

EVOLUTION DU SYSTEME D'ANALYSE ET DE
REPARTITION DES MOYENS AUX ETABLISSEMENTS
D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR (SAN REMO)

Rapport à Monsieur le Ministre de l'éducation nationale

Groupe de travail animé par Claude LAUGENIE

Professeur des Universités

Ancien Président de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour

Juillet 2001

GROUPE DE TRAVAIL :

EVOLUTION du SYSTEME d'ANALYSE et de REPARTITION des MOYENS aux établissements d'enseignement supérieur (SAN REMO).

ANALYSES ET PROPOSITIONS.

Ce groupe de travail réuni à l'initiative du Cabinet du Ministre, constitué de représentants de la C.P.U. (son bureau), de l'association des Secrétaires Généraux d'universités, des directions de l'administration centrale et de conseillers d'établissements a tenu huit sessions de travail de janvier à juin 2001.

La commande répondait à une demande émanant des établissements, formulée par la C.P.U. et que l'on peut synthétiser ainsi : une indispensable *clarification*, un souhait de *simplification* et de *plus grande justice*, pour un système de répartition des moyens plus *compréhensible* à la fois par les équipes de direction mais aussi par l'ensemble de la communauté universitaire.

La complexité de SAN REMO, sa forte réactivité, son instabilité ont généré au cours des dernières années un sentiment d'opacité qui invite à procéder à une analyse rigoureuse et transparente de ce système. Bien que conçu au départ avec une large participation des responsables universitaires, SAN REMO a ainsi perdu, au fil des ans, la nécessaire confiance qui avait présidé à sa mise en place. Ce groupe de travail a été créé pour retrouver cette confiance, d'abord par le rétablissement d'un dialogue autour d'analyses partagées, ensuite pour répondre aux exigences d'équité qu'implique tout système de répartition.

Dans l'esprit de ses fondateurs, et dans la perspective de la contractualisation, SAN REMO avait été conçu pour répondre à des principes de **juste distribution**. Ces principes ont été reformulés en préalable aux travaux de ce groupe :

- assurer aux établissements le minimum de moyens nécessaires à l'accomplissement de *leurs missions de service public*, étant entendu que ces financements sont destinés à être complétés par d'autres ressources d'origines diverses, publiques ou privées. (la dotation SAN REMO ne constitue en fait qu'une partie du budget des établissements)
- garantir la diversité *et l'égalité des missions des établissements*, quelles que soient *les disciplines qui les supportent*.
- permettre *un traitement équitable de chaque étudiant, sur l'ensemble du territoire*, quel que soit l'établissement d'accueil et, en tout cas, corriger les inégalités éventuelles qui altèrent la qualité du service public.

Pour l'essentiel, ces trois principes ont présidé à l'analyse et aux propositions qui sont présentées ici.

Dans le délai imparti, il n'était pas raisonnable de procéder à une refonte complète de SAN REMO. Le groupe n'a pas perdu de vue pour autant qu'une simplification du système devrait être envisagée à moyen terme et il formule à cet égard quelques recommandations.

Au plan de la méthode, on a souhaité fonder les propositions sur des analyses préalables, rigoureuses et sans concession. Ainsi a-t-on replacé la question dans une perspective diachronique, en examinant l'ensemble des moyens répartis par SAN REMO aux établissements de 1997 à 2001. (l'année 1997 a été prise comme année charnière après le dernier plan de rattrapage). On a ensuite procédé à de multiples simulations du système pour identifier ses défaillances, notamment sa réactivité sélective et sa sensibilité aux effets de taille. Enfin, on a recherché - hors de SAN REMO - des indicateurs statistiques simples pour diagnostiquer la validité des analyses que produit le système.

. L'ensemble de cet examen montre à l'évidence que SAN REMO doit être corrigé pour répondre aux objectifs de justice inter-établissements et interdisciplinaires. Il montre aussi que ce système et les ratios qui lui sont associés doivent être singulièrement relativisés. SANREMO est un outil d'aide à la décision, il est au service d'une politique et celle-ci ne peut se réduire au fonctionnement d'un algorithme qui, par définition, produit suffisamment de bruits de fond pour altérer le sens de ses résultats. A l'issue des travaux du groupe, il est en tout cas apparu clairement qu'il faudra, à l'avenir, faire une distinction forte entre deux démarches :

- celle qui préside à l'analyse de la situation des établissements (SAN),
- celle qui procède à la répartition des moyens nouveaux (REMO).

I - HISTORIQUE, FONCTIONNEMENT, MODIFICATIONS RÉCENTES :

Dans les années 91-92, la mise en place de SAN REMO a constitué une avancée importante. Accompagné par la normalisation des données étudiantes (SISE), ce système avait pour objectif de suppléer le dispositif GARACES qui n'était plus compatible avec la politique de contractualisation des universités. GARACES allouait des moyens sur des normes très détaillées et sur des bases très éclatées, ce qui favorisait une gestion hypercentralisée mais générait aussi des comportements de guichet, des surenchères et finalement des jeux individuels et disciplinaires au détriment des politiques d'établissements.

GARACES a été supprimé en 1990. SAN REMO a été conçu en 1991 et 92, dans la perspective de la mise en place de la contractualisation.

Il est bon de noter que les universités connaissaient alors un bouleversement démographique sans précédent et que le système a été pensé pour distribuer des moyens dans une période de forte croissance.

SAN REMO avait pour objectif (document du Comité Directeur du 8 Juillet 1992)

- d'améliorer l'équité de la répartition des moyens,
- de globaliser les enveloppes (personnels compris) dans les limites réglementaires,
- d'accroître chez les universitaires la conscience de l'interdépendance des moyens.

Le principe d'allocation des moyens introduisait la coexistence d'un financement de base sur critères standards et d'un financement complémentaire attribué sur projets et contractualisé.

La mise en place d'un financement sur critères.

