831	2155	34,4%
BOURGOGNE	805	1700	1779	2086	2490	209,3%
BRETAGNE	1754	3688	4694	4162	5077	189,5%
CENTRE	2748	2446	2639	2660	2610	-5,0%
CHAMPAGNE ARDENNE	2193	2762	1678	2153	2342	6,8%
CORSE	400	379	396	429	487	21,8%
FRANCHE COMTE	1159	1231	1230	1327	1415	22,1%
GUADELOUPE	716	902	753	1128	918	28,2%
HAUTE-NORMANDIE	2690	2513	2143	2236	2056	-23,6%
ILE-DE-FRANCE	22233	27120	30297	33257	34628	55,8%
LA REUNION	737	591	769	872	1106	50,1%
LANGUEDOC ROUSSILLON	2943	2829	2722	3162	3145	6,9%
LIMOUSIN	617	829	922	1418	1506	144,1%
LORRAINE	2408	2564	3507	4127	4216	75,1%
MIDI-PYRENEES	8954	9346	8353	7525	8921	-0,4%
NORD-PAS DE CALAIS	15939	13090	24432	12064	12042	-24,4%
PAYS-DE LOIRE	6662	7223	7178	7641	7841	17,7%
PICARDIE	1046	957	1040	1771	2225	112,7%
POITOU CHARENTE	1306	1154	1175	1628	2325	78,0%
RHONE-ALPES	12737	14617	16173	14692	16441	29,1%
TOM		243	279	535	407	
	102294	113798	133260	126750	133953	30,9%

Les résultats des formations diplômantes par niveaux et disciplines

L'analyse de l'enquête nationale permet d'observer que les stagiaires en formation continue ont obtenu 40 551 diplômes en 2004, soit une progression de 70 % par rapport à 1999 : 45 % d'entre eux ont obtenu des diplômes de niveau I, 30 % des diplômes de niveau II, 10 % des diplômes de niveau III et 15 % des diplômes de niveau IV. Le nombre de stagiaires ayant obtenu un diplôme de niveau I est passé de 7 988 en 1999 à 18 229, ce qui témoigne d'une élévation très sensible du niveau des formations dispensées.

En 2004, les diplômes de niveau IV ont concerné prioritairement l'accès à l'université (4 885) et la capacité en droit (590). Les diplômes de niveau III étaient constitués principalement par des diplômes d'université (2 500), des DEUG (602) et des DEUST (566). Les diplômes de niveau II regroupaient des licences (2 417), des maîtrises (1 417), des licences professionnelles et des maîtrises IUP (163), des licences (691) et des masters (704) selon le nouveau schéma LMD ainsi que des diplômes d'université (4 517). Les diplômes de niveau I se composaient principalement de DESS (5 416), de masters professionnels (1 087) ainsi que de diplômes d'université (10 729). S'y ajoutaient des DEA (170) et des capacités de médecine (294).

La répartition des diplômes obtenus par niveau de 1999 à 2004

Niveau	1999	2001	2002	2003	2004	% 2004
I	7988	9906	11049	17699	18229	45,0%
II	7094	6726	9966	12419	12142	29,9%
III	3518	3936	3721	4781	3781	9,3%
IV	4838	3859	4513	5949	6399	15,8%
Indéterminé	219	131	199			
Total	23657	24558	29448	40848	40551	100,0%

Très logiquement, les universités délivrent 75 % des diplômes en niveau I et II au titre de la formation continue. L'importance des DAEU explique la proportion des diplômes de niveau IV.

Les 40 551 diplômes de 2004 ont été obtenus, par ordre décroissant, dans les disciplines suivantes :

- Médecine, odontologie, pharmacie : 12 306 (30,3%),
- Sciences économiques et gestion (hors AES) : 6 779 (16,7%),
- Sciences humaines et sociales : 6 238 (15,4%),
- Lettres, sciences du langage et arts : 5 356 (13,2%),
- Sciences et technologie : 4 855 (12,0%),
- Droit et sciences politiques : 2 140 (5,3%),
- AES : 815 (2,0%),
- Langues : 680 (1,7%),

- Sciences et techniques des activités physiques et sportives 588 (1,5%),
- Sciences de la nature et de la vie : 539 (1,3%),
- Sciences des structures de la matière : 255 (0,6%).

Les disciplines qui ont le plus progressé sur la période sont la médecine, l'odontologie et la pharmacie (12 306 en 2004 contre 4 885 en 1999), les sciences humaines et sociales (6 238 en 2004 contre 3 449 en 1999), les lettres, sciences du langage et les arts (5 356 en 2004 contre 4 748 en 1999), le droit et les sciences politiques (2 140 en 2004 contre 1 654 en 1999). Les sciences et techniques des activités physiques et sportives sont en régression (588 en 2004 contre 812 en 1999). Certains secteurs, absents en 1999, ont des résultats en 2004 (AES pour 815 diplômes, langues pour 680 diplômes et sciences de la nature et de la vie pour 530 diplômes).

La répartition par niveau et discipline des diplômes obtenus en 2004

N I V E A U	Total	AES	Droit- Scien- ces poli- tiques	Lan- gues	Lettres scien- ces du langa- ge arts	Méde- cine, Odon- tologie, Phar- macie	Scien- ces de la nature et de la vie	Scien- ces écono- miques- Gestion (hors AES)	Scien- ces struc- tures de la matière	Sciences et techni- ques des activités physi- ques et sportives	Scien- ces et techno- logie	Scien- ces humai- nes et socia- les
I	18229	51	948	88	271	9730	181	3954	43	124	1071	1768
II	12142	677	644	126	657	1825	276	1757	127	220	2372	3461
III	3781	55	401	236	219	714	69	484	79	230	566	728
IV	6399	32	147	230	4209	37	13	584	6	14	846	281
	40551	815	2140	680	5356	12306	539	6779	255	588	4855	6238

Des formations non diplômantes majoritairement courtes

La formation continue non diplômante, à visée professionnelle, tend à l'amélioration des compétences mais sans objectif de validation explicite. Les statistiques différencient les stagiaires selon qu'ils effectuent une formation supérieure ou inférieure à 100 heures par an.

Les stagiaires en formations non diplômantes

Régions	1999	2001	2002	2003	2004	% 2004	2004/1999
ALPES PROVENCE COTE D'AZUR	4773	4109	4703	3734	3404	3,0%	-28,7%
ALSACE	8993	8402	7716	8072	10259	8,9%	14,1%
AQUITAINE	3754	1203	6305	5330	5634	4,9%	50,1%
AUVERGNE	383	501	1783	1803	2243	2,0%	485,6%
BASSE-NORMANDIE	536	6294	650	1204	1354	1,2%	152,6%
BOURGOGNE	613	1008	1170	1082	809	0,7%	32,0%
BRETAGNE	3431	4997	5050	5282	5951	5,2%	73,4%
CENTRE	1931	1115	879	1102	1198	1,0%	-38,0%

Régions	1999	2001	2002	2003	2004	% 2004	2004/1999	
CHAMPAGNE ARDENNE	461	615	779	283	431	0,4%	-6,5%	
CORSE	28	25	23	429	10	0,0%	-64,3%	
FRANCHE COMTE	2456	2713	2200	1552	1713	1,5%	-30,3%	
GUADELOUPE	110	0	54	18	18	0,0%	-83,6%	
HAUTE-NORMANDIE	430	723	477	405	582	0,5%	35,3%	
ILE-DE-FRANCE	14591	46514	27013	27848	15344	13,4%	5,2%	
LA REUNION	0	316	281	268	391	0,3%		
LANGUEDOC ROUSSILLON	1024	1401	999	1401	788	0,7%	-23,0%	
LIMOUSIN	650	952	283	589	610	0,5%	-6,2%	
LORRAINE	6558	4590	4215	4337	5108	4,5%	-22,1%	
MIDI-PYRENEES	5127	5261	4028	7041	7453	6,5%	45,4%	
NORD-PAS DE CALAIS	12948	11484	7783	19136	19965	17,4%	54,2%	
PAYS-DE LOIRE	5460	4749	5623	5596	7918	6,9%	45,0%	
PICARDIE	876	3064	649	3302	516	0,4%	-41,1%	
POITOU CHARENTE	424	91	756	202	420	0,4%	-0,9%	
RHONE-ALPES	20867	13083	20699	25571	22225	19,4%	6,5%	
TOM	0	173	409	341	323	0,3%		
	0	96424	123383	104527	125928	114667	100,0%	18,9%
Progression par rapport à 1999		28,0%	8,4%	30,6%	18,9%			

L'effectif de 114 700 personnes qui suit des formations non diplômantes en 2004 ne se répartit pas conformément à l'importance démographique de sa région. Rhône Alpes et Nord Pas de Calais occupent les deux premières places, avec respectivement 19,4 % et 17,4 % des stagiaires, alors que l'Ile-de-France n'arrive qu'en troisième position avec 13,4 %. Provence-Alpes-Côte d'Azur est largement distancée avec seulement 3 %, tandis que l'Alsace et les Pays de Loire se distinguent avec respectivement 8,9 % et 6,9 % des stagiaires.

Près de 80 % de ces stagiaires suivent des formations courtes, inférieures à 100 heures. Cette proportion est relativement stable, même si la part des formations longues tend à se redresser en 2004 (21,5 % contre 18,6 % en 1999).

Les stagiaires en formation non diplômantes selon la durée des formations

Type de formations	1999	2001	2002	2003	2004	% en 1999	% en 2004
Supérieures ou égales à 100 heures	17910	26033	17130	20351	24630	18,6%	21,5%
Evolution par rapport à 1999		45,4%	-4,4%	13,6%	37,5%		
Inférieures à 100 heures	78514	97350	87397	105577	90037	81,4%	78,5%
Evolution par rapport à 1999		24,0%	11,3%	34,5%	14,7%		
Total	96424	123383	104527	125928	114667	100,0%	100,0%
Evolution par rapport à 1999		28,0%	8,4%	30,6%	18,9%		

Il est intéressant de noter que neuf universités assurent, à elles seules, plus de la moitié des formations longues non diplômantes : sept sont situées en province ; deux font partie des universités de la petite couronne parisienne.

Les nouvelles modalités de formation: l'enseignement à distance et la VAE

Le développement de l'enseignement à distance

L'enquête annuelle du ministère fournit très peu d'informations sur la formation ouverte à distance (FOAD). Les universités présentent certes leur offre de formation selon des dispositifs pédagogiques variés parmi lesquels figure l'enseignement à distance. Ces formations sont suivies aussi bien par des salariés d'entreprise désirant conserver leur activité professionnelle que par des demandeurs d'emplois ou des particuliers ne pouvant pas suivre une formation « présentielle » ou à plein temps. L'éventail de ces formations est très large: du diplôme d'accès aux études universitaires aux diplômes de 3^{ème} cycle.

Toutefois les données disponibles à travers l'enquête sont très hétérogènes et peu exploitables. Selon elle, les formations à distance ont concerné principalement les universités des régions Lorraine, Basse-Normandie, Pays de Loire, Rhône-Alpes et Haute Normandie. La part de l'Ile-de-France apparaît étonnamment faible, avec neuf formations pour 492 stagiaires, car seulement cinq universités déclarent offrir de telles formations, au titre de la formation continue.

La validation des acquis de l'expérience

La loi de modernisation sociale de 2002 a élargi le concept de la validation des acquis professionnels à celui de validation des acquis de l'expérience (VAE) ; elle a modifié les conditions dans lesquelles des diplômes universitaires peuvent être délivrés.

La VAE constitue désormais une nouvelle voie d'accès aux diplômes, au même titre que l'alternance ou les unités capitalisables, en progression constante. Toutefois, ainsi que le note la circulaire de 2006 sur la contractualisation, « bien que significatifs, les résultats obtenus ne sont pas encore à la hauteur des espérances ».

Cette situation est clairement analysée par la note d'information d'octobre 2005 du ministère sur « la VAE dans l'enseignement supérieur en 2004 ». Si les diplômes octroyés dans leur totalité progressent de 55 % par rapport à 2003, le total de ceux délivrés par les universités s'élève à 1 227, soit seulement 3 % de l'ensemble des diplômes obtenus par la voie de la FCU. La proportion serait inférieure si l'on connaissait le taux de réussite des adultes en reprise d'études inscrits en FI.

Cette procédure est majoritairement utilisée pour l'obtention de diplômes professionnels : DESS-DEA, 22 % ; licence professionnelle, 20,1 % ; DUT- DEUST-DNTS, 14 ,4 %. Ce phénomène s'accroît par rapport à 2003.

Les durées d'obtention de la VAE et les modalités de mise en place du dispositif par les universités font apparaître des disparités, notamment quant aux tarifs qu'elles pratiquent. Ces disparités posent par ailleurs la question de la connaissance au niveau national des tarifs pratiqués par les universités. Les enquêtes du ministère ne donnent malheureusement aucune information sur les coûts de l'activité et les tarifs pratiqués. L'analyse des éléments fournis par les universités de l'échantillon constitué pour ce rapport fait toutefois ressortir un manque à gagner d'importance variable selon les établissements. Diverses imbrications avec l'enseignement supérieur traditionnel existent dont les conséquences n'ont pas encore pu être mesurées, compte tenu du caractère récent de la VAE.

LA PART DES UNIVERSITES DANS L'OFFRE DE FORMATION CONTINUE

La part des universités dans l'offre de formation continue peut être déterminée à partir des trois indicateurs de l'enquête annuelle : le nombre de stagiaires, les heures stagiaires réalisées et les recettes des établissements. Les limites méthodologiques évoquées précédemment pèsent naturellement, et à des degrés divers, sur la fiabilité de ces indicateurs, en particulier du fait de l'insuffisante prise en compte des adultes en reprise d'études.

Les données qui suivent reposent sur les réponses fournies par les universités telles qu'elles ont été saisies par les services du ministère dans le cadre de l'enquête annuelle. Elles ont été rapprochées des éléments collectés par les services du ministère de l'emploi.

La note d'information de la DARES de mars 2006 permet d'apprécier, au 31 décembre 2003, le marché de la formation continue dont les universités constituent une catégorie d'acteurs particulière. Sur 45 190 organismes de formation ayant renseigné son bilan pédagogique et financier, 42 900 exerçaient une activité de formation professionnelle continue - 9 100 à titre principal et 33 800 à titre secondaire – pour un chiffre d'affaires de huit milliards d'euros.

Pour ce qui concerne les organismes exerçant une activité de formation continue à titre principal, y compris les établissements de l'éducation nationale, le chiffre d'affaires s'établit, pour l'ensemble des niveaux de formation, à 4,9 milliards d'euros. En dépit des biais liés à la prise en compte des rémunérations des stagiaires dans les organismes de formation privés, ce périmètre est apparu comme le plus pertinent pour déterminer la part des universités dans l'offre globale de formation. C'est celui qui est communément retenu ; il sera utilisé tout au long des développements qui suivent.

LE NOMBRE DE STAGIAIRES EN FORMATION CONTINUE

L'enquête annuelle identifie, en 2004, 335 607 stagiaires en formation continue dans les universités, sans changement par rapport à 2003 (335 280), mais en hausse de 15 % par rapport à 1999 (voir tableau ci-après). Les stagiaires des universités représentent environ 4,5 % de l'effectif total de 7,5 millions d'individus enregistrés en formation continue en 2003 par la DARES.

Si l'on comptabilise séparément les auditeurs en formation culturelle, comme la DGES et la DEPP en ont pris l'engagement pour l'avenir, dans leurs réponses à la Cour, la population des stagiaires en formation continue représente environ 250 000 personnes en 2003 ; elle atteindrait au minimum 400 000 stagiaires si l'on intégrait les adultes en reprise d'études inscrits au titre de la formation initiale, sur la base des estimations du ministère.

Nombre de stagiaires - Evolution régionale de 1999 à 2004

Régions	1999	2001	2002	2003	2004	2004/1999
ALPES PROVENCE COTE D'AZUR	11812	12364	14943	16165	14017	18,7%
ALSACE	11092	10978	12112	11934	13936	25,6%
AQUITAINE	6271	9472	9377	9115	10124	61,4%
AUVERGNE	2625	3557	3290	3229	3719	41,7%
BASSE-NORMANDIE	8527	8028	8602	9077	10071	18,1%
BOURGOGNE	1418	2708	2949	3189	3313	133,6%
BRETAGNE	5673	9266	9942	9444	11028	94,4%
CENTRE	5088	3655	3518	3788	3847	-24,4%
CHAMPAGNE	2724	7428	6947	6588	6153	125,9%
CORSE	428	404	419	858	497	16,1%
FRANCHE COMTE	3615	3944	3430	2879	3128	-13,5%
GUADELOUPE	1076	902	1472	1869	1614	50,0%
HAUTE-NORMANDIE	3892	3932	3068	2895	2793	-28,2%
ILE-DE-France	71952	77101	89227	94682	85327	18,6%
LA REUNION	737	907	1050	1140	1497	103,1%
LANGUEDOC ROUSSILLON	4029	4238	3752	4577	3957	-1,8%
LIMOUSIN	1267	1781	1205	2007	2116	67,0%
LORRAINE	9281	8748	8395	8464	9324	0,5%
MIDI-PYRENEES	17294	17614	13712	17090	17849	3,2%
NORD-PAS DE CALAIS	31419	26641	32215	31692	32007	1,9%
PAYS-DE LOIRE	26383	29190	27247	28319	31271	18,5%
PICARDIE	4305	4021	4223	5073	5808	34,9%
POITOU CHARENTE	4365	4107	3367	3906	4843	11,0%
RHONE-ALPES	56870	53364	57235	56424	56638	-0,4%
TOM		416	688	876	730	
Total	292143	304766	322385	335280	335607	14,9%
Progression par rapport à 1999		4,3%	10,4%	14,8%	14,9%	

Les universités n'en sont pas moins très inégalement engagées dans la formation continue ; cette inégalité apparaît tant au niveau régional qu'au niveau des établissements, sachant que certaines régions comportent de nombreuses universités

comme l’Ile-de-France alors que d’autres disposent seulement d’un ou deux établissements universitaires.

L’Ile-de-France totalise plus du quart des effectifs avec 85 329 stagiaires, suivie par la région Rhône-Alpes avec 56 538 stagiaires, soit le sixième de l’effectif national. Avec plus de 30 000 stagiaires, les régions Nord Pas de Calais (32 007) et Pays de Loire (31 271) se détachent nettement des autres régions qui, Midi-Pyrénées exceptée avec 17 849 stagiaires, ne dépassent guère la barre des 5 % de l’effectif national. La part de la région Alpes Provence Côte d’Azur avec 14 017 stagiaires (4,2 % du total) apparaît relativement faible en regard de son importance démographique.

La majorité des régions ont enregistré des augmentations significatives entre 1999 et 2004. Il en est ainsi des régions Bourgogne, Champagne – Ardennes et Bretagne. En revanche, les effectifs de la Haute-Normandie, du Centre et de la Franche-Comté ont régressé par rapport à 1999. En volume, l’Ile-de-France a évolué de 71 952 stagiaires en 1999 à 85 327 stagiaires en 2004, soit une hausse de 18,6 %.

L’analyse régionale peut être complétée par celle des niveaux de formation suivis par les stagiaires. Les constats suivants peuvent être effectués :

Nombre de stagiaires par niveau de formation

	1999	2001	2002	2003	2004	% 2004
NIVEAU I et II	87 193	92 214	91 600	97 409	111 509	33,2%
NIVEAU III	40 870	44 351	42 758	44 366	42 842	12,8%
NIVEAU IV	37 442	30 254	33 884	38 608	40 392	12,0%
NIVEAU V et VI	6 308	6 351	6 908	7 199	7 337	2,2%
NIVEAU INDETERMINE	120 330	131 596	147 235	147 698	133 527	39,8%
Totaux	292 143	304 766	322 385	335 280	335 607	100,0%

Les deux cinquièmes des stagiaires n’étant pas identifiés à un niveau de formation déterminé, il convient de commenter avec prudence ces éléments. L’intégration des publics de la formation culturelle dans ce recensement explique probablement l’essentiel de cette indétermination.

Sous cette réserve, on peut noter que :

- environ un tiers des stagiaires inscrits dans les universités suivaient des formations de niveau I et II (licences et diplômes supérieurs) ; cet effectif correspond approximativement à un dixième des stagiaires recensés par la DARES dans l’ensemble des organismes de formation en 2003 (environ un million) ;

- environ 13 % des stagiaires étaient inscrits au niveau III (BTS, DUT, par exemple) et 12 % des stagiaires étaient enregistrés dans des formations de niveau IV.

L’indicateur « nombre de stagiaires » est peu pertinent. Il ne permet pas d’apprécier correctement le positionnement des universités car ces populations se trouvent dans des situations très différentes en termes de durée de formation. En 2004, sur 250 000 stagiaires hors formation culturelle, 90 000 participaient à des formations non diplômantes de moins de 100 heures par an.

LES HEURES STAGIAIRES REALISEES AU TITRE DE LA FORMATION CONTINUE

Le critère des « heures stagiaires » est donc plus représentatif de l'importance de l'activité de formation continue. Dans les universités, les stagiaires ont bénéficié d'environ 42,6 millions d'heures de formation en 2004 ; ce nombre est comparable à celui des deux années précédentes (43,2 millions en 2003 et 41,2 millions en 2002). Il est supérieur de plus de 20 % à celui de 1999.

Les heures stagiaires selon les régions

Région	1999	2001	2002	2003	2004	2004/1999
ALPES PROVENCE COTE D'AZUR	2 557 369	3 438 807	4 416 757	5 560 515	4 050 692	58,4%
ALSACE	738 880	759 689	974 577	785 815	885 390	19,8%
AQUITAINE	598 536	1 358 886	1 132 574	1 265 140	1 267 895	111,8%
AUVERGNE	410 030	473 302	462 384	448 443	549 676	34,1%
BASSE-NORMANDIE	1 866 433	1 618 927	1 709 754	1 717 688	1 992 935	6,8%
BOURGOGNE	224 612	370 241	423 836	382 116	407 566	81,5%
BRETAGNE	580 395	1 226 327	1 276 708	1 120 585	1 186 066	104,4%
CENTRE	641 045	784 628	745 376	794 183	714 531	11,5%
CHAMPAGNE	616 734	915 029	976 796	1 142 624	1 241 565	101,3%
CORSE	200 932	106 888	119 171	177 958	102 126	-49,2%
FRANCHE COMTE	572 608	682 061	589 392	593 174	586 263	2,4%
GUADELOUPE	542 310	163 650	314 452	73 210	57 449	-89,4%
HAUTE-NORMANDIE	876 227	793 820	677 105	670 107	641 650	-26,8%
ILE-DE-France	7 842 976	9 013 871	10 135 264	10 563 837	10 531 606	34,3%
LA REUNION	93 894	128 930	166 296	223 195	181 080	92,9%
LANGUEDOC ROUSSILLON	1 600 691	1 262 339	1 434 347	1 619 030	1 523 598	-4,8%
LIMOUSIN	206 116	324 662	210 743	332 900	354 175	71,8%
LORRAINE	1 519 836	1 378 449	1 379 453	1 558 107	1 813 152	19,3%
MIDI-PYRENEES	2 429 322	2 414 485	2 245 831	2 359 151	2 328 647	-4,1%
NORD-PAS DE CALAIS	4 158 981	3 268 142	3 871 328	3 651 691	3 518 710	-15,4%
PAYS-DE LOIRE	1 559 643	1 793 870	1 991 076	1 788 933	1 827 891	17,2%
PICARDIE	473 189	427 667	751 382	672 597	722 978	52,8%
POITOU CHARENTE	435 233	323 363	394 456	497 847	582 214	33,8%
RHONE-ALPES	4 522 555	4 487 533	4 776 805	5 135 806	5 453 484	20,6%
TOM		77 433	89 733	71 877	120 492	
Total	35 268 547	37 592 999	41 265 596	43 206 529	42 641 831	20,9%
		6,6%	17,0%	22,5%	20,9%	

Ces éléments soulignent, au niveau régional, les disparités de comportement des établissements et leur prise de conscience récente de leur potentiel. Estimée en heures stagiaires, la part de marché des universités représente environ 7,5 % du total des 572 millions d'heures stagiaires comptabilisées en 2003 par la DARES. L'examen des durées de formation et de la répartition des heures stagiaires permet de mieux caractériser le positionnement des universités.

La durée moyenne des formations

De 1999 à 2004, la durée moyenne des formations par stagiaire varie de 121 à 127 heures, soit une progression de l'ordre de 5 % sur la période recouvrant de grandes disparités entre régions.

La durée moyenne des formations (en heures)

Région	1999	2001	2002	2003	2004	2004
ALPES PROVENCE COTE D'AZUR	216,51	278,13	295,57	343,98	288,98	33,5%
ALSACE	66,61	69,20	80,46	65,85	63,53	-4,6%
AQUITAINE	95,45	143,46	120,78	138,80	125,24	31,2%
AUVERGNE	156,20	133,06	140,54	138,88	147,80	-5,4%
BASSE-NORMANDIE	218,89	201,66	198,76	189,24	197,89	-9,6%
BOURGOGNE	158,40	136,72	143,72	119,82	123,02	-22,3%
BRETAGNE	102,31	132,35	128,42	118,66	107,55	5,1%
CENTRE	125,99	214,67	211,87	209,66	185,74	47,4%
CHAMPAGNE	226,41	123,19	140,61	173,44	201,78	-10,9%
CORSE	469,47	264,57	284,42	207,41	205,48	-56,2%
FRANCHE COMTE	158,40	172,94	171,83	206,03	187,42	18,3%
GUADELOUPE	504,01	181,43	213,62	39,17	35,59	-92,9%
HAUTE-NORMANDIE	225,14	201,89	220,70	231,47	229,74	2,0%
ILE-DE-France	109,00	116,91	113,59	111,57	123,43	13,2%
LA REUNION	127,40	142,15	158,38	195,79	120,96	-5,1%
LANGUEDOC ROUSSILLON	397,29	297,86	382,29	353,73	385,04	-3,1%
LIMOUSIN	162,68	182,29	174,89	165,87	167,38	2,9%
LORRAINE	163,76	157,57	164,32	184,09	194,46	18,7%
MIDI-PYRENEES	140,47	137,08	163,79	138,04	130,46	-7,1%
NORD-PAS DE CALAIS	132,37	122,67	120,17	115,22	109,94	-16,9%
PAYS-DE LOIRE	59,12	61,45	73,08	63,17	58,45	-1,1%
PICARDIE	109,92	106,36	177,93	132,58	124,48	13,2%
POITOU CHARENTE	99,71	78,73	117,15	127,46	120,22	20,6%
RHONE-ALPES	79,52	84,09	83,46	91,02	96,29	21,1%
TOM		186,14	130,43	82,05	165,06	
Total	120,72	123,35	128,00	128,87	127,06	5,3%

Le Languedoc-Roussillon culmine avec une durée moyenne de formation de plus de 385 heures devant la région Alpes Provence Côte d'Azur avec 289 heures.

A l'inverse, quelques régions ont des durées moyennes inférieures à 100 heures, dont Rhône Alpes avec 96 heures. L'Ile de France se rapproche progressivement de la moyenne nationale avec 123 heures. En définitive, une très grande dispersion apparaît entre les universités quant à la durée moyenne de formation des stagiaires.

La durée moyenne est particulièrement élevée dans les universités en comparaison de celle de l'ensemble des organismes de formations : 128,9 heures en 2003 contre 75,6 heures. Cette différence s'explique par les formations diplômantes dispensées par les universités à 135 000 stagiaires, soit 54 % du total, auxquels

s'ajoutent les 25 000 stagiaires en formation longue non diplômante, soit 64 % des publics, hors formation culturelle.

Les heures stagiaires par niveau de formation

Cette interprétation est confirmée par l'analyse des durées moyennes par niveau de formation dans les universités: environ 200 heures pour les formations de niveaux I à III et 90 heures pour les formations de niveau IV.

Nombre d'heures stagiaires par niveau de formation

	1999	2001	2002	2003	2004	% 2004	2004/1999
NIVEAU I et II	16 575 963	18 816 266	20 539 848	21 380 506	21 761 970	51,0%	31,3%
NIVEAU III	8 672 421	8 203 303	9 244 118	10 002 850	9 229 739	21,6%	6,4%
NIVEAU IV	5 267 712	4 456 714	4 945 524	5 177 745	5 145 366	12,1%	-2,3%
NIVEAU V et VI	711 001	622 506	661 046	638 083	656 528	1,5%	-7,7%
NIVEAU INDETERMINE	4 041 450	5 494 210	5 875 060	6 007 345	5 848 228	13,7%	44,7%
	35 268 547	37 592 999	41 265 596	43 206 529	42 641 831	100,0%	20,9%

En 2004, plus de la moitié des heures stagiaires ont concerné des formations de niveau I et II, soit une augmentation 31,3 % sur la période. Avec les formations de niveau III, ce sont près des trois quarts de l'activité de formation continue des universités qui sont recensées. La comparaison avec les données du tableau précédent, relatif à la durée moyenne de formation, confirme la spécialisation des établissements sur les formations longues correspondant au modèle de la formation initiale. Ainsi apparaît sans doute la caractéristique principale de l'activité des universités en matière de formation continue.

Si la part de marché moyenne des universités en heures stagiaires est de 7,5 %, la comparaison par niveau avec l'enquête DARES montre que :

- pour les formations de niveau I et II, les universités totalisent 21,4 millions d'heures stagiaires contre 69,6 millions pour l'ensemble des organismes de formation, soit environ 30 % du total ;

- pour les formations de niveau III, les universités émargent à hauteur de 10 millions d'heures stagiaires pour 86,7 millions d'heures stagiaires recensées au niveau national, soit 11 % du total.

Ces résultats, fondés sur l'analyse des performances des universités dans leur cœur de métier et aux niveaux de formation qui correspondent à la réalité de leur activité, font apparaître un positionnement nettement plus favorable des établissements universitaires que la part de marché globale, tous niveaux de formation confondus, habituellement utilisée. Il convient de souligner que leur part de marché de 30 %, pour les niveaux I et II, serait beaucoup plus élevée si les adultes en reprise d'études étaient correctement identifiés dans les statistiques du ministère. Ces derniers représentent en effet 150 000 à 200 000 personnes selon les estimations du ministère à comparer aux 250 000 stagiaires officiellement recensés en 2003.

LES RECETTES ISSUES DE LA FORMATION CONTINUE

Les recettes de formation continue déclarées par les universités passent de 162,8 millions d'euros en 1999 à 207,8 millions en 2004, soit une hausse de 27,6 % sur la période qui témoigne d'un intérêt croissant de la part des universités pour la formation continue. En 2003, avec 204,3 millions sur 4,9 milliards d'euros pour les organismes exerçant cette activité à titre principal, la part de marché des universités s'établit seulement à 4,1 %, ce qui traduit notamment l'existence de tarifs très inférieurs dans ces établissements.

Les ressources des universités par région de 1999 à 2004

Région	1999	2001	2002	2003	2004	2004/1999
ALPES PROVENCE COTE D'AZUR	12 269 837	12 564 115	15 243 585	17 373 613	15 757 389	28,4%
ALSACE	7 041 871	8 155 447	8 656 414	8 573 449	9 650 686	37,0%
AQUITAINE	3 186 534	5 298 358	4 651 852	5 414 916	6 439 267	102,1%
AUVERGNE	1 786 816	2 280 561	2 064 295	2 061 084	2 408 869	34,8%
BASSE-NORMANDIE	2 708 617	2 732 046	3 192 428	3 531 239	3 530 558	30,3%
BOURGOGNE	1 185 582	1 392 490	1 560 321	1 534 493	1 738 061	46,6%
BRETAGNE	3 978 527	5 380 779	5 693 292	5 582 858	6 594 188	65,7%
CENTRE	2 685 168	2 886 500	2 698 285	3 014 940	2 769 690	3,1%
CHAMPAGNE	3 157 705	3 585 727	4 408 316	4 300 950	4 267 700	35,2%
CORSE	392 764	305 340	432 950	503 000	417 900	6,4%
FRANCHE COMTE	2 153 058	2 117 755	2 320 236	2 197 324	2 170 334	0,8%
GUADELOUPE	925 906	1 338 439	1 595 087	1 176 758	1 190 570	28,6%
HAUTE-NORMANDIE	2 866 877	2 683 693	2 745 688	2 662 307	2 825 859	-1,4%
ILE-DE-France	34 260 040	39 771 181	46 753 914	54 018 001	55 234 190	61,2%
LA REUNION	654 235	917 537	929 513	1 040 112	984 869	50,5%
LANGUEDOC ROUSSILLON	7 527 782	5 350 966	4 874 671	5 388 711	6 298 847	-16,3%
LIMOUSIN	837 123	996 084	731 772	1 068 580	1 104 527	31,9%
LORRAINE	8 367 700	5 628 460	8 079 534	9 511 735	9 945 752	18,9%
MIDI-PYRENEES	8 897 444	10 359 225	10 945 597	11 294 696	9 829 353	10,5%
NORD-PAS DE CALAIS	22 911 763	22 419 023	22 864 660	22 447 282	21 694 459	-5,3%
PAYS-DE LOIRE	6 317 574	7 461 022	7 448 650	7 970 057	7 745 566	22,6%
PICARDIE	2 465 429	3 399 623	2 924 180	3 798 122	4 243 459	72,1%
POITOU CHARENTE	2 214 550	1 135 996	1 281 859	2 105 182	2 310 244	4,3%
RHONE-ALPES	24 088 389	23 348 220	27 389 914	27 398 405	28 130 293	16,8%
TOM		173 543	313 691	374 348	597 727	
	162 881 291	171 682 130	189 800 704	204 342 163	207 880 358	27,6%
		5,4%	16,5%	25,5%	27,6%	

La recette moyenne par stagiaire progresse de 11 % sur la période et passe de 557 à 619 euros. Les situations sont toutefois très contrastées selon les régions. La recette moyenne dépasse 1 000 euros dans les régions suivantes : Haute Normandie (1 011 €), Lorraine (1 070 €), PACA (1 124 €), Languedoc-Roussillon (1 591 €). Elle est très faible en Basse-Normandie (350 €) et dans les Pays de Loire (247 €). Ces recettes moyennes subissent de grandes variations selon les régions ; elles ont progressé

par exemple de 37,4 % en Haute-Normandie alors qu'elles ont diminué de 40,2 % en Champagne-Ardenne sur la période.