Le financement sur critères était destiné à financer *l'activité courante* des établissements. Celle-ci se mesurait au *nombre d'étudiants* (le nombre de diplômés avait été envisagé puis écarté), puis elle était calculée à partir du *coût des filières*, par secteurs d'enseignements à partir de subventions unitaires définies chaque année. Les secteurs d'enseignement étaient subdivisés en *trois catégories* : enseignements fondamentaux, enseignements à travaux pratiques d'expérimentation et enseignements à finalité professionnelle.

Simultanément, un « Observatoire des Coûts » avait été mis en place pour caler les subventions unitaires sur l'observation des *coûts consolidés constatés par années de formation*. Par exemple, en 1996, le coût constaté d'un étudiant de DEUG de sciences (hors salaires) était de 3229 Fr ; celui d'un étudiant de DEUG de droit de 1550Fr ; celui d'un étudiant de lettres de 1377Fr. La dotation pédagogique était obtenue simplement en multipliant le nombre d'étudiants recensés dans chaque catégorie par le coût unitaire correspondant.

La *critérisation des emplois IATOS* a bénéficié du travail mené par le groupe SILLAND sur la catégorisation fonctionnelle des personnels des universités. Dès 1996, le calcul de la dotation théorique du personnel IATOS s'est appuyé sur *des critères de fonctions se rapprochant de la réalité des missions des établissements*: fonctions scolarité, aide à l'enseignement, aide à la recherche, administration, gestion financière, gestion des ressources humaines et logistique immobilière. Ces dispositions sont toujours en vigueur aujourd'hui.

L'encadrement des établissements en enseignants et IATOS était calculé de manière assez fruste à partir du ratio du *nombre d'étudiants par enseignant ou IATOS*. Le sous-encadrement donnait lieu à une correction de la dotation en coûts T.D. Il en était de même du sous-encadrement IATOS qui faisait l'objet lui aussi d'une « *compensation* ». Le contrat prenait acte des dotations à venir à l'horizon quadriennal.

L'ensemble définissait une *subvention théorique* de l'établissement ajustée en fonction des moyens annuels du Ministère.

Quatre ans de fonctionnement :

Le système a fonctionné de 1993 à 1996-97 . Toutefois, San Remo ne s'est pas imposé aisément. Il impliquait pour les universités un effort de définition des critères de répartition interne aux composantes et aux services.

Les critiques les plus courantes concernaient l'encadrement enseignant (domaine sensible pour la communauté universitaire). Il est vrai que le ratio nombre d'étudiants/ par enseignant/ par discipline constituait un outil fruste et insatisfaisant.

Enfin, on ne manquait pas de souligner ici et là que le coût à l'étudiant sur lequel reposait le système était un coût « constaté » et non pas un coût « cible ».

Le processus de révision, déjà amplement formulé en 1995, s'est concrétisé en 1996-97 par la mise en place d'une commission mixte Ministère, CPU, Ecoles, IUT, IUFM. Les travaux de cette commission ont abouti à un système de répartition d'une autre nature que le premier SAN REMO. Cf. R.CAZENAVE, B.SAINT-GIRONS. 1997. « Rapport sur la rénovation du système de répartition des moyens ».

Le système actuel :

Au regard de l'ancien modèle qui était relativement simple, le dispositif actuellement appliqué *multiplie et détaille les critères de répartition*, un peu en écho et à l'image d'un budget d'établissement, ce qui incite malheureusement beaucoup d'universités à le répercuter en interne.

1 °- Il comprend d'abord une *dotation pédagogique*.

Celle-ci est fondée, pour chaque filière de formation, sur la notion de *charge de référence*. On la calcule à partir du volume horaire pédagogique en équivalent TD. Pour chaque filière, la répartition entre le nombre d'heures de cours, le nombre d'heures de TD ou de TP permet en effet de calculer, selon les maquettes et pour des tailles de groupes de TD et de cours magistraux pré-déterminés, une charge dite « de référence » ramenée à l'étudiant : H/E. La *charge pédagogique constatée* pour une université donnée s'obtient donc en multipliant le coefficient H/E par le nombre d'étudiants de la filière.

La dotation correspondante à chaque filière est ensuite calculée à partir d'un coût forfaitaire de l'heure enseignement qui a été fixé à 80 Fr pour les disciplines tertiaires et 140 Fr pour les disciplines secondaires. Ce coût forfaitaire est multiplié par la charge en heures constatée et détermine la dotation pédagogique.

Le même critère permet de définir *l'encadrement de référence* nécessaire à l'université. Celui-ci, comparé au potentiel enseignant de l'établissement sert de base à la répartition des emplois (ratio potentiel/besoins). Il sert aussi à définir une subvention d'*heures complémentaires* qui correspond à la différence entre la charge théorique et le potentiel postes (évalué en heures TD) de l'université. En réalité, cette subvention - mal nommée car elle introduit une confusion avec les heures complémentaires identifiées dans les établissements - est *une compensation au sous-encadrement enseignant*.

2°- Le nouveau système a réintroduit le *financement des surfaces* (qui, présent dans GARACES, avait été supprimé en 1990) en leur affectant une subvention de 100 Fr. le m². L'entretien des surfaces pédagogiques et recherches participe donc forfaitairement de l'élaboration de la dotation globale SAN REMO.

3°- La répartition des *emplois* IATOS se mesure et se détermine à partir des critères d'analyse des fonctions essentielles des personnels (aide à l'enseignement, recherche, administration etc...). Le sous-encadrement constaté est compensé par une dotation équivalent à 75000 Fr. par emploi. A l'inverse, il est tenu compte du sur-encadrement en personnel IATOS.

4°- Le calcul de la « dotation théorique globale » (DTF) est obtenu :

- en ajoutant à la dotation pédagogique (H/E),
 - la « dotation d'heures complémentaires »,
 - la dotation par « compensation » du sous-encadrement IATOS,
 - la dotation « surfaces »
 - et en soustrayant l'équivalent des droits d'inscription étudiants considérés comme une ressource propre perçue par les établissements
- A noter que sont réinsérés dans la dotation globale les droits d'inscription des étudiants boursiers.

Les outils de SAN REMO : les ratios. (tableau III)

Trois ratios principaux déclenchent l'attribution des moyens :

- La comparaison entre la dotation théorique et la dotation affectée (DGF) définit le *ratio DGF/DTF*. Pour l'ensemble des établissements, celui-ci varie de 0,78 à 1,46.
- La comparaison entre la charge pédagogique ramenée en heures TD définit le besoins en personnels enseignants. Le *ratio potentiel (existant)/besoin* déclenche à un certain niveau l'attribution d'emplois. Il varie de 0,69 à 1,32.
- La comparaison entre *le besoin théorique d'emplois* IATOS après identification du poids des diverses fonctions développées dans l'établissement mesuré à partir de critères concrets (nombre d'étudiants, production de thèses, surfaces, comptes financiers etc..) et le potentiel, définit le ratio déclencheur d'attribution de moyens en personnels IATOS. La fourchette de ce ratio s'établit de 0,82 à 1,32.

Théoriquement, ces trois ratios décrivent l'état de chaque établissement et le besoin de moyens n'induit leur situation.

« Heures Complémentaires »	Fonctionnement pédagogique	Fonctionnement Logistique	Compensation IATOS	Droits (-)	DTF 1+2+3+4-5	DGF	
1	2	3	4	5	6	7	DGF/DTF
8.043.356F	31.608.751 F	15.311.650 F	6.685.813F	11.226.767	50.422.803	43.789.000	0,87
13.755.437 F	34.834.880 F	16.452.500 F	8.685.842F	15.063.461	58.665.198	57.763.000	0,98
8.165.275F	19.402.645 F	9.350.950F	4.615.432F	10.903.871	30.630.431	29.855.000	0,97
12.520.258 F	29.842.502 F	15.377.400 F	4.636.144	16.604.144	45.772.160	43.561.000	0,95
7.879.305F	17.898.813 F	8.506.600F	3.303.813	9.763.221	27.825.310	31.000.000	1,11
11.630.470 F	12.378.018 F	7.650.000 F	5.125.108	5.772.220	31.011.376	26.418.000	0,85
4.348.807F	6.194.155F	4.529.700F	-264.597	4.123.153	10.684.912	9.672.000	0,91
8.604.006F	14.406.998 F	11.301.825 F	3.278.992	13.271.082	24.320.729	29.699.000	1,22
11.030.609 F	10.399.141 F	6.369.000 F	1.705.685	10.169.228	19.335.207	18.684.000	0,97

TABLEAU N° 1 :

STRUCTURE DE LA DOTATION THEORIQUE DE FONCTIONNEMENT et RATIO DGF/DTF.

Les deux premiers exemples concernent des universités scientifiques et santé.

Les deux suivants sont deux universités pluridisciplinaires avec santé.

Deux universités pluridisciplinaires.

Deux universités littéraires.

Le dernier établissement est à dominante juridique.

La DTF repose sur cinq critères. La colonne heures complémentaires correspond en réalité à une compensation de sous-encadrement enseignant. La soustraction des droits perçus (colonne S) équivaut à une retenue pour autofinancement.

On peut observer que, dans plusieurs cas, le poids des compensations (heures complémentaires et compensation IATOS) dans la détermination de la dotation théorique est important (20 à 30% de la dotation).

Les corrections et les protections du système :

L'attribution des moyens aux établissements ne s'ajuste pas toujours aux ratios issus du calcul SAN REMO. Deux dispositions au moins protègent les universités de l'utilisation trop mécanique des données.

La première concerne la dotation financière : c'est *la règle du plancher* qui tient compte ou qui lisse les attributions des années précédentes. Cette règle a permis de passer du premier système SAN REMO à l'actuel sans pénaliser les universités qui voyaient leurs dotations théoriques baisser sensiblement d'un dispositif à l'autre (c'était le cas d'une bonne partie des universités pluridisciplinaires de taille moyenne). Elle a protégé également certaines universités en croissance de la diminution automatique de leur DTF, par l'effet de compensation lié à l'attribution de moyens. Elle a particulièrement protégé les universités scientifiques de la baisse de leurs effectifs (alors que leurs charges diminuaient dans des proportions moindres).

La deuxième disposition corrige *les effets de taille*. Au dessous d'une certaine taille, les coûts fixes et les dépenses incompressibles ne sont plus proportionnels aux effectifs. Au dessous de 100 000 heures-activités, un établissement se voit donc doté forfaitairement d'une augmentation de sa charge (qui ne peut cependant dépasser 40% de la charge initiale afin d'éviter d'encourager les universités à jouer sur l'effet de taille). Récemment, cette correction a été élevée au seuil de 120 000 heures. Elle concerne 23 établissements, majoritairement monodisciplinaires.

II - PRINCIPAUX CARACTERES DU MODELE

Un modèle de financement sur critères :

SAN REMO n'est pas un système normé. *La seule variable réelle du modèle est celle des effectifs étudiants autour de laquelle il est construit.* Les autres indicateurs sont forfaitaires et déterminés empiriquement.

Ce système n'a pas perdu son objectif premier : il est conçu comme *un mode de financement sur critères* afin d'assurer le fonctionnement de base des établissements, dans l'exercice de leurs missions de service public. Cet objectif ne saurait être mis en cause.

Contrairement à la première formule de SAN REMO, le modèle actuel cherche à prendre en compte une plus large gamme d'activités en identifiant des critères les représentant et les situant les uns par rapport aux autres. La sophistication du système est donc liée à la volonté *d'embrasser un éventail de critérisation suffisant pour appréhender la réalité des établissements dans leur diversité.*

Un modèle empirique

La conception du modèle est avant tout empirique. Celui-ci simule des fonctions à partir *d'indicateurs forfaitaires* - heures d'enseignement par étudiant, m2, etc...- dont la signification n'est pas absolue mais relative. Ainsi, SAN REMO ne « dote » pas l'entretien des surfaces pédagogiques ou de recherche, à 100 F le m2. C'est la fonction immobilière et logistique qu'il cherche à identifier par rapport aux autres charges qui configurent la dotation globale.