La recette moyenne par stagiaire

Région	1999	2001	2002	2003	2004	2004/1999
ALPES PROVENCE						
COTE D'AZUR	1 038,76	1 016,19	1 020,12	1 074,77	1 124,16	8,2%
ALSACE	634,86	742,89	714,70	718,41	692,50	9,1%
AQUITAINE	508,14	559,37	496,09	594,07	636,04	25,2%
AUVERGNE	680,69	641,15	627,45	638,30	647,72	-4,8%
BASSE-NORMANDIE	317,65	340,31	371,13	389,03	350,57	10,4%
BOURGOGNE	836,09	514,21	529,10	481,18	524,62	-37,3%
BRETAGNE	701,31	580,70	572,65	591,15	597,95	-14,7%
CENTRE	527,75	789,74	766,99	795,92	719,96	36,4%
CHAMPAGNE	1 159,22	482,73	634,56	652,85	693,60	-40,2%
CORSE	917,67	755,79	1 033,29	586,25	840,85	-8,4%
FRANCHE COMTE	595,59	536,96	676,45	763,22	693,84	16,5%
GUADELOUPE	860,51	1 483,86	1 083,62	629,62	737,65	-14,3%
HAUTE-NORMANDIE	736,61	682,53	894,94	919,62	1 011,76	37,4%
ILE-DE-France	476,15	515,83	523,99	570,52	647,32	35,9%
LA REUNION	887,70	1 011,62	885,25	912,38	657,90	-25,9%
LANGUEDOC						
ROUSSILLON	1 868,40	1 262,62	1 299,22	1 177,35	1 591,82	-14,8%
LIMOUSIN	660,71	559,28	607,28	532,43	521,99	-21,0%
LORRAINE	901,59	643,40	962,42	1 123,79	1 066,68	18,3%
MIDI-PYRENEES	514,48	588,12	798,25	660,90	550,69	7,0%
NORD-PAS DE CALAIS	729,23	841,52	709,75	708,29	677,80	-7,1%
PAYS-DE LOIRE	239,46	255,60	273,38	281,44	247,69	3,4%
PICARDIE	572,69	845,47	692,44	748,69	730,62	27,6%
POITOU CHARENTE	507,34	276,60	380,71	538,96	477,03	-6,0%
RHONE-ALPES	423,57	437,53	478,55	485,58	496,67	17,3%
TOM		417,17	455,95	427,34	818,80	
Total	557,54	563,32	588,74	609,47	619,42	11,1%

En 2003, la recette moyenne par stagiaire atteint 609,5 euros contre 651 euros pour l'ensemble des organismes assurant une formation continue à titre principal.

L'écart est nettement plus marqué, pratiquement du simple au double, si l'on considère la recette moyenne par heure stagiaire, soit 4,73 € pour les universités contre 8,62 € pour l'ensemble du secteur en 2003. Cette différence fait apparaître la très forte sous-évaluation des tarifs de formations des universités.

La recette par heure stagiaire

Région	1999	2001	2002	2003	2004	2004/1999
ALPES PROVENCE						
COTE D'AZUR	4,80	3,65	3,45	3,12	3,89	-19,0%

Région	1999	2001	2002	2003	2004	2004/1999
ALSACE	9,53	10,74	8,88	10,91	10,90	14,4%
AQUITAINE	5,32	3,90	4,11	4,28	5,08	-4,5%
AUVERGNE	4,36	4,82	4,46	4,60	4,38	0,5%
BASSE-NORMANDIE	1,45	1,69	1,87	2,06	1,77	22,1%
BOURGOGNE	5,28	3,76	3,68	4,02	4,26	-19,3%
BRETAGNE	6,85	4,39	4,46	4,98	5,56	-18,8%
CENTRE	4,19	3,68	3,62	3,80	3,88	-7,4%
CHAMPAGNE	5,12	3,92	4,51	3,76	3,44	-32,8%
CORSE	1,95	2,86	3,63	2,83	4,09	109,7%
FRANCHE COMTE	3,76	3,10	3,94	3,70	3,70	-1,6%
GUADELOUPE	1,71	8,18	5,07	16,07	20,72	1111,7%
HAUTE-NORMANDIE	3,27	3,38	4,06	3,97	4,40	34,6%
ILE-DE-France	4,37	4,41	4,61	5,11	5,24	19,9%
LA REUNION	6,97	7,12	5,59	4,66	5,44	-22,0%
LANGUEDOC ROUSSILLON	4,70	4,24	3,40	3,33	4,13	-12,1%
LIMOUSIN	4,06	3,07	3,47	3,21	3,12	-23,2%
LORRAINE	5,51	4,08	5,86	6,10	5,49	-0,4%
MIDI-PYRENEES	3,66	4,29	4,87	4,79	4,22	15,3%
NORD-PAS DE CALAIS	5,51	6,86	5,91	6,15	6,17	12,0%
PAYS-DE LOIRE	4,05	4,16	3,74	4,46	4,24	4,7%
PICARDIE	5,21	7,95	3,89	5,65	5,87	12,7%
POITOU CHARENTE	5,09	3,51	3,25	4,23	3,97	-22,0%
RHONE-ALPES	5,33	5,20	5,73	5,33	5,16	-3,2%
TOM		2,24	3,50	5,21	4,96	
Total	4,62	4,57	4,60	4,73	4,88	5,6%

La recette par heure stagiaire progresse très faiblement, de seulement 5,6 %, entre 1999 et 2004. On note toutefois une évolution régulière de 6,8 % de 2001 à 2004. Dans ce domaine encore, les écarts sont particulièrement sensibles et font apparaître le manque d'homogénéité des tarifs pratiqués sur l'ensemble du territoire: très faibles en Basse Normandie (1,77 €) et particulièrement élevés en Alsace (10,90 €). Le cas de la Guadeloupe mériterait une analyse spécifique.

Il est surprenant de constater qu'une dizaine de régions enregistre une diminution de leur tarif horaire sur cette période, parmi lesquelles PACA et Rhône-Alpes. Seule des grandes régions, l'Ile de France voit ses tarifs progresser (20 %) même si leur montant (5,24 €) demeure très éloigné de la référence nationale.

Aucune région, exceptée l'Alsace, n'atteint le tarif moyen de l'ensemble du secteur au niveau national. Le faible niveau de la recette par heure stagiaire s'explique par le fait que les universités ne se situent que rarement dans une logique de vérité des prix. Il est d'ailleurs avéré qu'elles ont une connaissance limitée du coût réel de leur formation (voir troisième partie).

LA DIFFICILE PRISE EN COMPTE DES ATTENTES DES PUBLICS ET DES PARTENAIRES DE LA FORMATION CONTINUE

La formation continue des universités est très orientée sur la formation initiale et la préparation des diplômes. Cette caractéristique est accentuée si l'on prend en compte les adultes en reprise d'études. L'enquête reflète certes la spécificité du système universitaire ; elle traduit sans doute une difficulté des établissements à répondre aux besoins des entreprises, objectif pourtant fixé par le décret de 1985 dès son article premier.

LA CONTRIBUTION DES UNIVERSITES A LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Selon l'article L 123-4 du code de l'éducation, « *la formation continue s'adresse à toutes les personnes engagées ou non dans la vie active. Organisée pour répondre à des besoins individuels ou collectifs, elle inclut l'ouverture aux adultes des cycles d'études de formation initiale, ainsi que l'organisation de formations professionnelles ou à caractère culturel particulières ; les études, les expériences professionnelles ou les acquis personnels peuvent être validés, dans des conditions définies par décret, en vue de l'accès aux différents niveaux de l'enseignement supérieur* ».

Les statistiques du ministère fournissent une information trop globale pour les besoins d'analyse des stagiaires salariés en formation d'adaptation aux besoins du monde du travail. L'enquête annuelle recense des publics très divers aux motivations multiples :

- les stagiaires au titre du plan de formation de leur employeur ;
- les demandeurs d'emploi ;
- les personnes qui suivent des formations au titre d'un droit acquis ;
- les particuliers qui s'inscrivent de leur propre initiative.

Groupes de stagiaires en formation continue

Groupes de stagiaires	1999	2001	2002	2003	2004
Salariés du privé et du public suivant un enseignement de formation continue	102 966	104 608	120 115	109 765	100 223
Demandeurs d'emploi	31 958	30 508	24 399	32 282	38 441
Particuliers	143 181	146 002	152 610	157 623	164 425
Autres	16 508	29 333	25 785	21 017	21 139
Totaux	294 613	310 451	322 909	320 687	324 228

Source : base Oracle de la DEPP

Les statistiques du ministère sont particulièrement inadaptées pour analyser les publics de la formation continue. Il en est ainsi notamment pour deux catégories de publics particulièrement intéressés par l'adaptation aux besoins du monde du travail: les

salariés suivant un enseignement dans le cadre d'un plan de formation et les demandeurs d'emploi.

Les salariés en formation dans le cadre d'un plan de formation

Cette catégorie, qui compte un peu plus de 100 000 personnes, représente près de 30 % de l'ensemble des stagiaires en 2004. Cette population a connu des variations importantes sur la période 1999 à 2004 : plus 20 % jusqu'en 2002, moins 20 % en 2004. En réalité, de grandes disparités apparaissent au niveau régional.

Les salariés du public et du privé en plan de formation

Régions	1999	2001	2002	2003	2004	2004/1999
ALPES PROVENCE COTE D'AZUR	5478	5017	6071	6009	5590	2,0%
ALSACE	8556	9537	8812	2942	2906	-66,0%
AQUITAINE	2745	4828	5829	4880	5350	94,9%
AUVERGNE	1046	1676	1513	1161	1791	71,2%
BASSE-NORMANDIE	2042	998	989	922	1196	-41,4%
BOURGOGNE	809	1131	1180	1275	1196	47,8%
BRETAGNE	4180	5121	5028	4359	5469	30,8%
CENTRE	2490	2064	1851	1915	1957	-21,4%
CHAMPAGNE	1207	1727	1187	987	886	-26,6%
CORSE	13		98	43	131	
FRANCHE COMTE	1953	1957	1776	1572	1818	-6,9%
GUADELOUPE	214	191	200	277	381	78,0%
HAUTE-NORMANDIE	1614	1756	1342	1197	1079	-33,1%
ILE-DE-France	18525	22123	35036	32974	21073	13,8%
LA REUNION	170	232	224	204	364	114,1%
LANGUEDOC ROUSSILLON	1399	1650	920	1199	986	-29,5%
LIMOUSIN	811	1406	701	1176	1082	33,4%
LORRAINE	5294	2849	2892	5153	5682	7,3%
MIDI-PYRENEES	5707	5471	5648	6303	6645	16,4%
NORD-PAS DE CALAIS	11504	12785	13262	9157	9676	-15,9%
PAYS-DE LOIRE	5277	3623	4606	4833	6864	30,1%
PICARDIE	1506	993	1320	1032	785	-47,9%
POITOU CHARENTE	836	881	383	594	445	-46,8%
RHONE-ALPES	19590	16405	19034	19601	16871	-13,9%
TOM		187	213			
Total	102966	104608	120115	109765	100223	-2,7%
Progression par rapport à 1999		1,6%	16,7%	6,6%	-2,7%	

Les régions en forte hausse sont l'Aquitaine et la Bourgogne. D'autres régions régressent comme l'Alsace (- 66 %), la Picardie (- 47,9 %), Poitou-Charentes (- 46,8 %) et la Basse-Normandie (- 41,4 %).

Il n'est pas possible, à partir de l'enquête nationale, d'opérer une analyse spécifique selon l'origine privée ou publique des stagiaires suivant un enseignement

dans le cadre d'un plan de formation bien que les ressources obtenues par les universités pour ces stagiaires soient connues car les auteurs de ces financements sont identifiés dans les établissements.

Les demandeurs d'emploi

Les stagiaires en situation de demandeurs d'emploi

Régions	1999	2001	2002	2003	2004	2004/1999
ALPES PROVENCE COTE D'AZUR	2721	2747	3073	2798	2973	9,3%
ALSACE	339	379	329	270	550	62,2%
AQUITAINE	747	1053	592	972	1079	44,4%
AUVERGNE	248	231	226	199	246	-0,8%
BASSE-NORMANDIE	341	257	382	529	449	31,7%
BOURGOGNE	144	100	123	168	173	20,1%
BRETAGNE	817	480	792	922	977	19,6%
CENTRE	485	340	343	405	765	57,7%
CHAMPAGNE	1320	1483	979	1339	1573	19,2%
CORSE	11	55	243	19	34	
FRANCHE COMTE	261	212	234	316	332	27,2%
GUADELOUPE	251	250	169	262	259	3,2%
HAUTE-NORMANDIE	888	786	473	517	516	-41,9%
ILE-DE-France	3586	3343	3522	2253	2898	-19,2%
LA REUNION	128	164	135	26	233	82,0%
LANGUEDOC ROUSSILLON	1493	1513	1426	1942	985	-34,0%
LIMOUSIN	242	215	224	173	122	-49,6%
LORRAINE	1726	654	1304	1443	1405	-18,6%
MIDI-PYRENEES	1293	2264	1657	2201	4479	246,4%
NORD-PAS DE CALAIS	11109	10295	4508	12103	14106	27,0%
PAYS-DE LOIRE	1231	1593	1497	1381	1645	33,6%
PICARDIE	230	154	341	255	268	16,5%
POITOU CHARENTE	403	275	174	385	536	33,0%
RHONE-ALPES	1944	1665	1653	1404	1838	-5,5%
TOM	0					
Total	31958	30508	24399	32282	38441	20,3%
Progression par rapport à 1999		-4,5%	-23,7%	1,0%	20,3%	

Sur un total de plus de 38 000 stagiaires demandeurs d'emploi, neuf universités de province en totalisent plus de 20 000, dont cinq dans le nord de la France. L'Ile de France se caractérise par son faible nombre de stagiaires demandeurs d'emploi: 2 900 sur 38 400, soit seulement 7,5 % du total.

Pour ces stagiaires, l'enquête du ministère de l'éducation nationale n'opère pas de distinction entre les catégories de demandeurs d'emploi, ce qui est regrettable car le financement n'est pas identique selon les cas :

- pour les jeunes de 16 à 25 ans révolus, la formation peut s'effectuer dans le cadre d'un contrat de travail de type particulier financé par l'entreprise et exonéré de cotisations sociales par l'Etat : le contrat de professionnalisation qui donne accès à une formation en alternance sanctionnée par une certification professionnelle reconnue ou à

un diplôme. Elle peut aussi être réalisée dans le cadre d'actions de formation financées par les régions ;

- pour les salariés privés d'emploi et les autres demandeurs d'emploi de plus de 25 ans, le stage peut s'effectuer dans le cadre d'actions de formation financées par la région ou l'Etat, par le régime d'assurance chômage (plan d'action pour le retour à l'emploi), ou dans le cadre de contrats de travail de type particulier prévoyant des actions de formation (contrat de professionnalisation) ou pouvant prévoir des actions de formation (contrat initiative emploi, contrat emploi solidarité, ...).

Le nombre de demandeurs d'emploi recensés dans les universités en 2004, soit 38 441 stagiaires, est très faible puisqu'il représente seulement 2,7 % des 1,4 millions de demandeurs d'emploi ayant bénéficié d'une formation dans l'ensemble des établissements exerçant une formation continue à titre principal. Les universités font ainsi preuve d'une réelle incapacité à répondre de manière appropriée aux attentes de la collectivité pour cette catégorie de public.

Dans sa réponse à la Cour, la conférence des directeurs de services universitaires de formation continue (CDSUFC) souligne que ce constat doit être nuancé car, seulement 17,8 % des demandeurs d'emploi seraient titulaires d'un diplôme de niveau baccalauréat ou plus. En outre elle souligne que « *la politique de l'ANPE et de l'UNEDIC, en particulier depuis la mise en place du PARE, les conduit, en général, à refuser la prise en charge des parcours de formation à l'université car ils seraient trop éloignés de l'emploi immédiat, ou trop longs. Les candidats souhaitant malgré tout reprendre une formation universitaire, pour satisfaire leur projet professionnel et personnel, le font alors sous couvert d'une inscription sans prise en charge, sous statut de « particulier » (d'où leur grand nombre) soit directement sous statut de formation initiale. Ils n'entrent alors pas dans nos statistiques* ». Elle reconnaît cependant que la part des demandeurs d'emploi « *reste très faible, malgré les ajustements de chiffres, et qu'un effort particulier d'explication [auprès des organismes financeurs] doit être mené sur ce point* ».

LES RELATIONS AVEC LES PARTENAIRES ET LES FINANCEURS

La faible contribution des entreprises

L'origine des stagiaires bénéficiant de la formation continue universitaire n'est pas sans effet sur l'adaptation de la formation dispensée par les universités aux besoins des acteurs économiques. Présentes sur l'ensemble du territoire, les universités ont pris conscience, au cours des dernières années, de la nécessité de s'ouvrir au partenariat avec les entreprises et de mieux connaître le marché de la formation continue au niveau régional.

De 1999 à 2004, la part des entreprises et des organismes paritaires collecteurs agréés reste stable avec 35 % des financements. La contribution des pouvoirs publics diminue de 39 % à 33 %. Le financement des particuliers progresse de 19 % à 24 % pour atteindre, en 2004, 50,7 millions d'euros, dont 77 % au titre des contrats prévus par l'article L 920-13 du code du travail.

L'origine des financements (en euros)

RESSOURCES	1999	2001	2002	2003	2004	Part respective
Entreprises	41 019 130	49 132 549	49 255 984	49 163 573	48 398 045	23,3 %
Organismes paritaires collecteurs agréés	15 982 643	18 490 305	22 189 100	28 806 226	24 702 891	11,9 %
Contrats avec particuliers et Contributions des stagiaires	31 654 268	35 725 146	40 773 907	46 299 722	50 669 225	24,4 %
Pouvoirs publics	63 106 061	58 875 101	63 928 180	66 475 884	69 329 053	33,4 %
Ressources provenant de contrats conclus avec d'autres organismes de formation	4 256 832	3 593 386	5 900 133	5 549 080	5 398 672	2,6 %
Autres ressources	6 862 357	5 865 644	7 753 400	8 047 678	9 382 471	4,4 %
Ressources totales	162 881 291	171 682 130	189 800 704	204 342 163	207 880 358	100%
Progression par rapport à 1999		5,4%	16,5%	25,5%	27,6%	

La comparaison avec les données de la DARES pour 2003, présentée dans le tableau suivant, se révèle particulièrement intéressante.