Il n'est d'ailleurs pas paradoxal qu'un système de répartition se fonde sur des coûts forfaitaires. Les coûts réels sont du ressort des budgets des établissements qui disposent pour y faire face de ressources complémentaires à la DGF.

Un modèle à forte réactivité :

Le modèle apparaît ainsi comme l'agrégation de diverses fonctions qui interagissent à plusieurs niveaux et lui confèrent une forte réactivité. Le ratio H/E génère des crédits en même temps qu'il définit un encadrement enseignant. Les relations de cette double fonction engendrent une sensibilité qu'accroissent les variations d'effectifs.

La fonction pédagogique crée des charges, donc des financements, des besoins en enseignants mais aussi des « heures complémentaires », et en retour des compensations financières à la situation de l'encadrement, le tout bouclé sur les effectifs. Une modification du H/E réagit sur l'ensemble du dispositif (avec, on le verra, des effets mémoire importants), de même qu'une attribution d'emploi enseignant ou IATOS.

Cette sensibilité rend compte de la difficulté de toute intervention sur le système, en même temps qu'elle explique la mobilité des ratios d'une année sur l'autre. Sans explications fournies aux établissements, sans une pédagogie adaptée, cette variabilité donne l'impression d'une grande instabilité. Mal comprise, elle crée de l'opacité.

Le H/E et les effets de taille :

La dotation pédagogique est au coeur de la construction du modèle. Le ratio H/E, fondé sur des coûts-cible basés sur la structure des maquettes, n'en génère pas moins des distorsions par effets de taille.

Les ratios H/E ont été, en effet, déterminés pour des effectifs étudiants donnés, qu'il s'agisse des cours magistraux, des TD ou des TP. Lorsque une université se rapproche de la cible dimensionnelle, l'appréciation de l'encadrement enseignant est convenable. Lorsqu'elle s'en éloigne (effectifs plus réduits), les effets de seuils sanctionnent sévèrement l'établissement, sans identifier pour autant la variable mise en cause.

Ainsi, il a été calculé que, pour un DEUG de 100 étudiants, la surconsommation réelle de moyens, en appliquant une maquette minimum est de 30% supérieure au H/E théorique San Remo. Elle est bien plus importante pour des effectifs inférieurs. Cet effet frappe l'ensemble des universités de taille moyenne et notamment les universités littéraires qui ont, en général, des groupes d'étudiants plus réduits et surtout une offre de formation plus diversifiée. Alors que les trois Deug de sciences et les Deug de droit et AES atteignent les effectifs de référence San Remo, il n'en est pas de même des Deug de langues, géographie, voire économie (figures 1 et 2).

Ce constat invite à réfléchir aux effets de taille et à envisager des corrections, sans pour autant inciter les universités à multiplier les petits effectifs. On notera que cette question ne concerne pas seulement l'enseignement des langues mais aussi beaucoup de formations de troisième cycle fonctionnant à effectifs inférieurs à la référence San Remo, comme les DESS dont les habilitations se multiplient.

PREMIERES CONCLUSIONS

Au terme de cette première analyse, SAN REMO apparaît ainsi comme un *système de répartition multicritères*. Il reflète un large éventail de préoccupations de la communauté universitaire qui a souhaité y retrouver la prise en compte de ses diverses missions et parfois même des spécificités de chaque établissement (exemple : les critères pour les immeubles de grande hauteur ou la multipolarité des sites...).

Mais le système apparaît aussi comme un modèle

- empirique
- complexe
- instable
- et assez réactif.

1°- Il a été modifié presque constamment depuis 1998

- en 1998, en faveur *des filières juridiques*, (amélioration du H/E)
- la même année, en faveur *des disciplines scientifiques* (modification du H/E)
- les coûts des *enseignements de médecine* ont été réévalués en 1999.
- les *corrections d'effets de taille* (niveau des établissements et non des disciplines) interviennent depuis 1998 au dessous de 120.000 *heures-activité*. A noter que cette modification est parfois perdue de vue par les universités bénéficiaires et, qu'à tout le moins, la notification devrait en être faite avec la dotation.
- d'autres modifications moins essentielles sont intervenues ; elles sont assez peu présentes dans la mémoire des établissements : intégration des effectifs de formation continue, extension de la notion de site délocalisé, création d'un H/E « tutorat ».
- on observera que, seules les disciplines littéraires ont conservé leur H/E et les indicateurs du modèle initial.

Ces modifications ont suffisamment affecté les ratios pour que *le modèle en conserve la mémoire*. Sollicité, il les répercute aujourd'hui invariablement dans ses réponses. Ainsi en est-il de la DGF en faveur des universités à dominante scientifique et santé qui cumulent deux inflexions du système au profit de ces disciplines. Or, ces universités ne figurent pas spécialement parmi les établissements les plus en difficultés.

SAN REMO est donc un modèle sensible aux interventions successives et il faut être attentif à en observer les inerties ou les distorsions pour éventuelles corrections.

2°- Le modèle est particulièrement instable.

L'interdépendance des ratios fait qu'une université peut voir sa DTF baisser (donc ses chances d'attribution s'éloigner) si elle a reçu en dotation des emplois et cela, même si ses effectifs augmentent. Cette variabilité est source d'incompréhension de la part des établissements.

Mais la principale cause d'instabilité du système procède *des processus de compensation des sous-encadrements IATOS ou enseignants* (compensations conçues en période d'accroissement des effectifs et au demeurant fort légitimes). Dans certains cas - notamment ceux des université qui disposent de faibles surfaces pédagogiques ou de recherche (bien souvent, il s'agit des établissements à dominante tertiaire) - les compensations

constituent une contribution si importante à la DTF qu'elles occultent *le besoin d'une dotation de fonctionnement minimale*, organisée autour des coûts fixes de l'établissement.

En un mot, destinées à diminuer à terme, consécutivement à l'attribution de moyens en personnels ou à la suite d'une baisse des effectifs, ces compensations laissent, dans certains cas, une *dotation de base insuffisante au fonctionnement de l'université*. (Cette situation ne se présente pas pour les universités à dominante scientifique, généralement bien dotées en surfaces pédagogiques, ce qui indique que la dotation surfaces peut intervenir comme un facteur de stabilité de la DTF).

Dans l'éventualité d'une refonte complète du système, le poids de chacune des composantes de la DTF devrait être sans doute revu dans le sens d'une simplification et surtout, d'une plus grande stabilité du dispositif

A tout le moins, il est indispensable aujourd'hui d'identifier les dotations compensatoires dans les attributions financières des établissements et d'en expliquer les principes de variations.

Il est recommandé enfin qu'à la notion d'heures complémentaires soit substituée celle de « compensation enseignante ».

3°- D'une manière générale, la complexité structurelle de la DTF en rend la lecture difficile.

C'est notamment le cas de la soustraction des droits universitaires perçus par les établissements . Indépendamment d'une signification politique peu claire, celle-ci n'atténue pas l'instabilité du modèle. Elle pénalise les universités en croissance et protège les universités qui perdent des effectifs.

Cette retenue n'a pas d'autre objectif que de rapprocher la DTF en masse de la répartition annuelle de la DGF. Il est vrai qu'un trop grand éloignement des deux valeurs se traduirait par des ratios de répartition absolument incompréhensibles. Cette soustraction est par ailleurs atténuée par la compensation boursière restituée aux établissements qui est un élément important de juste répartition de la DGF.

Si elle devait être conservée, la soustraction des droits d'inscription perçus par les établissements devrait être plutôt considérée comme une « retenue forfaitaire sur ressources propres » et stabilisée à son taux actuel.

4°- La difficile simplification du calcul de la dotation théorique.

Le groupe de travail a simulé plusieurs tentatives de simplification du calcul de la DTF

- D'abord en envisageant *la suppression de la retenue sur auto-financement* (droits). Au résultat, l'éloignement des ratios qu'induit cette simulation rend totalement incompréhensible le système. Pour revenir à des ratios acceptables, il faudrait considérer des forfaits au m² ou à l'heure activité très faibles et si faibles qu'ils en deviendraient invraisemblables.

- Si l'on remarque que le montant des retenues sur ressources propres est approximativement équivalent aux dotations surfaces (en masse, 860 MF de retenues pour 821 MF de dotations surfaces, et ceci pour une DTF globale de 2309 MF), on peut imaginer *de simplifier le modèle en supprimant ces deux composantes de la DTF*.

- Cette hypothèse n'a pas été retenue, car les simulations ont montré qu'à l'échelle des établissements, elle modifierait très sensiblement les équilibres actuels. Cela, *au détriment des universités à dominante scientifique et santé* dont le niveau de dotation dépend largement de l'importance de leurs surfaces. Ce serait moins le cas pour les universités tertiaires. En tout cas, un tel bouleversement ne serait pas acceptable. Il ne pourrait être corrigé qu'en instituant pour chaque type d'établissement des coefficients de corrections ou d'ajustement qui ne simplifieraient en rien le dispositif actuel.

A vouloir retoucher la structure de la DTF, c'est en réalité l'ensemble du système SAN REMO qu'il faudrait reconsidérer. Sans doute, sur la base d'un critère plus général de coût global à l'étudiant » par filière ou peut-être, par semestres, si l'évolution des filières est appelée à se calquer sur le système européen de formation qui ne manquera pas de se mettre en place à l'avenir.

Une telle étude suppose l'existence d'un référentiel - qui est à construire - et de longues simulations. Modifier en profondeur le système de répartition des moyens demandera du temps et une mise en perspective qui sort du cadre du travail de ce groupe.

III- LE FONCTIONNEMENT DE SAN REMO depuis 1997.

Comment le modèle a-t-il présidé à la distribution des moyens aux établissements, ces dernières années ? Avant de corriger les distorsions ou les injustices de San Remo, il fallait en observer concrètement le fonctionnement. Le groupe de travail a choisi de le faire sur la période 1997-2001. L'objectif étant non seulement d'analyser les résultats des distributions, mais aussi d'en saisir la dynamique et les tendances, sur une durée suffisamment récente et non perturbée.

La Direction de l'Enseignement Supérieur, mais aussi la D.P.D. lorsqu'elle était concernée, ont permis de rassembler, en toute transparence, l'ensemble des données disponibles.

La méthode a consisté à

- examiner l'évolution des paramètres et des indicateurs San Remo.
- globaliser les moyens (enseignants, IATOS, DGF) et les rapporter à diverses variables, notamment à l'étudiant.
- comparer les ratios San Remo avec d'autres indicateurs simples et généraux habituellement utilisés dans la Communauté européenne. Ex : nombre d'étudiants par enseignant, nombre d'étudiants par IATOS, nombre d'IATOS par enseignant, m2 par étudiant, DGF par étudiant etc...
- observer les résultats par catégories d'établissements pour identifier éventuellement des modes de fonctionnement du modèle selon les types d'universités.
- A cette fin, la catégorisation SILLAND qui résulte d'une étude aboutie de 1994 a été utilisée. La DPD fera sous peu une mise à jour de cette enquête (et proposera éventuellement des modifications). En attendant, celle-ci nous a servi à ventiler les résultats. Elle s'est avérée au fur et à mesure des études particulièrement pertinente, même si la situation de certains établissements dans la typologie invite à interpréter leurs résultats avec prudence. On notera qu'aujourd'hui le critère des formations professionnalisantes pourrait être pris en compte comme l'élément d'une sous- classification des catégories d'universités. (cf tableau des catégories d'établissements en annexe)

A - L'EVOLUTION DE LA DGF et la CORRELATION avec les EFFECTIFS ETUDIANTS

La première variable à mettre en regard des moyens distribués depuis 1997 est évidemment l'évolution des effectifs étudiants durant la période considérée.