Comparaison de l'origine des ressources des universités par rapport à l'ensemble des organismes de formation

Année 2003	Ensemble des organismes (données de la DARES)		Universités (données de la DEPP)		Part des universités dans le total
	Montant en €	% par rapport au total	Montant en €	% par rapport au total	
	A	B	C	D	
Entreprises	1 582 605 198	32,1%	49 163 573	24,1%	3,1%
Organismes paritaires collecteurs agréés	795 181 324	16,1%	28 806 226	14,1%	3,6%
Contrats avec particuliers et Contributions des stagiaires	314 574 046	6,4%	46 299 722	22,7%	14,7%
Pouvoirs publics	1 634 472 572	33,1%	66 475 884	32,5%	4,1%
Ressources provenant de contrats conclus avec d'autres organismes de formation	211 621 684	4,3%	5 549 080	2,7%	2,6%
Autres ressources	393 805 771	8,0%	8 047 678	3,9%	2,0%
Ressources totales	4 932 260 595	100 %	204 342 163	100 %	4,1%

Sources : base Oracle de la DEPP et données de la DARES

Ce tableau fait apparaître que, pour l'année 2003 :

- les universités ne reçoivent des entreprises qu'un quart de leurs recettes alors que cette part est de l'ordre du tiers pour l'ensemble des organismes de formation ;

- les particuliers contribuent beaucoup plus à leur formation dans les universités (22,7 %) que dans l'ensemble des organismes de formation (6,4 %) ;

- la part des ressources provenant des pouvoirs publics est identique pour les universités et l'ensemble du secteur (environ 33 %), ce qui traduit une neutralité en matière de financement vis-à-vis des deux secteurs public et privé.

Le financement des entreprises au titre de la formation continue s'opère par un prélèvement sur la masse salariale. Les entreprises y participent soit directement, soit indirectement par les OPCA, nationaux ou régionaux. La formation continue dans les universités apparaît ainsi comme une activité financée prioritairement par des individus et des employeurs.

Le financement des entreprises

RESSOURCES	1999	2001	2002	2003	2004	2004 /1999
Pour la formation des salariés hors alternance	35 377 770	42 820 073	43 137 155	43 724 647	42 312 539	19,6%
Pour la formation des salariés au titre de l'alternance (hors apprentissage)	5 383 187	5 637 775	5 496 326	4 795 972	5 605 854	4,1%
Pour la formation des travailleurs privés d'emploi (L 951-1 3° du code du travail)	258 174	674 700	622 504	642 954	479 652	85,8%
Totaux	41 019 131	49 132 548	49 255 985	49 163 573	48 398 045	18,0%
Progression par rapport à 1999		19,8%	20,1%	19,9%	18,0%	

Comme le montre le tableau ci-dessus, le financement des entreprises concerne essentiellement la formation des salariés hors alternance avec 42,3 millions d'euros sur un total de 48,4 millions d'euros.

Douze établissements d'enseignement supérieur, dont dix universités, totalisent en 2004 près de 19,5 millions d'euros au titre de la formation des salariés hors alternance, soit 46 % du total.

La formation au titre de l'alternance, hors apprentissage, est surtout l'apanage des universités de province avec 5,6 millions d'euros de recettes en 2004. Neuf d'entre elles drainent les deux tiers des ressources correspondantes.

Le financement des OPCA

RESSOURCES	1999	2001	2002	2003	2004	2004 /1999
OPCA : au titre du plan de	5 027 205	5 025 220	7 152 372	9 818 384	6 800 028	35,3%

RESSOURCES	1999	2001	2002	2003	2004	2004 /1999
formation						
OPCA : au titre de l'alternance (hors apprentissage)	1 728 057	2 193 564	2 824 047	4 058 189	2 863 087	65,7%
OPCA : au titre du congé individuel de formation	9 023 417	11 077 060	11 985 342	14 730 711	14 453 598	60,2%
Fonds d'assurance formation des non-salariés	203 965	194 461	227 339	198 942	586 179	187,4 %
Totaux	15 982 644	18 490 305	22 189 100	28 806 226	24 702 892	54,6%
Progression par rapport à 1999		15,7%	38,8%	80,2%	54,6%	

En 2004, le financement des OPCA s'établit à 24,7 millions d'euros en progression de plus de 50 % par rapport à 1999. Il concerne au premier chef la formation des salariés au titre du congé individuel de formation avec 14,4 millions d'euros, puis la formation des salariés au titre du plan de formation à hauteur de 6,8 millions, la formation des salariés au titre de l'alternance pour 2,9 millions et le fonds d'assurance formation des non-salariés pour 0,6 million d'euros. Les données collectées par la DEPP ne permettent pas de mettre en relations les recettes émanant des entreprises et le nombre de stagiaires de la formation continue ou le nombre d'heures stagiaires correspondantes.

2. L'importance des régions dans les contributions publiques

Les universités s'insèrent aussi dans les programmes de formation définis par les pouvoirs publics : Etat, collectivités territoriales - principalement les régions - ou institutions chargées de la gestion des demandeurs d'emploi.

RESSOURCES	1999	2001	2002	2003	2004	2004/1999
Pour la formation de leurs agents	10 706 243	9 458 035	12 141 449	13 041 948	13 676 952	27,7%
Pour la formation de publics spécifiques : Etat	10 230 883	8 695 465	9 773 482	9 506 233	9 478 357	-7,4%
Pour la formation de publics spécifiques : Conseils régionaux	30 829 562	29 716 945	31 022 296	34 313 407	37 166 190	20,6%
Autre ressources publiques (ASSEDIC, FAS ...)	6 328 877	5 953 197	7 984 334	6 835 881	6 309 645	-0,3%
Pour la formation de publics spécifiques : instances européennes	5 010 496	5 051 460	3 006 619	2 778 415	2 697 910	-46,2%
Totaux	63 106 061	58 875 102	63 928 180	66 475 884	69 329 054	9,9%
Progression par rapport à 1999		-6,7%	1,3%	5,3%	9,9%	

Les pouvoirs publics ont financé la formation continue à hauteur de 69,3 millions d'euros en 2004, soit une progression de 10 % par rapport à 1999. Dans le

budget des universités consacré à la formation continue, la part des fonds publics oscille entre 33 % et 36 % selon les années. Elle concernait d'une part la formation de leurs agents par les administrations publiques (13,7 millions d'euros), d'autre part la formation de publics spécifiques par les régions (37,1 millions d'euros), par l'Etat (9,5 millions d'euros), par des organismes sociaux (6,3 millions d'euros) et par les instances européennes (2,7 millions d'euros).

Sur la période, le financement de l'Etat pour la formation de publics spécifiques s'est réduit à 13,7 % en 2004. Il comprend notamment les sommes du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS), du fonds national pour l'emploi (FNE) et de l'ANPE. L'enquête du ministère ne décline pas les diverses catégories de recettes, ni le nombre de stagiaires correspondant. Quant aux contributions des instances européennes, elles ont diminué, passant de 6 % des ressources publiques en 1999 à 4 % en 2004. La diminution des crédits européens a surtout concerné les universités du nord de la France.

Avec 37 millions d'euros en 2004, en progression de 20 % par rapport à 1999, les régions sont le principal contributeur public au financement de la formation continue par les universités. D'une manière constante, les conseils régionaux ont apporté, chaque année, un peu plus de la moitié des concours publics aux universités; cette ressource représente, en 2004, 53,6 % des recettes provenant des pouvoirs publics. Elle est très inégalement répartie selon les régions et fait l'objet d'une gestion dynamique qui se traduit par de fortes variations dans le temps. Les conseils régionaux ont versé près de 13 millions d'euros, soit plus du tiers des contributions régionales de 2004, à huit universités, dont cinq universités de province.

Comme le montre le tableau qui suit, issu du système d'information du ministère de l'éducation nationale, l'intensité des politiques de soutien financier varie considérablement d'une région à l'autre. On ne peut toutefois exclure une certaine sous-estimation, par l'enquête du ministère, des ressources provenant des régions car, selon les responsables des services universitaires de formation continue, les collectivités apportent leur soutien parfois directement au stagiaire; ces financements sont alors enregistrés dans l'enquête au crédit des « particuliers » et n'apparaissent plus en tant que ressources des régions.

Les ressources provenant des régions par rapport aux recettes totales en 2004

Région	Ressources provenant des régions	Recettes totales	Pourcentage
	A	b	a/b
ALPES PROVENCE COTE D'AZUR	2 049 289 €	15 757 389	13,0%
ALSACE	719 089 €	9 650 686	7,5%
AQUITAINE	778 819 €	6 439 267	12,1%
AUVERGNE	47 101 €	2 408 869	2,0%
BASSE-NORMANDIE	651 152 €	3 530 558	18,4%
BOURGOGNE	214 279 €	1 738 061	12,3%
BRETAGNE	849 786 €	6 594 188	12,9%
CENTRE	598 311 €	2 769 690	21,6%
CHAMPAGNE	1 723 339 €	4 267 700	40,4%
CORSE	319 500 €	417 900	76,5%

Région	Ressources provenant des régions	Recettes totales	Pourcentage
FRANCHE COMTE	482 778 €	2 170 334	22,2%
GUADELOUPE	942 982 €	1 190 570	79,2%
HAUTE-NORMANDIE	891 070 €	2 825 859	31,5%
ILE-DE-France	5 352 951 €	55 234 190	9,7%
LA REUNION	66 066 €	984 869	6,7%
LANGUEDOC ROUSSILLON	1 510 851 €	6 298 847	24,0%
LIMOUSIN	61 183 €	1 104 527	5,5%
LORRAINE	1 861 894 €	9 945 752	18,7%
MIDI-PYRENEES	3 488 322 €	9 829 353	35,5%
NORD-PAS DE CALAIS	6 944 307 €	21 694 459	32,0%
PAYS-DE LOIRE	1 576 607 €	7 745 566	20,4%
PICARDIE	550 056 €	4 243 459	13,0%
POITOU CHARENTE	359 655 €	2 310 244	15,6%
RHONE-ALPES	5 100 883 €	28 130 293	18,1%
TOM	25 919 €	597 727	4,3%
Totaux	37 166 190 €	207 880 358	17,9%

Source : recettes déclarées par les universités dans l'enquête du ministère

En règle générale, les actions régionales sont essentiellement ciblées sur le retour ou l'accès à l'emploi. A titre d'exemple, la forte implication de la région Nord Pas de Calais s'est inscrite dans les vastes programmes de reconversion industrielle et minière.

De la même manière, si l'intensité de ses financements est inférieure à celle de la plupart des régions françaises, ce sont surtout l'évolution de ses méthodes et le ciblage de ses interventions qui caractérisent les relations de la région Ile de France avec les universités. Le coordonnateur de l'académie de Créteil observe ainsi, dans son rapport de l'exercice 2004, que « *la région a modifié son approche du conventionnement en inscrivant son offre de formation dans le cadre des marchés publics* » et qu'elle semble plutôt « *privilégier les actions qualifiantes courtes au détriment de formations diplômantes plus longues* ». Il ajoute que « *les IUT ont notamment souffert de ce positionnement* ». Il convient de souligner le rôle structurant et normatif de la région sur l'offre de DAEU qu'elle subventionne, tant pour les tarifs pratiqués par les universités que pour les exigences de suivi/efficacité avec l'obligation de vérifier les taux de placement 6 mois après la formation.

Ce constat est partagé par l'association des directeurs de services de formation continue (CDSUFC) qui, dans le courrier adressé à la Cour le 18 septembre 2006, indique : « *Ce constat est réel et beaucoup d'universités ont été confrontées à une baisse considérable des prises en charge. Dans la plupart des cas, des discussions rapprochées avec les services formation des conseils régionaux ont permis d'établir le caractère de promotion sociale des actions diplômantes réalisées, de même que l'impossible concurrence sur les diplômes recherchés par les candidats. Dans un territoire donné, seule l'université peut délivrer telle ou telle licence ou master par exemple. Cela a conduit les régions à sortir l'offre universitaire des appels d'offres et à passer au régime de subventionnement d'activités de promotion sociale* ».

*

* *

Au total, l'analyse de leur activité de formation continue permet, en dépit des limites liées au système d'information du ministère, de caractériser le positionnement des universités.

L'enquête annuelle identifie, en 2004, 335 607 stagiaires en formation continue dans les universités, sans changement par rapport à 2003 (335 280), mais en hausse de 15 % par rapport à 1999. Les stagiaires des universités représentent, en 2003, environ 4,5 % de l'effectif total de 7,5 millions d'individus enregistrés par la DARES en formation continue, pour l'ensemble des niveaux de formation.

Si l'on comptabilise séparément les auditeurs en formation culturelle, la population des stagiaires en formation continue représente environ 250 000 personnes en 2004 ; elle atteindrait au minimum 400 000 stagiaires si l'on intégrait les adultes en reprise d'études inscrits en formation initiale, sur la base des estimations du ministère.

L'indicateur « nombre de stagiaires » est cependant peu pertinent. Il ne permet pas d'apprécier correctement le positionnement des universités car ces populations se trouvent dans des situations très différentes en termes de durée de formation à cause de leur concentration sur les formations diplômantes dans les universités.

Le nombre des stagiaires en formation diplômante progresse de 31 % sur la période passant de plus de 33 % en 1999 à près de 40 % en 2004 de l'ensemble des stagiaires (y compris ceux en formation culturelle) ; il atteint 54 % des 250 000 stagiaires recensés en 2004 (hors formations culturelles). Si l'on ajoute les 25 000 personnes en formations non diplômantes supérieures à 100 heures par an, les formations longues représentent environ 64 % ; avec les adultes en reprise d'études inscrits au titre de la formation initiale, elles constituent la quasi-totalité de l'activité universitaire.

Les stagiaires en formation continue ont obtenu 40 551 diplômes en 2004, soit une progression de 70 % par rapport à 1999 : 45 % d'entre eux ont acquis des diplômes de niveau I, 30 % des diplômes de niveau II. Le nombre de stagiaires ayant obtenu un diplôme de niveau I est passé de 7 988 en 1999 à 18 229, ce qui témoigne d'une élévation très sensible du niveau des formations dispensées. Les universités délivrent 75 % des diplômes en niveau I et II au titre de la formation continue

Estimée en heures stagiaires, la part de marché des universités représente environ 7,5 % du total des 572 millions d'heures stagiaires comptabilisées en 2003 par la DARES. La durée moyenne est, en effet, particulièrement élevée dans les universités en comparaison de celle de l'ensemble des organismes de formations : 128,9 heures en 2003 contre 75,6 heures.

Pour les formations de niveau I et II, les universités totalisent 21,4 millions d'heures stagiaires contre 69,6 millions pour l'ensemble des organismes de formation,

soit environ 30 % du total. Il convient de rappeler que leur part de marché de 30 %, pour les niveaux I et II, serait beaucoup plus élevée si les adultes en reprise d'études étaient correctement identifiés dans les statistiques du ministère. Ces derniers représentent en effet 150 000 à 200 000 personnes selon les estimations du ministère à comparer aux 250 000 stagiaires officiellement recensés en 2003.

Le nombre de demandeurs d'emploi recensés dans les universités en 2004, soit 38 441 stagiaires, est très faible puisqu'il représente seulement 2,7 % des 1,4 millions de demandeurs d'emploi ayant bénéficié d'une formation dans l'ensemble des établissements exerçant une formation continue à titre principal. Bien qu'il soit impossible de l'estimer sur la base de l'enquête annuelle du ministère, il est probable que certains de ces stagiaires s'inscrivent en tant que particuliers pour ne pas risquer de perdre le bénéfice d'allocations versées par des organismes financeurs.

Les particuliers contribuent, en effet, beaucoup plus à leur formation dans les universités (22,7 %) que dans l'ensemble des organismes de formation (6,4 %) ; en revanche, les universités ne reçoivent des entreprises qu'un quart de leurs recettes alors que cette part est de l'ordre du tiers pour l'ensemble des organismes de formation. Avec 37 millions d'euros en 2004, en progression de 20 % par rapport à 1999, les régions sont enfin le principal contributeur public au financement de la formation continue par les universités. D'une manière constante, les conseils régionaux ont apporté, chaque année depuis 1999, un peu plus de la moitié des concours publics aux universités; cette ressource représente 53,6 % des recettes provenant des pouvoirs publics, en 2004.

PARTIE III - L'ORGANISATION ET LE FINANCEMENT DE LA FORMATION CONTINUE DANS LES UNIVERSITES

Le traitement du questionnaire adressé aux universités de l'échantillon et les recoupements effectués à partir des quelques contrôles récents menés par la Cour ont permis de dégager certaines caractéristiques du fonctionnement du dispositif de formation continue dans les universités et les difficultés générées par ses carences. L'examen des modalités d'organisation et de financement du système renvoie à d'importantes questions de gouvernance et de transparence financière de l'activité.

I - L'ORGANISATION, LES ACTEURS ET LA GESTION DE LA FORMATION CONTINUE

L'ORGANISATION ET LES MISSIONS DES SERVICES COMMUNS

Des modes d'organisation diversifiés

Le décret du 18 octobre 1985 porte sur les activités de formation continue dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'éducation nationale. Il « *fixe les dispositions générales* » leur permettant « *d'assurer cette mission ... dans le cadre des orientations arrêtées par le conseil d'administration* » (article 1^{er}).

En application des dispositions de l'article 3, alinéa 1^{er}, de ce décret, les universités ont le choix entre trois types d'organisation leur permettant de gérer les actions de formation continue qu'elles conduisent : ces actions « *relèvent soit de la responsabilité de chaque composante, soit d'un service spécifique, soit de l'une et de l'autre* ». En dépit de l'ambiguïté apparente liée à cette souplesse des modes d'organisation, les services communs, s'ils peuvent être le siège d'actions de formation, n'en ont pas juridiquement la responsabilité pédagogique : celle-ci est clairement confiée par son alinéa 3 aux enseignants-chercheurs de l'établissement.

Cette lecture est corroborée par l'article 13 du décret qui stipule que « *le service commun a pour objet d'assurer ... les fonctions d'intérêt commun nécessaires à la cohérence de l'intervention de l'établissement dans le domaine de la formation continue. Il est chargé ... d'une action interne d'impulsion, de conseil et d'orientation et*

d'une action externe de relations avec les partenaires et les publics de la formation continue ».