En 2001, l'allocation globale de fonctionnement distribuée aux établissements s'est élevée à 3,5 milliards de francs (elle ne représente bien entendu qu'une partie des moyens alloués aux universités). Elle a progressé en cinq ans de 9%. Globalement, sur la période, les effectifs étudiants ont fléchi de 3% (tableau 2).

Les IUT, les IEP, les Ecoles d'ingénieurs ont vu leur DGF suivre normalement la progression de leurs effectifs.

Le nombre d'étudiants des université a décru de 5 %.

Cependant

- cette décreue n'est pas générale. Cf. l'enquête de la DPD.
- la DGF a continué de s'accroître et de rattraper le retard de certaines universités. - L'augmentation des formations professionnalisantes (à fort H/E) a été le principal facteur d'évolution des dotations. Elle reflète en cela la politique nationale. Il n'est donc pas surprenant d'observer à leur propos une augmentation de la DGF sur cinq ans (au demeurant modérée).

Lorsque l'on observe la variation des effectifs étudiants par université, on constate qu'elle est loin d'être homogène (tableau 3).

Ces variations sont plus contrastées encore à l'intérieur de chaque classe d'établissement.

- Ainsi, les universités scientifiques ont perdu entre 5 et 10% de leurs étudiants depuis cinq ans (avec un maximum à 21%). Seules ont résisté quelques universités de grandes métropoles.
- Il en est de même de la catégorie des universités pluridisciplinaires avec santé.
- Les universités pluridisciplinaires (hors santé) ont des caractéristiques plus hétérogènes. Comme celles de la catégorie précédente, les plus anciennes ont perdu entre 10 et 20% de leurs effectifs (politiques régionales incohérentes ou créations irraisonnées de STS ou CPGE). Elles côtoient par ailleurs des universités nouvelles, ex-nouvelles ou récentes qui sont toujours en croissance Artois, Avignon, Bretagne-sud, La Rochelle, Littoral, Evry, Cergy, Marne la Vallée...

	Evolution San Remo 2001	Evolution 1997-2001	DGF 2001	DGF 1997- 2001	IATOS 1997- 2001	Enseignants 1997-2001
UNIVERSITES	1.131.103	- 5 %	2.311.843.000	+ 6,5%	+2.677	+ 4.457
IUT	114.005	+ 14,4 %	803.373.000	+ 14,9%	+ 334	+ 908
Ecoles d'Ingénieurs	40.733		376.899.000	+ 14,9	+ 223	+ 413
IEP	6.563	+ 8,3 %	24.645.000	+ 12,1	+ 23	+ 69
TOTAL	1.291.386	- 3 %	3.500.377.000	+ 9 %	3.256	5847

TABLEAU N° 2: ALLOCATION DE MOYENS et évolution des EFFECTIFS de 1997 à 2001.

TYPES D'UNIVERSITES	EFFECTIFS 2001	VARIATION 1997-2001
Scientifiques et santé	235.410	-5,7%
Pluridisciplinaires avec santé	334.208	-9,2%
Pluridisciplinaires 1	215.421	+1,3%
Tertiaires à dominante littéraire	235.622	-3,7%
Tertiaires à dominante droit	110.440	-3,7%
TOTAL	1.131.101	-4,9%

TABLEAU N°3: VARIATION des EFFECTIFS SAN REMO selon les CATEGORIES D'UNIVERSITES.

La décrue des effectifs d'étudiants n'affecte donc pas les établissements de la même manière. Il existe encore aujourd'hui des universités en croissance et en situation tendue, notamment parmi celles qui ont été créées récemment.

Cette analyse est l'occasion de faire un premier commentaire sur les corrélations entre effectifs étudiants et besoins des établissements. Certes, il est souhaitable d'ajuster l'évolution des moyens de l'enseignement supérieur à celle des effectifs étudiants. Il faut noter néanmoins que les besoins de financement de l'enseignement supérieur ne suivent pas des règles linéaires simples

- Une baisse des effectifs ne se traduit pas par une diminution proportionnelle des coûts. Les établissements font face à des coûts fixes, incompressibles, qui ne s'abaissent qu'au dessous de certains seuils.
- L'évolution de l'offre de formation engendre des coûts nouveaux, notamment dans le secteur professionnalisant.
- L'évolution de la pédagogie tend à généraliser les enseignements par petits groupes.
- Enfin, les nécessaires modernisations qu'induit le progrès technologique rapide, particulièrement dans le secteur des réseaux et des sciences de la communication, ou par exemple celui des logiciels intégrés de gestion documentaire, alourdissent singulièrement les charges des établissements, au delà des variations d'effectifs.

Le coût des enseignements supérieurs n'est donc pas stable. Il dépend très sensiblement de la politique nationale, de l'évolution de la pédagogie et de l'évolution des techniques.

B - L'EVOLUTION DES MOYENS DES UNIVERSITES et les INDICATEURS

Afin d'apprécier les moyens distribués depuis 1997 par le système, nous avons considéré les dotations consolidées en globalisant emplois enseignants, IATOS et DGF. On peut croiser ces données avec l'évolution des effectifs étudiants. Ce ratio devient alors un intéressant indicateur de la dynamique des établissements en terme de moyens.

Effectifs 1997	Effectifs 2001	Dotation consolidée 1997	Dotation consolidée 2001	Evolution 1997-2001	Evolution en %
1.189.843	1.131.101	21.849 MF	24.127 MF	+ 2.278 MF	16,2%

TABLEAU N°4: DOTATIONS CONSOLIDEES ET EVOLUTION DES EFFECTIFS. Echelle nationale.

On notera d'abord que ces données *changent les perspectives de raisonnement sur le financement de l'enseignement supérieur*. Celui-ci a mobilisé en 2001 près de 24 Md de Fr. (estimation pour les universités, hors équipement, maintenance, recherche etc.). Depuis 1997, la contribution de l'Etat en emplois ou DGF s'est accrue de 2.778 MF. Soit +3,24% par an. Quant à la dotation consolidée d'une grande université littéraire parisienne, elle dépasse 400 MF. Celle d'une université scientifique de taille moyenne atteint 500 MF. Les raisonnements qui s'appliquent à ces sommes ne sont évidemment pas de même nature que ceux qui ne considèrent que des fractions de dotations.

On ne s'étonnera donc pas que la commission prône, autant que faire se peut, la pratique du raisonnement sur les moyens consolidés.

A l'échelle des établissements, l'examen de la variation de la dotation consolidée par étudiant confirme la typologie des établissements et différencie sensiblement la tendance évolutive de leurs moyens. On peut ainsi identifier quatre type d'établissements quant à la dynamique effectifsmoyens (tableau 5).

CATEGORIES D'UNIVERSITES	DOTATIONS CONSOLIDEES PAR ETUDIANT (2001)	VARIATION 1997-2001
Scientifiques avec santé	35.310 Fr.	11,2%
Pluridisciplinaires avec santé	20.599 Fr	22,8%
Pluridisciplinaires	19.567 Fr.	18,6%
Dominante lettres	13.640 Fr.	15,5%
Dominante droit	13.599 Fr.	16,2%

TABLEAU N°5: DOTATIONS CONSOMMES PAR ETUDIANT (1997-2001).

1 ° - Certaines universités scientifiques et médicales ont reçu des moyens alors que leurs effectifs s'abaissaient sensiblement et leur soutien logistique s'élevait consécutivement aux constructions du contrat de plan. Elles ont ainsi vu leur dotation consolidée s'accroître. Celles qui ont maintenu leurs effectifs ont une situation moins favorable - ce qui abaisse la moyenne à 11,2% - mais leur dotation actuelle reste élevée: au dessus de 28.000 Fr et une moyenne de 35.000 Fr. par étudiant.

2° - Les universités pluridisciplinaires avec santé ont aujourd'hui des dotations globalement homogènes : autour de 20.000 Fr. Depuis 1997, elles ont perdu des effectifs de sorte que leur situation relative s'est améliorée (souvent plus de 25% de croissance et jusqu'à 42%). Pour certaines d'entre elles - la plupart des universités de capitales régionales - le processus aboutit à un véritable rattrapage. La situation de celles qui ont vu leurs effectifs se maintenir est par contre beaucoup plus tendue.

3° - Les établissements pluridisciplinaires hors santé rassemblent d'une part des universités dont la dynamique se rapproche des précédentes. Elles ont incontestablement rattrapé une partie de leurs retards. D'autre part, s'identifient clairement des établissements dont l'augmentation de la dotation par étudiant est beaucoup plus faible : ce sont en général des universités qui maintiennent une croissance des effectifs et, pour la plupart, des universités très récentes.

4° - Les universités tertiaires constituent la quatrième catégorie. Elles inscrivent leurs dotations consolidées à des niveaux très inférieurs aux précédentes. (environ 13.000 Fr. par étudiant). Elles rassemblent elles-aussi des situations très contrastées selon les évolutions d'effectifs étudiants.

Le ratio dotations consolidées par étudiant apparaît ainsi comme un bon identifiant des catégories d'universités. A l'intérieur de ces catégories, il désigne clairement les établissements en situation tendue. Il doit être cependant apprécié sur une durée suffisante.

10	0,6	0,7	0,8	0,9	1	1,1	1,2	1,3	1,4 P/B IATOS
		Scientifiques/santé santé				• Pluridisciplinaires aves santé Dominante lettres			Pluridisciplinaires hors
		O Dominante droit				- - - Linéaire (Scientifiques/santé) - - - Linéaire (Pluridisciplinaires aves santé)			Linéaire (Pluridisciplinaires hors santé) Linéaire (Dominante lettres) - - -
		Linéaire (Dominante droit)							

C - LA SIGNIFICATION DES RATIOS SAN REMO.

Aux ratios San Remo déjà décrits, il est apparu intéressant d'ajouter l'éclairage de ratios statistiques simples : nombre d'étudiants par enseignant, nombre d'étudiants par IATOS, nombre d'IATOS par enseignant, m2 par étudiant, DGF par étudiant.

La comparaison de ces groupes de ratios a conduit ensuite à traiter ces données et à rechercher les variations linéaires éventuelles entre ratios comparables. Exemple : relation entre le potentiel/besoin enseignant San Remo et le ratio statistique nombre d'étudiants par enseignant. Les conclusions de ces traitements sont éclairantes. Elle sont illustrées par les droites de régression et les tableaux ci-dessous.

1° - L'établissement des droites de régression (étudiants par enseignant en ordonnée et ratio San Remo en abscisse) confirme l'intérêt de raisonner dans le cadre de la typologie des universités.

On constate ainsi que les ratios d'encadrement enseignant et IATOS des universités scientifiques et santé sont assez resserrés et s'inscrivent dans une fourchette étroite : autour de 12 étudiants par enseignant, de 17 étudiants par IATOS. Le ratio San Remo est pour sa part plus dispersé et cette dispersion relativise sa signification. De ce fait, les valeurs des universités s'alignent sur une droite à très faible corrélation, en base abscisse du graphique cartésien.

On observe un positionnement assez symétrique quoique plus défavorable des universités pluridisciplinaires avec santé.

Les universités tertiaires ont au contraire une localisation très haute (encadrement plus faible) et très corrélé avec les ratios statistiques. Les universités littéraires sont dans la position la plus défavorable.

Pour leur part, les universités pluridisciplinaires se disposent en nuages de points en situation intermédiaire et démontrent par là leur diversité : depuis les universités pluridisciplinaires de première génération à spectre disciplinaire équilibré jusqu'aux jeunes universités - ex-nouvelles- dont les ratios défavorables soulignent la fragilité.