Aux termes de l'article 15, son directeur a d'ailleurs pour compétence de préparer le budget du service, d'instruire les conventions de formation professionnelle soumises à signature du président de l'université, d'effectuer des missions de représentation par délégation du président, de rendre compte au conseil d'administration de l'activité du service et de préparer les documents à transmettre aux autorités administratives.

Le décret de 1985 organise ainsi une répartition des rôles : la responsabilité pédagogique aux enseignants-chercheurs ; « l'ingénierie » de l'activité aux services communs. Cette séparation des fonctions suscite toutefois quelques réserves liées à l'observation de la pratique, comme le souligne la conférence des directeurs de services universitaires de formation continue (CDSUFC) dans sa réponse à la Cour. *« Les services qui disposent d'enseignants-chercheurs bénéficient de la légitimité qui leur permet de monter des parcours de formation transversaux à plusieurs domaines, départements ou UFR ; ils sont souvent le lieu d'incubation de nouvelles formations expérimentales. La mission d'ingénierie des services, associée à ses quelques ressources pédagogiques leur permet [ainsi] d'être souvent des moteurs de l'innovation ».*

Toutes les universités retenues dans l'échantillon ont opté pour la constitution d'un service commun dont la dénomination varie en fonction des missions qui leur sont dévolues. Selon la CDSUFC, 60% de ses membres déclarent travailler dans un mode de gestion centralisé ; 18% seulement mentionnent un système décentralisé dans les composantes, le solde obéissant à un schéma mixte.¹¹ Cependant, dans les faits, certaines fonctions de gestion sont partagées avec les composantes.

Le rattachement à l'un ou l'autre des trois modes d'organisation est d'ailleurs difficile à déterminer ; chacun des acteurs le perçoit de manière très subjective. Si l'on excepte la situation, peu fréquente, des services de formation continue intégrés, la responsabilité pédagogique est presque toujours confiée aux enseignants - chercheurs des composantes. La gestion opérationnelle est souvent partagée ; le suivi budgétaire et financier exhaustif de l'activité est rare. Le système mixte ou décentralisé apparaît donc en fait dominant ; c'est particulièrement le cas dans l'échantillon.

Il n'existe apparemment pas de corrélation entre le degré d'autonomie du service et son efficience. Bien au contraire, l'enquête a montré que les services de formation continue centralisés n'enregistrent pas forcément les meilleurs résultats ; parfois même ceux-ci ne laissent pas d'inquiéter.

Dans ce modèle de gestion, on a constaté que le service pouvait omettre de déclarer les recettes d'un IUT ou de certaines composantes. Ces lacunes peuvent atteindre plus d'un million d'euros. Quant à la gestion financière, elle peut être sinistrée avec des restes à recouvrer très élevés et des pertes constatées de plusieurs millions d'euros lorsque l'université n'exerce pas le contrôle financier minimum. On aurait pourtant pu penser que la concentration en un seul lieu de l'activité de formation, de la

¹¹ Enquête réalisée au 1^{er} semestre 2006 auprès de 87 établissements (50% de réponses à cette question)

responsabilité de gestion et du suivi budgétaire et financier serait de nature à garantir l'efficacité du dispositif.

A l'inverse, l'option de gestion décentralisée peut présenter des caractéristiques intéressantes notamment lorsque l'université a mis en place la certification et adopté une charte de la qualité applicable à toutes ses composantes. Le suivi budgétaire et financier est alors global, conformément à l'article 9 du décret de 1985.

Les observations tirées de l'échantillon soulignent certes les limites du mode de gestion centralisé, mais il serait prématuré de conclure, sans précautions, sur le caractère vertueux du système de gestion décentralisé. Plus que le modèle d'organisation retenu, c'est l'application de règles de fonctionnement claires, d'un contrôle de gestion et d'un suivi budgétaire et comptable exhaustifs qui sont de nature à garantir le bon fonctionnement de l'activité de formation continue dans les universités.

La réglementation prévoit enfin quelques dispositifs de coopération entre les établissements d'enseignement supérieur auxquels peuvent être associés les centres régionaux du Conservatoire national des arts et métiers. Les responsables d'établissement proposent à cette fin la nomination par le ministre, pour 4 ans renouvelables, d'un coordonnateur régional comme interlocuteur des instances compétentes en matière de formation professionnelle au niveau académique et régional.

L'arrêté du 25 novembre 1994 fixe au coordonnateur régional des missions importantes au niveau régional : *« il participe à l'élaboration de la politique académique de formation continue au niveau de l'enseignement supérieur ; il est chargé de promouvoir, en liaison avec le délégué académique à la formation continue, des actions concrètes de collaboration entre les établissements d'enseignement secondaire et les établissements d'enseignement supérieur ; il contribue auprès du recteur chancelier des universités au développement de l'action des établissements d'enseignement supérieur en matière de formation permanente ; il représente le recteur chancelier des universités auprès des institutions régionales et départementales chaque fois que seront évoqués des problèmes relatifs à la formation continue dans l'enseignement supérieur. »*

Ces coordonnateurs dressent un bilan annuel de leur activité, communiqué à la DGES, qui fait apparaître la difficulté de leur mission de coordination aussi bien entre établissements de l'enseignement supérieur qu'avec les instances régionales. La possibilité, ouverte par l'article L 714-2 du code de l'éducation, de créer un service commun à plusieurs universités reste d'ailleurs à peu près inutilisée.

L'autonomie de certaines composantes

Le décret de 1985 prévoit que *« la gestion et l'emploi des ressources de la formation continue afférentes aux actions organisées par les instituts [IUT] et écoles [rattachées] prévus à l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 ...relèvent de droit du directeur de l'institut ou de l'école ; la gestion et l'emploi des ressources liées aux autres actions peuvent, selon les cas, être centralisées ou relever des diverses entités de l'établissement ayant en charge des actions de formation continue »*(article 10).

Il ménage donc l'autonomie des composantes mais ne les exonère pas du contrôle de leur activité par l'université, et particulièrement de son conseil d'administration. Ainsi l'article 9 prescrit-il : « *l'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses de formation continue de l'établissement est récapitulé dans un état présenté en équilibre réel, annexé au budget de l'établissement et soumis à l'approbation du conseil d'administration qui se prononce, par ailleurs, sur le compte financier de la formation continue relatif à l'exercice précédent* ».

Force est de constater que les IUT, adossés à un statut d'autonomie au sein de l'université et naturellement engagés très tôt dans la formation continue, bénéficient pleinement de ces dispositions. Leurs directeurs se sont d'ailleurs organisés dans le cadre d'une association indépendante de la CDSUFC, l'ADIUT, au sein de laquelle les responsables sont regroupés dans une commission spécifique de la « formation continue ». Dans de nombreux établissements, ils constituent, en fait, un réservoir de recrutement pour les services communs en raison de leur compétence et de l'expérience de gestion du système dont ils peuvent se prévaloir.

Dans certaines universités, la coupure marquée entre l'IUT et l'établissement aboutit à une indépendance complète vis-à-vis de ce dernier, et particulièrement de son service commun. Cette situation s'observe également dans les composantes du secteur de la santé en raison, notamment, de la spécificité du cadre juridique qui impose aux professions de santé des obligations en matière de formation continue. Le décret de 1985, dans son article 1 alinéa 2, « *a [pourtant] pour objet de permettre aux établissements.....de favoriser la participation de leurs diverses composantes [aux missions de formation continue], dans le cadre des orientations arrêtées par le conseil d'administration* ».

Cette situation a pour conséquence la sous-estimation fréquente des recettes de formation continue déclarées à la DEPP et à la DARES par les services communs ainsi que la captation des résultats de ces entités au détriment d'une politique d'établissement.

L'article 11 du décret de 1985 pose pourtant le double principe d'un réinvestissement des « *reliquats* » au sens de l'article 11 (comprendre : excédents financiers) au seul bénéfice du « *développement des activités de formation continue au cours des trois exercices suivants* » et sous l'égide du conseil d'administration de l'établissement, compte tenu des compétences que lui confère l'article 9. Cette pratique n'est que très rarement constatée et renvoie aux problématiques de gouvernance des universités abordées ci-après.

L'identité et les missions des services communs

Au cours des premières années d'application du décret de 1985, les services communs, sans statuts véritables, s'appelaient généralement « service universitaire de formation continue et d'éducation permanente » ou « centre d'éducation permanente ». Une nouvelle tendance peut être observée ces deux dernières années. De nombreuses universités ont décidé de modifier la dénomination du service commun, à la fois pour

afficher le partenariat avec les entreprises et pour signaler l'extension du périmètre des services communs aux activités de formation par l'apprentissage et à la VAE.

Cette évolution s'observe aussi bien dans des établissements parvenus à des performances intéressantes que dans des universités qui enregistrent des résultats très modestes. Elle correspond à la nécessité d'une intégration de la mission formation continue tant vis-à-vis de l'extérieur (entreprises, stagiaires...) que des autres activités ou composantes de l'université (IUT, recherche, débouchés des étudiants...). Ainsi voit-on apparaître des appellations nouvelles telles que : « *service commun d'éducation permanente et de partenariat avec les entreprises* » ou « *service commun de relations avec les entreprises, de la professionnalisation et de la formation continue* ».

Simple services communs au cours des vingt dernières années dans la plupart des universités, ces entités voient l'évolution de leurs fonctions s'accompagner de l'adoption de véritables statuts. C'est le cas de la quasi-totalité des universités de l'échantillon, la moitié d'entre elles les ayant adoptés par délibération du conseil d'administration au cours des cinq dernières années, même si, d'une manière générale, les composantes demeurent les opérateurs dominants du système.

Quel que soit le support utilisé, véritable statut ou règlement particulier, les missions des services communs sont généralement définies en conseil d'administration et précisées dans les projets d'établissement avant leur déclinaison plus ciblée dans les contrats quadriennaux. Ces services doivent principalement accroître et promouvoir l'offre de formation dans le cadre de formations tant diplômantes que qualifiantes, assurer un soutien administratif et technique à la gestion des conventions et promouvoir l'ensemble de ces activités à l'extérieur en pilotant les actions de communication. Ils hébergent par ailleurs, dans la quasi-totalité des cas, certaines formations comme les préparations aux diplômes d'accès aux études universitaires (DAEU) ouverts aux non bacheliers, bien que les textes ne leur permettent pas d'exercer la responsabilité pédagogique.

LES ACTEURS DE LA FORMATION CONTINUE

1. Les caractéristiques des responsables des services communs

Lors du colloque annuel de la formation continue universitaire qui s'est déroulé à Clermont-Ferrand du 31 mai au 2 juin 2006, la conférence des directeurs (CDSUFC), organisatrice de la manifestation, a communiqué les résultats d'une enquête qu'elle a effectuée auprès de ses adhérents. Ces travaux révèlent le profil « sociologique » de ces responsables.

Les directeurs des services communs sont en majorité des hommes (73 %), enseignants chercheurs, appartenant à la tranche d'âge 55-60 ans, ayant déjà une expérience dans la formation continue (54 %), en poste depuis l'année 2000, bénéficiant d'un statut défini par le statut du service (65 %) ou de l'université (15 %) et d'un mandat de 3 à 5 ans renouvelable. Leurs homologues féminins (27 %) ont été nommés majoritairement depuis 2000.

La moitié de ces responsables n'est pas déchargée de cours et 84 % d'entre eux ont la délégation de signature de leur président. Le renouvellement de la population est important : 56 d'entre eux (44 hommes et 12 femmes) ont pris leur fonction depuis l'an 2000.

La quasi-totalité de ces responsables sont invités ou membres de droit des conseils d'administration et des conseils de la vie universitaire. Près de 80 % d'entre eux disposent d'un conseil consultatif qui se réunit dans 75 % des cas deux fois par an ou plus. Les services sont, en moyenne, constitués de 15 personnels administratifs pour 3 enseignants ou enseignants-chercheurs.

Le choix des enseignants et leur rémunération

Le choix des enseignants intervenant dans le cadre des formations est directement lié à la nature de la formation proposée. Trois catégories d'enseignants participent à l'activité de formation continue : les enseignants chercheurs et enseignants de l'université, les enseignants relevant d'autres établissements (lycées) et les experts issus du monde économique.

Dans le cadre des formations diplômantes, les stagiaires sont le plus souvent intégrés dans des groupes d'étudiants de formation initiale ; toutefois, si le nombre d'inscrits au titre de la formation continue le justifie, ils peuvent être constitués en un groupe distinct notamment dans les formations professionnalisantes, de second cycle ou de troisième cycle. Dans ce cas, les intervenants sont fréquemment des personnels enseignants d'Etat.

La situation est différente pour les formations qualifiantes dans des secteurs très spécifiques pour lesquels l'établissement n'est pas toujours en mesure de dispenser l'intégralité de la formation proposée et doit donc faire appel à des intervenants extérieurs. Le choix de ces experts est généralement soumis à l'agrément des mêmes commissions d'experts que pour le recrutement des enseignants titulaires.

Les personnels d'Etat peuvent effectuer leurs heures d'enseignement de formation continue soit dans le cadre de leurs obligations réglementaires de service, soit au titre des heures complémentaires, dans le respect des plafonds en vigueur dans leurs établissements. Les réponses obtenues des universités de l'échantillon font apparaître une grande diversité de situations tant pour le choix des enseignants que pour leur niveau de rémunération. Les établissements déclarent rémunérer ces enseignants au taux légal de l'heure complémentaire de cours magistral, de travaux pratiques ou de travaux dirigés.

Dans sa réponse à la Cour, la CPU souligne « *le fait que l'inscription des activités de formation continue [est] difficilement comptabilisable légalement, sous ses différentes formes, dans le service statutaire des enseignants-chercheurs ; cette interrogation revient très fréquemment pour tout ce qui concerne les activités qui ne sont pas en présentiel ou les encadrements de stages, par exemple* ». Elle appelle à une « *réflexion rapide sur ce problème récurrent* ». La CDSUFC abonde dans ce sens et

évoque les difficultés qu'éprouvent dans leur évolution de carrière « *les enseignants-chercheurs qui s'engagent dans le développement de l'activité de formation continue* ». Les deux organisations reconnaissent toutefois que « *ces questions touchent des activités plus larges que la seule formation continue* ».

Il faut également mentionner que, dans les comptes financiers de certains établissements, des prestations de formation apparaissent rémunérées sous forme d'honoraires, en général versés aux organismes qui emploient les intervenants extérieurs. D'autres établissements de l'échantillon reconnaissent également cette pratique pour la formation continue de leurs personnels.

La question de la rémunération des intervenants extérieurs est plus complexe. Certains établissements de province de l'échantillon indiquent qu'ils les rémunèrent de la même manière que leurs enseignants. D'autres universités signalent que des majorations peuvent être appliquées, compte tenu de la qualité des experts sollicités ou des tarifs pratiqués par la « concurrence ». Cette situation est ouvertement reconnue par les présidents de certains établissements parmi les plus actifs. Ces responsables invoquent la contrainte des réalités concurrentielles pour justifier ces niveaux de rémunération; ils ajoutent que ces pratiques sont mises en œuvre dans le respect des conditions d'équilibre financier des formations concernées.

Cette position obéit incontestablement à la logique du décret de 1985 qui inscrit les activités de formation continue dans un cadre économique concurrentiel caractérisé par des comptes séparés, la vérité des prix et un objectif de résultat financier.

Ces pratiques sont révélatrices de la situation difficile dans laquelle se trouvent les établissements dans le cadre de leur mission de formation continue : assurer une formation continue ouverte sur le monde extérieur en associant des intervenants experts, mais sans les marges de manoeuvre financières qui devraient l'accompagner.

Les insuffisances du contrôle des rémunérations

Quelles qu'en soient les modalités, le contrôle du service effectué repose sur l'émargement d'une feuille de présence attestant la réalité des heures d'enseignement dispensées. Dans beaucoup d'établissements cependant, ce suivi n'est assuré que pour les formations non diplômantes ou dans des groupes constitués spécifiquement. Dans le cas d'une intégration des stagiaires dans les enseignements des cycles de formation initiale, ce contrôle n'est pas systématiquement effectué.

Cette carence entraîne des conséquences financières parfois très préjudiciables pour l'activité de formation continue. En effet, le document d'émargement sert non seulement de justificatif pour le règlement des contributions des organismes financeurs, mais il devrait également constituer la pièce à produire par les services de l'ordonnateur, à savoir le président de l'université ou le directeur du service commun qui exerce fréquemment les responsabilités d'ordonnateur secondaire, afin de permettre le paiement des heures effectuées aux enseignants.

En l'absence de sa production, les organismes payeurs rejettent le titre de recette et génèrent, pour le poste comptable, une activité de recouvrement coûteuse et aléatoire de créances qui se révèlent trop souvent irrécouvrables. La situation ainsi créée par la négligence des services de formation ne peut se résoudre sur le plan comptable que par l'admission de ces créances en non valeur ; la conséquence financière est la constatation d'une perte dont on verra qu'elle n'est en réalité pas supportée par l'activité de formation continue mais par l'université elle-même.

Ce dysfonctionnement a une autre conséquence financière, plus pernicieuse car moins directement identifiable. Le versement des heures complémentaires est en général réalisé par le comptable public au vu de l'attestation de service effectué signée par le responsable du département pédagogique ou de la composante. Cette procédure, si elle assure la régularité des opérations comptables ne présente en revanche pas, à elle seule, une garantie suffisante de réalisation de la prestation.

La Cour a pourtant constaté que, même dans les cas où l'absence de feuille d'émargement a eu pour conséquence le refus définitif du paiement des prestations contractuelles par un organisme payeur, les heures complémentaires ont néanmoins été versées aux enseignants par l'établissement. De même a-t-il été constaté que, si les programmes prévisionnels d'enseignement ont parfois été révisés à la hausse pour la partie comprenant des heures complémentaires, aucune université n'avait pu présenter un exemple de révision à la baisse de ces prévisions pour les exercices sous revue.

Enfin, l'article 7 du décret de 1985 prévoit que les indemnités accordées aux *« personnels qui, en dehors de leur activité principale, sont, soit responsables de l'organisation des actions de formation continue, soit chargés de la gestion financière et comptable de ces actions »* sont imputées sur les ressources de la formation continue de l'établissement.

Les contrôles réalisés par la Cour ont montré, qu'en dépit de la réserve relative à l'activité principale, les personnels des services communs et des services comptables et financiers, au premier chef leurs responsables, bénéficient quasi systématiquement de ces indemnités. Dans leurs réponses au questionnaire, les universités de l'échantillon ne s'en cachent d'ailleurs pas. Cette possibilité, souvent défendue par les ordonnateurs, appelle de la part du ministère une clarification du dispositif réglementaire pour éviter à l'avenir toute contestation sur ce point et permettre le développement harmonieux de cette activité, y compris à l'intérieur des universités.

LA GESTION DES ACTIVITES DE FORMATION CONTINUE

Les actions de formation continue font l'objet de conventions. Le décret de 1985 renvoie, dès l'article 1^{er} alinéas 3 et 4, à la réglementation du travail : *« Les conventions auxquelles [les] établissements sont partie prennent en compte les orientations prioritaires de l'Etat et des régions et les besoins des entreprises. Elles sont conclues en application du titre II du livre IX du code du travail »*. L'article 8 les évoque sous l'angle des principes de la tarification. L'article 15 stipule que le directeur

du service commun « *instruit les conventions de formation professionnelle soumises à la signature du président de l'université* ».

La convention de formation continue est donc l'accord qui lie le stagiaire, l'université et, dans un certain nombre de cas, un ou plusieurs organismes financeurs. Ce document précise le choix, le tarif, les modalités de paiement et la durée de la formation. Si ce contrat se présente sous une forme classique, sa gestion est en revanche relativement complexe. Cette complexité est liée à des causes objectives ; elle est souvent aggravée pour des raisons qui tiennent à la mauvaise organisation des procédures au sein de l'établissement.

La complexité de la gestion des conventions

Les difficultés objectives de gestion du système découlent de la réglementation en vigueur, des pratiques et des procédures imposées par les organismes financeurs. Le décalage existant entre la périodicité de l'année universitaire et l'exercice de la gestion comptable ajoute à la complexité de la tâche des gestionnaires.

Au premier chef, il faut souligner la difficulté que représente, pour un établissement universitaire, l'obligation de signer une ou plusieurs conventions pour chaque stagiaire, puis d'en assurer la gestion. En effet cette population représente, en moyenne, plus de 20 % des étudiants inscrits dans les formations diplômantes nationales en 2004, soit un potentiel de 3 000 à 6 000 stagiaires dans chacune des universités de l'échantillon. La signature des conventions relève de la compétence des présidents d'université qui la délèguent fréquemment aux directeurs des services communs ou aux responsables des composantes.

La multiplicité des documents contractuels est encore aggravée par le nombre très élevé d'avenants rendus nécessaires pour la gestion de nombreux stagiaires. En effet, les conventions initiales subissent des modifications tout au long de leur exécution. Les causes en sont diverses.

Au moment de leur inscription à une formation, les candidats ne connaissent pas toujours la décision des organismes financeurs dont ils ont sollicité le soutien. Cette situation est très courante pour les dossiers adressés aux organismes tels que les FONGECIF qui peuvent apporter une contribution pour des congés individuels de formation (CIF) ou dans le cas de financements accordés par des branches professionnelles. Dans ces circonstances, la convention et ses conditions financières doivent être modifiées. Il en va de même lorsque la formation est abandonnée par le stagiaire ou que sa durée est aménagée. L'impact de ces modifications n'est pas sans conséquences en termes de suivi administratif (nécessité d'un archivage rigoureux) et financier (modification des échéanciers de recettes et du nombre de débiteurs).

Si l'on considère enfin qu'une même formation implique fréquemment deux, voire trois ou quatre signataires financeurs (le stagiaire, son employeur, un organisme professionnel ou financeur public), on mesure mieux la complexité intrinsèque du suivi des conventions ; il faut ajouter que nombre d'organismes financeurs, comme les FONGECIF, imposent aux universités leurs propres modèles de convention-type

comme support de leur relation contractuelle. Le fait que la gestion soit souvent partagée entre le service commun et les composantes constitue un facteur d'aggravation.

L'absence de procédures internes de traitement

Les lacunes constatées par la Cour en matière de coordination des actes de gestion par les différents services de l'université accroissent encore les désordres constatés dans la gestion globale de la formation continue par les établissements de l'échantillon. Une seule des quatorze universités interrogées peut faire état de l'existence d'un protocole de traitement intégré des opérations élémentaires dans le cadre de sa démarche qualité appliquée par toutes les parties prenantes : le service commun, les composantes et l'agence comptable. Deux universités font état de la mise en place prochaine de procédures liées à une démarche qualité en cours d'adoption.

Si la démarche qualité mise en place par l'un des établissements de l'échantillon apparaît très cohérente avec son modèle d'organisation décentralisée de la formation continue, elle devrait néanmoins prévaloir dans toutes les universités. Les services communs revendiquent à juste titre une compétence spécifique d'ingénierie de l'activité par opposition à la pédagogie qui, sauf dans quelques modèles centralisés de formation continue, relève de la responsabilité des composantes ; la bonne gestion de l'ensemble ne peut cependant dépendre de leur seule efficacité. La multiplicité des opérations qu'entraîne la gestion de cette activité implique, au-delà des entités directement concernées, la quasi-totalité des services de l'établissement : DRH, services financiers souvent distincts de l'agence comptable, gestionnaire des locaux....

Les errements observés dans les universités ayant opté pour un modèle de gestion très centralisée montrent que la concentration des compétences ne suffit pas à garantir la qualité et l'efficacité d'une gestion qui ne peut se concevoir sans une intégration réussie au sein de l'établissement. Ce constat effectué par la direction de l'un des établissements a provoqué de nombreux changements dans le pilotage de l'activité ; le succès de la tâche nécessitera un engagement sans faille de ses instances dirigeantes.

Cet enseignement de l'enquête vaut quelles que soient les qualités des services communs et la valeur de leurs responsables. Sa mise en œuvre dépend fortement du président de l'université. La spécificité des règles qui régissent le fonctionnement de cette activité (organisation, ressources, affectation des résultats, rattachement direct au président de l'établissement, compétence du conseil d'administration), l'autonomie réelle des composantes dans l'action pédagogique et parfois dans la gestion, la très grande complexité des opérations, tous ces éléments poussent à une implication plus importante de l'exécutif universitaire. C'est sur lui que repose en effet la responsabilité ultime de l'efficacité du dispositif quel que soit son degré de décentralisation. Il lui appartient en effet de veiller à la mise en place des procédures applicables à l'ensemble des entités de l'établissement, d'assurer l'existence de la fonction de contrôle interne trop souvent absente des universités, de présenter au conseil d'administration non seulement le bilan annuel de l'activité mais également son compte financier global, bref de donner une réalité à tous ces actes de gouvernance qui lui incombent au premier chef.

Les lacunes des systèmes de gestion

Il convient de terminer par quelques observations sur les lacunes des systèmes d'information et de gestion informatisée de l'activité. La diversité, la multiplicité et la complexité des opérations liées à l'activité de formation continue justifieraient l'existence de logiciels performants capables de « dialoguer » avec les autres systèmes utilisés par les universités et pilotés par leurs centres de ressources informatiques.

La plupart des logiciels exploités par les établissements sont conçus et développés par l'agence mutuelle des universités (AMUE) à laquelle cette responsabilité a été confiée avec l'accord de l'administration. Il en résulte que ces logiciels de gestion sont le plus souvent communs à tous les établissements. Telle est la situation pour la gestion comptable, le suivi des étudiants et leurs inscriptions, la gestion des enseignants notamment.

Force est de constater que ce schéma n'a pas été retenu pour la formation continue. Les logiciels privés utilisés ne sont d'ailleurs pas toujours correctement exploités, certaines potentialités n'étant pas mises en œuvre ou la version la plus évoluée proposée par le prestataire pas acquise. Une telle option serait pourtant très adaptée à la situation des SCFCU qui, par les opérations de gestion qu'ils génèrent, se situent à l'interface de nombreux services de leur établissement. Un logiciel capable de dialoguer avec les systèmes intégrés de l'AMUE permettrait de gérer efficacement les liens avec les procédures d'inscription des UFR, de gestion des locaux et de rémunération des enseignants en heures complémentaires.

Les deux objectifs principaux de gestion concernent l'émission et le suivi des titres de recettes d'une part, les opérations de suivi des paiements par les services communs puis de recouvrement par l'agent comptable d'autre part, car ces deux phases du traitement de l'activité sont les plus sensibles et les plus coûteuses. Les difficultés auxquelles se trouvent confrontés les services entraînent l'adoption de solutions diverses, mais également critiquables de la part des agents comptables : émission des titres de recettes au moment du paiement ou après le versement de 30 % de l'échéancier par exemple. Il s'en suit des accumulations de chèques dans les services, de grandes difficultés à affecter les versements à une convention et, par voie de conséquence, une accumulation de recettes à classer dont l'apurement n'est pas aisé, notamment pour les paiements réalisés par virement.

De même, les opérations de recouvrement menées par l'agence comptable nécessitent fréquemment des vérifications matérielles avec les services de l'ordonnateur, ce qui nuit à leur efficacité en raison des retards qui en résultent. L'ensemble de ces pratiques provoque une grande confusion dans la gestion des recettes dans la totalité des établissements contrôlés par la Cour, à l'exception notable d'un établissement qui procède à l'encaissement de la totalité du paiement de la formation dès la signature de sa convention par le stagiaire, solution praticable uniquement dans la mesure où les tarifs sont relativement faibles.

En association avec la conférence des présidents d'universités (CPU) et l'AMUE, l'association des directeurs de services communs a engagé un travail d'élaboration d'un système d'information et de gestion intégré. Cette initiative aurait dû être engagée beaucoup plus tôt ; à la décharge de ces responsables, il convient de souligner que le ministère ne semble pas s'être préoccupé de cette question depuis l'adoption du décret de 1985.

LE FINANCEMENT DE LA FORMATION CONTINUE

LA COMPETENCE PREDOMINANTE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION POUR LE FINANCEMENT DE LA FORMATION CONTINUE

Les articles 4, 5 et 11 du décret de 1985 déterminent le mode de financement de la formation continue dans les universités sur la base du régime des ressources propres affectées à cette activité.

Aux termes de l'article 4, l'établissement « *dispose du produit des conventions de formation professionnelle, des droits d'inscription payés par les bénéficiaires de la formation continue et des subventions destinées au développement de la formation professionnelle* ». C'est le conseil d'administration qui « *sur proposition du président ou du directeur de l'établissement, affecte au minimum à l'activité de formation continue le potentiel [en effectifs], ainsi que les moyens prévus dans les contrats pluriannuels d'établissement pour l'exécution des activités de formation continue et les autres ressources propres de la formation continue* » (article 5). L'article 11 stipule enfin que « *lorsque, sur un exercice, les ressources de la formation continue sont supérieures aux dépenses directes et indirectes afférentes à l'activité de formation permanente, le reliquat ne peut être affecté qu'au développement des activités de formation continue au cours des trois exercices suivants* ».

Le dispositif qui résulte de ces trois articles du décret de 1985 prévoit l'autofinancement de principe de l'activité de formation continue ; il fait aussi apparaître la volonté de traiter la formation continue de chaque établissement dans sa globalité et de confier au conseil d'administration la responsabilité de l'affectation de l'ensemble des ressources à cette activité – qu'elles soient « propres » ou qu'elles résultent d'une contribution spécifique complémentaire – et, en particulier, celle du reliquat. La prééminence du conseil d'administration dans la responsabilité du financement de cette activité est confortée par les articles 9 et 10 alinéa 1^{er} du décret qui lui donnent une compétence exclusive pour délibérer sur l'état annexe budgétaire et le compte global de la formation continue ainsi que sur les conditions de son équilibre général. L'article 8 du décret de 1985 lui confie enfin, sur proposition du président de l'établissement qui détient une responsabilité essentielle en la matière, la définition de la politique de tarification.

Toute l'architecture du décret repose donc sur le principe d'une autorité centrale forte de l'université articulée autour du président et du conseil d'administration.

L'ESTIMATION DES COÛTS ET LES PRINCIPES DE TARIFICATION DE LA FORMATION CONTINUE

Primauté du conseil d'administration, prise de responsabilité du président et politique tarifaire fondée sur les coûts, tels sont les principes du cadre réglementaire de 1985 pourtant peu appliqués par les établissements.

L'absence de tarification fondée sur les coûts

L'article 8 du décret de 1985 confie au président de l'établissement une responsabilité essentielle : « *sur [sa] proposition, le conseil d'administration définit la politique générale de tarification des actions de formation continue compte tenu du coût global de la formation continue évalué chaque année* ». Cet article réaffirme le rôle de pilotage qui revient au conseil d'administration et s'inscrit en parfaite cohérence avec les dispositions de l'article 1^{er} du décret qui dispose que les « *composantes [participent] à ces missions, dans le cadre des orientations arrêtées par le conseil d'administration* ».

S'agissant des compétences du conseil d'administration en matière de tarification, les contrôles effectués par la Cour dans les universités de l'échantillon n'ont pas permis d'en établir l'application effective, même si, le plus souvent, ces établissements soumettent formellement à leurs conseils d'administration l'approbation de leurs tarifs annuels. On peine à trouver la trace d'une présentation à l'instance délibérante des principes économiques et comptables justifiant la tarification ; les aspects sociaux ou de « politique universitaire » sont plus volontiers évoqués pour imposer des pratiques d'exonération relevant pourtant de la compétence propre du président de l'université.

Ainsi les tarifs des formations sont-ils, en fait, le plus souvent fixés par les conseils des composantes sans que les principes de tarification aient fait l'objet d'un vote du conseil d'administration appuyé sur une évaluation correcte des coûts globaux de l'activité. Cette situation, outre sa non-conformité aux dispositions du décret, se traduit par un manque d'homogénéité des tarifs pratiqués au sein d'un même établissement et par un défaut d'information en retour du conseil d'administration sur les pratiques des composantes dans ce domaine.

Dans ces conditions, ni les principes de tarification, ni l'effectivité du contrôle global de l'activité ne sont réellement assurés au niveau de l'établissement. Or il a été établi, lors de l'enquête, que la formation continue avait un coût non négligeable en moyens humains et financiers dont il convenait de tenir compte. En effet, le calcul des coûts de formation a un impact direct sur les tarifs proposés. Généralement le calcul du prix d'une formation est effectué par les services communs qui disposent parfois de quelques éléments de coûts indirects à prendre en compte. Dans les faits, cette approche manque singulièrement de pertinence et pêche par l'absence d'un véritable outil de comptabilité analytique, seul susceptible de fonder le juste prix d'une formation.

Parmi les universités de l'échantillon, seul le niveau des tarifs pratiqués permet de présumer d'une politique de coûts conforme à la réglementation en vigueur, appliquant une tarification au coût complet de l'activité : tel est le cas dans trois universités de la région parisienne.

D'autres universités se réclament également de cette école ; cependant, si elles utilisent effectivement un logiciel de détermination de leurs coûts analytiques, et indépendamment de sa pertinence réelle, le niveau des tarifs pratiqués traduit en fait l'existence d'une politique de plafonnement peu compatible avec l'inscription de la formation continue dans un environnement concurrentiel, non seulement vis-à-vis d'acteurs privés mais également à l'égard d'autres établissements de l'enseignement supérieur public.

Dans sa réponse, l'une de ces universités exprime très clairement cette position en indiquant que « *par choix politique, l'université pratique des tarifs très inférieurs aux coûts de revient de la formation. On observe d'ailleurs en consultant les tarifs proposés que le surcoût d'intégration d'adultes en reprise d'études dans les formations initiales généralistes n'apparaît pas et que seul le coût de prestation du [service commun] est appliqué. Pour les formations professionnalisantes, le tarif appliqué est proche du coût calculé car elles nécessitent [des frais particuliers] et le paiement d'heures d'enseignement pour les intervenants extérieurs* ». La clarté de cette réponse illustre avec franchise l'option retenue dans de nombreux établissements.

Seules les formations mises en place à la demande spécifique des entreprises semblent facturées au coût réel dans ces universités.

En principe, les tarifs pratiqués devraient permettre, avec les contributions publiques externes, la couverture des dépenses directes et indirectes de l'activité. Encore faudrait-il que ces dépenses soient dûment évaluées et que les dispositions régissant leur traitement dans le compte global de la formation continue soient respectées. Se pose ainsi, en premier lieu, la question de la rémunération des enseignants-chercheurs qui souffre de certaines ambiguïtés.

L'article 6, alinéa 2, du décret de 1985 prévoit que « *les heures d'enseignement de formation continue effectuées au titre de l'obligation réglementaire de service des personnels d'Etat...donnent lieu à versement compensatoire au profit de l'établissement, imputé sur les ressources de la formation continue* ». Il n'est pas rare que des enseignants-chercheurs effectuent une part de leur obligation réglementaire de service au bénéfice de la formation continue, notamment dans les disciplines en déficit d'étudiants. Mais il est difficile de contrôler la stricte application de cette règle, en l'absence généralisée de compte global de l'activité dans les universités et il y a là une première source d'évaluation défectueuse des charges de la formation continue.

La question est la même, s'agissant de la prise en charge du financement des heures complémentaires de la formation continue. Ces heures sont actuellement financées sur le budget de l'Etat qui alloue chaque année des dotations budgétaires à ce titre aux universités. La logique du texte de 1985 voudrait, soit que les dotations correspondantes de l'Etat soient affectées à ces actions de formation continue dans le budget de l'université, soit que ces heures soient remboursées à l'Etat. En réalité, l'absence d'identification des heures complémentaires versées aux enseignants au titre

de la formation continue, dont l'estimation n'a pas pu être faite au niveau national, et qui ne figure pas davantage dans les comptes globaux de la formation continue, quand ceux-ci existent dans les universités, a pour conséquence une nouvelle sous-estimation des charges directes de l'activité de formation continue.

La méconnaissance de ces charges directes provient du fait que la très grande majorité des heures d'enseignement de formation continue est délivrée lors de formations diplômantes dans lesquelles se trouvent le plus souvent affectés les stagiaires. Le montage de modules regroupant spécifiquement les stagiaires de formation continue demeure l'exception ; les orientations contractuelles du ministère en faveur de la formation diplômante nationale constituent, à cet égard, une incitation supplémentaire.

La gestion financière par les universités de l'activité de formation continue n'est pas plus satisfaisante, s'agissant de la prise en compte des charges indirectes qui devraient être imputées au compte global de celle-ci et donner lieu à remboursement par les composantes de la part des charges de l'activité financée par l'université, soit directement, soit par l'intermédiaire du service commun. Cette situation résulte certes des limites voire, dans certains cas, de l'inexistence d'une véritable comptabilité analytique. Elle est amplifiée par les lacunes, souvent dénoncées par la Cour dans ses contrôles organiques, en matière de prise en compte des coûts complets des équipements et des immeubles affectés à l'université. Cette pratique entraîne une sous-évaluation systématique des coûts de fonctionnement des établissements et, par voie de conséquence, des charges communes qu'ils supportent au titre de l'activité de formation continue. L'article 10, alinéa 1, du décret prévoit pourtant expressément l'évaluation de ces charges et les modalités de leur financement par les ressources de la formation continue.

Certes le conseil d'administration impose généralement aux composantes un prélèvement sur leurs recettes de formation continue, au profit du service commun de formation continue. Cette « commission » se présente, le plus souvent, comme un forfait destiné, sans justification comptable, au financement des coûts de gestion courants du service commun. Il est de ce fait fréquemment contesté par les UFR. En tout état de cause, les charges communes directement supportées par l'université ne sont qu'exceptionnellement compensées par les composantes.

La délicate question des adultes inscrits dans les cycles de formation initiale

L'enquête annuelle du ministère montre que la majorité des heures stagiaires de la formation continue est dispensée à des stagiaires inscrits dans des formations diplômantes ; une très grande partie d'entre eux est tout simplement intégrée dans les cycles de formation initiale de l'université.

L'article 8, alinéa 2, du décret de 1985 indique dans ce cas : « *s'agissant des cycles de formation initiale ouverts au public de la formation continue, la tarification doit être déterminée de telle sorte que les ressources supplémentaires obtenues par conventions de formation professionnelle couvrent les coûts additionnels de structure et*

de gestion et les coûts pédagogiques dus à des aménagements particuliers d'enseignement ». Comme on l'a vu plus haut, ces populations sont très fréquemment inscrites par les composantes au titre de la formation initiale correspondant à la formation diplômante qu'elles ont choisie.

Certains conseils d'administration ont décidé de pratiquer, hors droits d'inscription, une exonération totale ou partielle des frais de formation pour les publics en reprise d'étude, indépendamment de leurs situations personnelles. Cela revient à considérer que le coût marginal de ces stagiaires est quasiment nul. Cette position ne fait aucun cas de l'importance de ces publics qui sont estimés, dans certains établissements, à près de 20 % des effectifs d'étudiants. A titre d'illustration, les rémunérations en heures complémentaires de la formation continue représentent dans certains établissements 15 à 20 % des heures complémentaires totales.

Si les universités optent pour la gratuité de leurs prestations en faveur de certains stagiaires, elles ne sauraient se dispenser d'en évaluer le coût complet, ou à tout le moins additionnel, de la manière la plus précise, en application de l'article 8 précité et de faire apparaître clairement qui en assume financièrement la charge. La confusion complète qui s'est installée dans le traitement des stagiaires de formation continue intégrés dans les cycles de formation initiale diplômante avec celui des étudiants n'a en effet pas seulement des incidences en termes de sous estimation des charges de la formation continue, mais elle en affecte aussi directement les recettes, comme analysé ci-dessous.

LA CONNAISSANCE DES RECETTES

Les universités disposent de ressources propres constituées par les produits des conventions versés par les stagiaires et leurs financeurs extérieurs (entreprises et organismes contributaires) et par les droits d'inscription universitaires qui demeurent obligatoires pour les stagiaires ; ces ressources sont complétées par des subventions publiques destinées au développement de la formation continue, en provenance des régions essentiellement, et par les crédits contractualisés de l'Etat.

Les recettes de formation continue s'élèvent à 2,5 millions d'euros pour 520 000 heures stagiaires, en moyenne par université.

La faiblesse de ces recettes résulte pour partie du développement à la fois très lent et inégal de cette activité entre les établissements, depuis la mise en place du dispositif réglementaire de 1985 ; mais elle s'explique aussi par d'autres causes liées à leur sous-estimation dans les déclarations des universités que l'enquête réalisée auprès des établissements de l'échantillon a permis de dévoiler ; ce contrôle a mis à jour également certaines pratiques dissimulant les sources réelles de financement de certains des stagiaires de formation continue.

La sous-évaluation des recettes provient d'abord de l'activité des IUT ou des écoles rattachées qui n'est pas toujours comptabilisée dans le compte financier global de la formation continue. Sur la période 1999-2004, deux des quatorze établissements de

l'échantillon ont ainsi sous-estimé leur activité globale d'environ 3,5 millions d'euros par an. Cet « écart » rapporté aux 200 millions d'euros de recettes totales annuelles souligne la fragilité des déclarations réalisées dans le cadre de l'enquête du ministère.

Il est en outre peu fréquent que les recettes perçues au titre de la politique contractuelle soient imputées au compte global de la formation continue prévu à l'article 9 du décret ; on a vu que ces ressources n'abondent pas toujours l'activité au titre de laquelle elles sont pourtant versées par l'Etat. Le déficit potentiel de déclaration s'élève annuellement à près de 5 millions d'euros.

Toutefois, le problème le plus grave concerne le traitement en recettes des adultes en reprise d'études inscrits en formation initiale. Le plus souvent, contrairement aux dispositions de l'article 8, alinéa 2, du décret de 1985 qui prévoient, dans leur cas, l'obtention de ressources supplémentaires couvrant les coûts additionnels de structure et de gestion ainsi que les coûts pédagogiques, ces personnes n'acquittent que le paiement des droits d'inscription universitaires, soit moins de 200 euros. Il y a donc transgression du principe de tarification et défaut de recettes explicitement comptabilisées dans les comptes financiers globaux, au titre des adultes en reprise d'études.

Mais en réalité, si l'activité de formation continue pâtit de l'absence de prise en compte de cette catégorie de stagiaires dans ses recettes, les universités, elles, en bénéficient indirectement, en raison de l'assimilation de fait des adultes en reprise d'études aux étudiants inscrits en formation initiale diplômante.

Le système de financement public des universités repose, en effet, sur un droit à la dotation globale de fonctionnement pour les étudiants normalement inscrits en formation initiale diplômante nationale, mais pas pour les publics de la formation continue qui doivent prendre en charge le coût de celle-ci. L'inscription de ces populations en formation initiale, sans qu'ils soient identifiés comme stagiaires de la formation continue, permet aux établissements de s'affranchir de cette règle et de bénéficier de la dotation globale de fonctionnement pour les adultes en reprise d'études. Ainsi reçoivent-ils une subvention de l'ordre de 600 euros par personne à ce titre. Si l'on retient l'estimation faite par le ministère d'un effectif concerné de 150 000 adultes, ce financement, qui n'apparaît pas dans les comptes de la formation continue mais qui correspond à un effectif d'étudiants surévalué des stagiaires en reprise d'études, représente environ 90 millions d'euros par an.

Sachant que l'attribution par l'Etat des postes de titulaires, enseignants ou non, est également calculée en fonction du nombre d'étudiants inscrits en formation initiale diplômante nationale, il est probable que leur surestimation du fait de l'intégration des adultes en reprise d'études a les mêmes incidences pour les universités.

Cette situation est irrégulière dans le cadre juridique actuel de la formation continue qui obéit au principe de la tarification du coût complet ou additionnel de la formation dispensée à son bénéficiaire. Elle dissimule, en outre, le véritable financeur public des formations continues dispensées aux adultes en reprise d'études : certes, les conseils d'administration décident, « *dans le cadre de leur autonomie* » selon le DGES, l'exonération totale ou partielle des frais de ces formations, mais la prise en charge de

leur coût, au demeurant forfaitisé dans le cadre de l'allocation de la DGF, et donc sans estimation réelle, incombe à l'Etat, en toute opacité.

Dans sa réponse, la direction générale de l'enseignement supérieur fait valoir que l'intégration des publics de formation continue dans les cycles de formation initiale pose, sous un jour nouveau, la question des publics, de leur identification et du financement de leur formation. Elle invite à revoir le principe d'autofinancement qui prévaut actuellement pour cette activité des universités, compte tenu de l'approche « intégrative » de la mission de formation universitaire tout au long de la vie. Cette approche *« conduirait, dans le cadre de la réforme du système d'allocation des moyens, à mettre en œuvre des modalités de financement différentes, même s'il ne saurait être question de mettre en place un système qui démobiliserait les établissements dans la recherche de ressources propres. »*

Les nouvelles orientations de la DGES restent à ce stade très générales et nécessiteront une réflexion d'ensemble approfondie sur leurs incidences, en termes notamment de financement du système universitaire. Elles ne sauraient valider la situation actuelle d'« intégration » confuse des adultes en reprise d'études dans les cycles de formation initiale qui s'accompagne de l'extension non transparente du financement public, et donc du principe de gratuité, à des activités qui peuvent s'exercer dans un cadre concurrentiel.

Cette nouvelle conception de l'activité de formation tout au long de la vie devrait impliquer, de la part des universités, une diversification de leur offre en fonction des caractéristiques des différents publics ; il paraît dès lors important, pour préserver l'équilibre du système de financement des universités, que le coût complet de chacune de ces formations soit connu et maîtrisé et que le principe de leur tarification soit appliqué, quitte à prévoir, mais en toute transparence, un assouplissement du principe d'autofinancement, en fonction de la stratégie des universités.

LE COMPTE DE GESTION DE LA FORMATION CONTINUE

Les carences dans la production du compte financier global

En application de l'article 9 du décret de 1985, *« l'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses de formation continue de l'établissement est récapitulé dans un état présenté en équilibre réel, annexé au budget de l'établissement et soumis à l'approbation du conseil d'administration qui se prononce, par ailleurs, sur le compte financier de la formation continue relatif à l'exercice précédent ».*

Parmi les universités de l'échantillon, seuls trois établissements respectent, à des degrés divers, cette disposition réglementaire pourtant essentielle car elle constitue la seule contrepartie de l'autonomie de gestion par les universités d'une activité qui bénéficie des prérogatives d'un système de ressources propres affectées à son propre développement. Quel que soit le mode de gouvernance des équipes dirigeantes des établissements, la cohérence des principes comptables et tarifaires retenus ainsi que la

transparence des comptes et des résultats effectifs globaux de la formation continue sont des garanties essentielles d'efficacité de l'université, non seulement pour l'accomplissement de cette mission de service public et sa performance pédagogique mais aussi pour son équilibre financier.

Ce constat de carence découle probablement d'une confusion dans l'application des dispositions de l'article 10 du décret de 1985 qui prévoit que « *la gestion et l'emploi des ressources de la formation continue afférente aux actions organisées par les instituts et écoles prévus à l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984...relèvent de droit [de leur directeur]* ». Cette règle qui concerne spécifiquement les IUT et, également, les écoles d'ingénieurs rattachées aux universités est, comme les textes le permettent, très fréquemment élargie aux autres composantes de l'établissement. Or cet article qui préserve l'autonomie financière de ces instituts et écoles, posée par l'article L 713.9 du code de l'éducation, n'exonère pas les responsables de ces organismes d'adresser à l'université les informations financières indispensables, en recettes comme en dépenses, de leur activité de formation continue afin de permettre au conseil d'administration, en application de l'article 9 rappelé ci-dessus, de délibérer obligatoirement sur un état prévisionnel et un compte financier globaux de cette activité.

Ainsi, l'absence d'examen annuel systématique du rapport d'activité global de la formation continue est la règle dans les établissements de l'échantillon. Seules quatre universités, dont l'une pour la première fois en 2005, déclarent, en réponse au questionnaire de la Cour, dresser un bilan annuel global d'activité et le présenter au conseil d'administration de l'établissement, indépendamment de l'obligation faite au directeur du service commun de « rendre compte » de l'activité de son service au conseil d'administration (article 15 du décret).

Les conseils d'administration délibèrent donc très rarement sur ce sujet, en tant que point particulier de l'ordre du jour de leurs travaux. Ce thème n'est qu'exceptionnellement évoqué dans les instances délibérantes, que ce soit sous l'angle de la stratégie de l'établissement ou à l'occasion des débats sur les comptes financiers ou le budget. Il mériterait pourtant un examen annuel approfondi à la fois sous son aspect financier et du point de vue de l'articulation et de la coordination des actions des diverses composantes avec la stratégie de l'université.

Le non respect du cadre réglementaire traduit le plus souvent la défaillance du conseil d'administration dans l'exercice de ses prérogatives de pilotage et de contrôle des missions de l'université.

L'absence de fiabilité du compte global de l'activité

Les carences constatées dans la plupart des établissements, qui constituent également des infractions à la réglementation, entraînent des conséquences préjudiciables quant à la perception de l'activité au niveau national. La fiabilité des éléments disponibles est extrêmement limitée. Sous réserve du taux de performance des

encaissements des recettes déclarées qu'il est impossible de connaître globalement, la réalité de l'activité de la formation continue est nécessairement très sous estimée.

Les services du ministère pourraient contribuer à l'amélioration de cette situation. La DEPP centralise les déclarations de recettes mais, contrairement aux services du ministère de l'emploi, elle ne sollicite pas les universités sur leurs dépenses globales de formation continue. La DGES centralise les comptes financiers des établissements, mais l'exploitation de ces données, notamment par rapprochement avec les résultats de l'enquête annuelle n'est pas réalisée.

Les deux situations constatées au sein de l'échantillon qui témoignent de lacunes en matière de déclaration de recettes des IUT rattachés représentent à elles seules près de 2 % du « chiffre d'affaires » total de la formation continue en 2002. A contrario, les deux IUT de l'une des universités de l'échantillon représentent les deux tiers des recettes déclarées par l'établissement en 2004. Ces quelques éléments soulignent l'hétérogénéité des informations disponibles, leur fiabilité limitée et le manque d'intérêt des services du ministère pour ce sujet.

Comme on l'a vu précédemment, les personnes en reprise d'études devraient faire l'objet, comme les autres, d'une tarification au titre de la formation continue. Leur contribution tarifaire devrait donc figurer au compte global de l'activité. Bien au contraire, les universités encaissent indûment la DGF correspondante.

La frontière entre les publics dont la motivation relève de la formation continue ou de l'éducation permanente est certes difficile à tracer. On constate simplement que le système de l'enseignement supérieur n'a rien entrepris pour apporter une clarification sur ce point. Il en découle une porosité générale entre ces différentes populations telles que les recensent les services des universités.

La comptabilisation des dépenses ne présente pas plus de garanties. Celles-ci sont largement sous évaluées. Cette situation résulte, on le sait, des insuffisances de l'outil de comptabilité analytique à la disposition des services universitaires. La carence la plus importante concerne néanmoins l'absence de prise en compte des coûts de rémunération des personnels enseignants.

L'intégration du public de la formation continue dans les cycles de formation initiale, quand il est correctement identifié par les UFR, entraîne mécaniquement la sous évaluation du plus gros poste de dépenses de l'activité. Or ce public est, on le sait, majoritairement inscrit dans les formations diplômantes des universités sans que des modules d'enseignement « ad hoc » soient systématiquement mis en place. Dans ces conditions, c'est l'Etat qui assume la charge effective du financement des heures complémentaires au titre de la dotation annuelle à l'établissement; ce constat est aggravé dans le cas où l'activité de formation continue est réalisée sur le contingent des heures statutaires. Cette situation est contraire au principe d'autofinancement de l'activité fixé par le décret de 1985.

Les conséquences en termes de résultat financier

L'ensemble de ces éléments permet d'affirmer qu'il n'existe pas de véritable compte de gestion global fiable de la formation continue dans les universités. Dans ces conditions, il est difficile d'accorder un réel crédit au résultat de l'activité.

Bien que, par construction, cette activité soit supposée dégager un bénéfice¹², la situation est beaucoup plus complexe. En fait, les défaillances comptables, les carences dans la gestion courante et les lacunes du recouvrement font peser un doute sur la sincérité des résultats affichés par certaines universités.

Le décret de 1985 est construit sur l'idée fondamentale que l'activité de formation continue peut dégager un résultat bénéficiaire. C'est l'hypothèse qu'il faut retenir dans la mesure où l'article 8 du décret pose le principe d'une tarification fondée sur les coûts. La production de ressources excédentaires conditionne d'ailleurs le développement de l'activité.

Dans les faits, la majorité des universités indiquent que les « reliquats », au sens de l'article 11 précité du décret, sont comptabilisés en reports dans les comptes de la composante concernée qui en décide librement l'utilisation pendant les trois années qui suivent. Cette pratique est tout à fait critiquable : elle est contraire au texte de l'article 9 du décret de 1985 qui attribue cette compétence exclusivement au conseil d'administration de l'université à travers l'approbation du compte financier global ; elle crée un risque de saupoudrage des investissements de chaque composante au profit de sa propre activité de formation continue ; elle rend enfin difficile, voire impossible, la réalisation d'opérations de développement importantes et d'intérêt commun à l'échelle de l'université.

La plupart des établissements laissent à la seule disposition des composantes la maîtrise des excédents. Cette situation est d'autant plus dommageable que l'activité de formation continue dégage souvent des excédents financiers substantiels susceptibles de permettre à l'université de réaliser dans ce secteur de son activité des dépenses communes utiles à l'ensemble des composantes. A titre d'exemple, et sous réserve de l'exhaustivité du compte de la formation continue, les résultats de certaines universités de l'échantillon s'échelonnent entre 400 000 et 1,9 million d'euros.

A l'inverse l'université supporte effectivement le coût des pertes générées, le cas échéant, par l'activité, que celles-ci soient constatées – sous la forme d'admissions en non valeur pour les créances irrécouvrables par exemple – ou dissimulées – notamment par le biais d'une évaluation des coûts complets insuffisante. La Cour a constaté que ces pertes peuvent s'élever à plusieurs millions d'euros sur une longue période et leur affectation au compte du service en charge de l'activité est rare. Or la révélation de cette situation déficitaire n'apparaît parfois que très tardivement, compte tenu des errements liés au recouvrement des titres de recettes.

La situation qui en découle est la suivante: les bénéfices sont, pour l'essentiel, conservés dans les composantes. Cette pratique bénéficie principalement aux IUT qui,

¹² Le décret de 1985 parle de « reliquat »

certes, ont eu le mérite de s'investir les premiers dans cette activité et qui invoquent leur statut particulier pour la pérenniser. Les autres composantes ont revendiqué, et le plus souvent obtenu, les mêmes dispositions. L'utilisation des excédents dégagés fait donc rarement l'objet d'arbitrages au niveau de l'établissement.

En revanche, lorsqu'elles sont constatées, et surtout quand elles atteignent des montants très élevés, les pertes sont financées par prélèvement sur les réserves de l'université. L'absence de personnalité morale et de comptes séparés fiables du service commun ne permet d'ailleurs pas à l'université de détecter suffisamment en amont les difficultés de l'entité mais à un moment où elle se trouve, en fait, en situation de dépôt de bilan. L'absence de personnalité juridique du service lui permet certes d'échapper à ce dénouement, mais elle condamne l'université à venir au comblement des pertes réalisées par l'entité.

La dissymétrie ainsi constatée dans le traitement du « reliquat » peut parfois expliquer la faible motivation de certaines présidences vis-à-vis des activités de formation continue et de leur développement. L'intérêt de l'université ne peut en effet se trouver que dans une gestion financière transparente de l'activité appuyée sur une gouvernance conforme aux textes qui régissent l'approbation des comptes et l'orientation stratégique de cette mission de service public.

Ce constat renvoie en effet à la question fondamentale de la gouvernance des universités. Le décret de 1985 a mis en place un dispositif qui concilie l'autonomie des universités et celle des composantes. Aux premières sont clairement dévolues les responsabilités stratégiques et financières au niveau de l'établissement dans son entier ; aux secondes sont laissées, avec des degrés d'initiative variables, le pilotage opérationnel et la gestion courante de l'activité, sous réserve du positionnement du service commun. Il appartient dans ces conditions à l'établissement de se prononcer sur l'affectation des résultats de l'activité dans son ensemble.

Dans tous les cas, l'absence d'un compte global de la formation continue constitue une défaillance en termes de transparence et d'évaluation de l'efficacité de cette activité ; elle traduit également une carence de l'université en matière de gouvernance alors que les textes lui donnent à la fois les moyens financiers de l'autonomie et les outils juridiques de son effectivité.

CONCLUSION

Pendant près de vingt ans, les universités ne se sont pas vraiment investies dans la réalisation de cette mission de service public, sauf quelques exceptions notables pour des raisons spécifiques et souvent locales. D'autres ont délibérément tourné le dos à ces activités. Ce constat fait apparaître une grande disparité d'implication entre les universités qui se traduit globalement par la faible lisibilité des politiques universitaires, un désintérêt marqué de la communauté des enseignants-chercheurs, une gestion peu efficiente et une grande opacité des résultats.

Ce rapport met en évidence la méconnaissance de l'activité de formation continue, de son coût, de son financement et de ses résultats tant dans les universités elles mêmes qu'au niveau ministériel. Une remise à plat est donc indispensable pour rendre cette activité transparente et plus efficiente.

Des interrogations subsistent aussi sur les ressorts de la démarche des universités pour valoriser l'exercice de cette mission et rechercher une plus grande efficacité : le rapport constate en fait, une absence de suivi des populations formées (observatoire des stagiaires) ; l'inadéquation des formations aux attentes du marché, faute de prise en compte suffisante des besoins (faible proportion des formations faisant l'objet de modules spécifiques par rapport aux formations continues intégrées dans les formations initiales) ; et la faiblesse de l'évaluation (absence d'auto évaluation et rareté de l'évaluation par les stagiaires). Longtemps cette mission n'a pas fait l'objet, au surplus, d'orientations au niveau national.

Cette mission de service public requiert une meilleure connaissance des publics et de leurs motivations qui devrait permettre, dans le cadre d'orientations nationales à préciser dans le cadre de la contractualisation, de lui donner toute sa place dans l'activité de formation dévolue aux universités.

ANNEXES

- 1 – Liste des universités retenues dans le cadre de l'enquête.**
- 2 – Décret n° 85-1118 du 18 octobre 1985.**
- 3 – Glossaire.**

1 - Les universités retenues dans le cadre de l'enquête

- **Besançon**
- **Caen**
- **Limoges**
- **Reims**
- **Cergy-Pontoise**
- **Evry**
- **Paris 1**
- **Paris 3**
- **Paris 5**
- **Paris Dauphine**
- **Paris 10**
- **Paris 11**
- **Paris 12**
- **Paris 13**

2 - Décret n°85-1118 du 18 octobre 1985

Décret relatif aux activités de formation continue dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre de l'éducation nationale.

version consolidée au 20 octobre 1985 - version JO initiale

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'économie, des finances et du budget, du ministre de l'éducation nationale et du ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle,

Vu la loi n° 84-52 de 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, notamment ses articles 4, 5, 25 et 44 ;

Vu le livre IX du code du travail ;

Vu le décret n° 84-431 de 6 juin 1984 relatif au statut des enseignants-chercheurs de l'enseignement supérieur ;

Vu le décret n° 85-79 du 22 janvier 1985 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ;

Vu l'avis de Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche en date du 22 février 1985.

Article 1

Le présent décret fixe, d'une part, les dispositions générales permettant à l'enseignement supérieur d'assurer la mission de formation continue définie par les articles 4 et 5 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée et, d'autre part, les dispositions spécifiques applicables aux universités conformément à l'article 25 de cette loi. Il précise enfin les modalités de coopération entre les établissements.

Il a pour objet de permettre aux établissements d'assurer les missions de formation professionnelle continue et d'éducation permanente définies au livre IX du code du travail et de favoriser la participation de leurs diverses composantes à ces missions, dans le cadre des orientations arrêtées par le conseil d'administration.

Les conventions auxquelles ces établissements sont parties prennent en compte les orientations prioritaires de l'Etat et des régions et les besoins des entreprises.

Elles sont conclues en application du titre II du livre IX de code du travail.

CHAPITRE IER : Dispositions générales.

Article 2

Les dispositions du présent chapitre sont applicables à l'ensemble des activités de formation continue des établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre de l'éducation nationale sous réserve de dispositions réglementaires spécifiques.

Article 3

Les actions de formation continue relèvent soit de la responsabilité de chaque composante de l'établissement, soit d'un service spécifique, soit de l'une et de l'autre.

A défaut d'un service spécifique elles peuvent relever des responsables des études.

Toute action ou groupe d'actions de formation continue a un responsable pédagogique qui est un enseignant ou un chercheur de l'établissement.

Article 4

Les moyens dont dispose l'établissement pour mener à bien ses activités, de formation continue comprennent les personnels, les équipements et crédits mis à sa disposition. Des emplois gagés sur les ressources de la formation continue, ouverts en loi de finances, peuvent lui être attribués. Il dispose du produit des conventions de formation professionnelle, des droits d'inscription payés par les bénéficiaires de la formation continue et des subventions destinées au développement de la formation professionnelle.

Article 5

Le conseil d'administration, sur proposition du président ou directeur de l'établissement, affecte au minimum à l'activité de formation continue le potentiel équivalent d'une part aux emplois attribués par l'Etat à ce titre, d'autre part à l'effectif des personnels rémunérés sur les ressources de la formation professionnelle, ainsi que les moyens prévus dans les contrats pluriannuels d'établissement pour l'exécution des activités de formation continue et les autres ressources propres de la formation continue.

Article 6

Les enseignants-chercheurs sont, pour ce qui concerne les activités qu'ils effectuent en formation continue, soumis aux dispositions du décret du 6 juin 1984 susvisé, notamment aux articles 3, 7 et 9.

Les heures d'enseignement de formation continue effectuées au titre de l'obligation réglementaire de service des personnels d'Etat, à l'exception de celles correspondant aux moyens attribués par l'Etat à la formation continue, donnent lieu à un versement compensatoire au profit de l'établissement, imputé sur les ressources de la formation continue.

Cette compensation s'effectue dans le respect des dispositions de l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée.

Les personnels qui participent, au-delà de leurs obligations statutaires de service, à la conclusion et à la réalisation des contrats de formation professionnelle avec d'autres personnes morales peuvent percevoir une rémunération dans une limite arrêtée conjointement par le ministre chargé du budget et le ministre de l'éducation nationale. Ces rémunérations sont réparties par l'ordonnateur sur proposition des responsables des formations. Leur coût est imputé sur le produit des contrats correspondants. Ces rémunérations sont exclusives de l'attribution d'indemnités pour des enseignements complémentaires correspondant à l'exécution des mêmes contrats.

Article 7

Les personnels qui, en dehors de leur activité principale, sont soit responsables de l'organisation des actions de formation continue, soit chargés de la gestion financière et comptable de ces actions, peuvent être rémunérés au moyen d'indemnités pour travaux supplémentaires établies annuellement et calculées en fonction de volume des activités de formation continue de l'établissement, selon des modalités arrêtées par le ministre chargé du budget et le ministre de l'éducation nationale.

Le coût de ces indemnités est imputé sur les ressources de la formation continue de l'établissement.

Le bénéfice d'indemnités exclusives d'autres avantages de rémunération n'exclut pas l'allocation des indemnités mentionnées au présent article.

Article 8

Sur proposition du président ou du directeur de l'établissement, le conseil d'administration définit la politique générale de tarification des actions de formation continue, compte tenu du coût global de la formation continue évalué chaque année.

S'agissant des cycles de formation initiale ouverts au public de la formation continue, la tarification doit être déterminée de telle sorte que les ressources supplémentaires obtenues par conventions de formation professionnelle couvrent les coûts additionnels de structure et de gestion et les coûts pédagogiques dus à des aménagements particuliers d'enseignement.

Des exonérations peuvent être accordées par le président ou le directeur de l'établissement aux stagiaires dont les frais de formation ne sont pas pris en charge au titre de la formation professionnelle. Dans ce cas, le stagiaire concerné doit acquitter une redevance minimale fixée par le conseil d'administration.

Article 9

L'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses de formation continue de l'établissement est récapitulé dans un état présenté en équilibre réel, annexé au budget de l'établissement et soumis à l'approbation du conseil d'administration qui se prononce, par ailleurs, sur le compte financier de la formation continue relatif à l'exercice précédent.

Article 10

Le conseil d'administration détermine les charges communes que supporte l'établissement au titre de la formation continue et les modalités de leur financement par les ressources de la formation professionnelle.

Dans le respect des dispositions de l'alinéa précédent, la gestion et l'emploi des ressources de la formation continue afférentes aux actions organisées par les instituts et écoles prévus à l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 survisée relèvent de droit du directeur de l'institut ou de l'école ; la gestion et l'emploi des ressources liées aux autres actions peuvent selon les cas, être centralisés ou relever des diverses unités de l'établissement ayant en charge des actions de formation continue.

Article 11

Lorsque, sur un exercice, les ressources de la formation continue sont supérieures aux dépenses directes et indirectes afférentes à l'activité de formation permanente, le reliquat ne peut être affecté qu'au développement des activités de formation continue au cours des trois exercices suivants.

CHAPITRE II : Le service commun chargé du développement de la formation permanente.

Article 12

Conformément à l'article 25 de la loi de 26 janvier 1984 susvisée, le présent chapitre fixe les conditions dans lesquelles les universités peuvent créer un service commun chargé d'assurer le développement de la formation permanente et de favoriser la réalisation des missions à l'article 1er du présent décret.

Les dispositions du présent chapitre peuvent être étendues, avec, le cas échéant, les adaptations nécessaires, aux établissements d'enseignement supérieur relevant du ministre de l'éducation nationale autres que les universités par délibération du conseil d'administration de ces établissements.

Article 13

Le service commun de la formation permanente est créé par délibération du conseil d'administration ; il a pour objet d'assurer, dans le cadre des orientations définies par le conseil d'administration de l'université, les fonctions d'intérêt commun nécessaires à la cohérence de l'intervention de l'établissement dans le domaine de la formation continue.

Sa dénomination et ses statuts sont arrêtés par le conseil d'administration.

Le service commun est chargé, d'une part, d'une action interne d'impulsion, de conseil et d'organisation et, d'autre part, d'une action externe de relations avec les partenaires et les publics de la formation continue.

Le service commun constitue pour les universités le service spécifique mentionné à l'article 3 du présent décret.

Article 14

L'établissement dote le service commun de la formation permanente, pour l'accomplissement des missions qui lui sont confiées, d'un budget et des moyens nécessaires en personnels, locaux et équipements.

Le budget du service commun est un des éléments de l'Etat visé à l'article 9 du présent décret. Les charges que l'établissement supporte au titre du service commun font partie des charges communes de la formation continue.

Article 15

Le service commun de la formation permanente est dirigé par un directeur nommé par le président de l'université après avis du conseil d'administration. Le directeur peut être assisté d'un conseil consultatif.

Les statuts du service commun précisent la durée du mandat du directeur. Celui-ci est renouvelable dans ses fonctions.

Le directeur est chargé de conduire l'action de service commun.

Il exerce notamment les compétences suivantes :

Il prépare le budget du service de la formation permanente, qu'il soumet à l'approbation du conseil d'administration ;

Il instruit les conventions de formation professionnelle soumises à la signature du président de l'université ;

Il peut recevoir du président de l'université délégation de signature et mission de représenter l'université auprès des instances et des partenaires extérieurs de la formation professionnelle ;

Sous l'autorité du président de l'université, il organise et développe les relations de l'université avec ces instances et partenaires extérieurs en liaison avec les diverses composantes de l'établissement.

Le directeur rend compte au conseil d'administration de l'action du service commun de la formation permanente et prépare les documents qu'il y a lieu d'adresser chaque année aux différentes autorités administratives.

CHAPITRE III : La coopération avec les établissements.

Article 16

Les établissements d'enseignement supérieur coordonnent leurs actions en matière de formation permanente au niveau académique et au niveau régional.

Les centres régionaux du Conservatoire national des arts et métiers sont associés à cette coordination dans des conditions fixées par décret.

Les présidents et directeurs des établissements peuvent désigner d'un commun accord un représentant chargé de promouvoir les activités de formation permanente de l'enseignement supérieur auprès des instances compétentes en matière de formation professionnelle au niveau académique et au niveau régional.

Article 17

En application de l'article 44 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 susvisée, il peut être créé en matière de formation permanente un service commun à plusieurs établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

La décision de création d'un service commun à plusieurs établissements est soumise à la conclusion, par les conseils d'administration des établissements concernés, d'une convention à durée limitée, tacitement renouvelable, fixant les conditions de fonctionnement du service commun.

Article 18

La convention prévue à l'article précédent précise notamment les missions dévolues au service commun, l'établissement de rattachement, la contribution de chaque établissement au fonctionnement, les règles d'organisation et de fonctionnement, les conditions de nomination du directeur ou responsable du service commun et le cas échéant les instances, à mettre en place.

Article 19

Le ministre de l'économie, des finances du budget, le ministre de l'éducation nationale, le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget et de la consommation, le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'éducation nationale, chargé des universités, et le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'éducation nationale, chargé de l'enseignement technique et technologique, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Par le Premier ministre :

LAURENT FABIUS.

Le ministre de l'éducation nationale, JEAN-PIERRE CHEVENEMENT.

Le ministre de l'économie, des finances et du budget, PIERRE BEREGOVOY.

Le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, MICHEL DELEBARRE.

Le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'éducation nationale, chargé des universités, ROGER-GERARD SCHWARTZENBERG.

Le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'éducation nationale, chargé de l'enseignement technique et technologique, ROLAND CARRAZ.

3 - Glossaire

Ministère de l'éducation nationale :

CDSUFC : conférence des directeurs de services universitaires de formation continue.

CNAM : conservatoire national de arts et métiers.

CPU : conférence des présidents d'université.

DGES : direction générale de l'enseignement supérieur.

DEPP : direction de l'évaluation de la prospective et de la performance.

DGF : dotation globale de fonctionnement.

IAE : institut d'administration des entreprises.

IGAEN : inspection générale de l'administration de l'éducation nationale.

Formations et diplômes :

DAEU : diplôme d'accès aux études universitaires.

FOAD : formation ouverte à distance.

FTLV : formation tout au long de la vie.

LMD : licence, master, doctorat.

UFR : unité de formation et de recherche.

VAP : validation des acquis professionnels.

VAE : validation des acquis de l'expérience

Ministère de l'emploi :

DARES : direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques.

OPCA : organismes paritaires collecteurs agréés.