L'examen de ces ratios confirme enfin, au delà des caractères du modèle San Remo, les césures qui séparent aujourd'hui les catégories d'université

- La première césure est celle qui oppose universités scientifiques et universités pluridisciplinaires. Elle se manifeste sur tous les indicateurs (enseignants, IATOS, m2, DGF). Cette césure traduit les besoins spécifiques légitimes des enseignements scientifiques, notamment expérimentaux, dont on sait d'ailleurs qu'ils sont sous-dotés en terme d'équipement ou de renouvellement d'équipement (Cf. supra). Leur situation s'est néanmoins améliorée du fait de la baisse de leurs effectifs étudiants. Ces universités ont bénéficié d'un réajustement de normes sur toutes leurs disciplines. L'effet mémoire de ces modifications les placent en première ligne en terme d'allocation de moyens. Les établissements qui intègrent des sciences sociales sont moins bien situés.

- L'ensemble des universités pluridisciplinaires constitue une deuxième catégorie avec des ratios assez homogènes. De façon anecdotique, le ratio DGF/étudiant s'élève dès qu'il s'agit d'universités à faibles effectifs.
- La deuxième césure identifie l'ensemble des établissements à dominante tertiaire. Cet ensemble se distingue des précédents en terme d'encadrement enseignant (-25%), appui RATOS (-20 à -40%), de m2 (-40%) et de DGF (-40%), le déficit des universités littéraires étant légèrement plus accusé en encadrement RATOS et DGF.

Le différentiel entre ces catégories s'est très légèrement amélioré depuis 1997. Mais, il reste réel. Le décrochage des universités tertiaires sur l'ensemble des indicateurs est un constat. Il s'avère dès que l'on compare ce différentiel avec celui qu'établissait l'Observatoire des coûts en 1994. Il était alors d'un facteur 2 à 2,3 ; il varie aujourd'hui d'un facteur 2,5 à 3. Les simulations effectuées sur le modèle confirment d'ailleurs ce processus. Pour des raisons structurelles, la réponse de San Remo défavorise par exemple les universités à dominante littéraire dès que les effectifs étudiants faiblissent.

Ainsi, pour une simulation de baisse des effectifs de 5%, on observe que

- la DTF des universités scientifiques et médicales diminue de -7,9%.
- celle des universités à dominante juridique diminue plus sensiblement: -9,9%
- mais, celle des universités à dominante littéraire diminue de 12,7%.

On peut ainsi considérer que le malaise exprimé par certaines universités pluridisciplinaires ou tertiaires traduit une perception de dégradation de leur situation, surtout pour celles dont les effectifs se maintiennent ou s'accroissent.

/ M2/DGF/ ENSEIGNANTS, ETUDIANT ETUDIANT

TYPE d'établissement	ETUDIANTS/ ENSEIGNANTS	ETUDIANTS/ IATOS	IATOS /ENSEIGNANTS	M2/ ETUDIANT	DGF/ ETUDIANT
Scientifiques et santé	12,09	17,32	0,70	11,4	2600 Fr.
Pluridisciplinaires et santé	19,63	37,24	0,53	7,5	2002 Fr.
Pluridisciplinaires hors santé	22,19	39,19	0,57	7	2646 Fr.
Dominante lettres	29,13	58,83	0,50	4,1	1226 Fr.
Dominante droit	31,08	50,78	0,61	4,2	1363 Fr.
Moyenne nationale	19,55	33,03	0,59	7,2	2025 Fr.

TABLEAU 6 : RATIOS GENERAUX PAR CATEGORIES D'ETABLISSEMENTS.

IV - PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS DU MODELE.

Les propositions de modification du modèle présentées ici sont apparues progressivement au cours de l'analyse à laquelle a procédé la commission : observation du système, simulations, applications de ratios, analyse de la situation des universités, mise en perspective.

Il s'agit de *corrections, d'inflexions ou de rééquilibrages*. Une refonte de San Remo exigerait de reconstruire le modèle en totalité, sans doute autour du critère des coûts globalisés de formation, mais en accord avec les nouveaux parcours qu'introduira la procédure de créditation de type ECTS. Il faudrait surtout qu'une telle refonte s'accompagne de *la création d'un outil permanent d'appréciation et de mesure des coûts*: Agence ou observatoire.

Il n'en est pas moins possible de redresser ce dispositif à l'horizon du court terme.

1° Les **objectifs** des modifications proposées sont apparues dès les premières analyses du modèle

- Il faut d'abord procéder à des **corrections techniques** quant à la définition de la DTF
 - . ne plus utiliser notamment la notion *d'heures complémentaires*, mais celle de *compensation enseignante*.
 - . Il est souhaitable de bloquer dorénavant à son niveau 2001 la retenue des droits d'inscription des étudiants et d'en modifier le concept dans le sens d'une *retenue sur ressources propres*.
- Il faut atténuer la distorsion et les « **effets mémoire** » introduits par les précédentes modifications des coûts ou du ratio H/E.
- Il est souhaitable de corriger les injustices générées par **la structure du ratio H/E** (effet de taille).
- Il est inévitable de corriger **le déséquilibre de certains H/E** non retouchés jusqu'ici (lettres et arts notamment).

2° **Quelques principes ont guidé les choix de ces modifications**

- Ne pas accentuer les défauts du système et notamment son manque de lisibilité.
- Ne pas renforcer son instabilité. C'est par exemple à ce titre qu'une augmentation de la compensation IATOS n'a pas été retenue.
- Ne pas modifier l'équilibre des forfaits (heures activités ou m2). Les simulations auxquelles il a été procédé n'ont pas démontré l'intérêt de reculer la cible en ce sens. Au demeurant, ces forfaits n'ont pas pour fonction de définir des dotations absolues, mais de situer les fonctions les unes au regard des autres. Ils n'ont pas de raison d'être indexés.(1).
- Ne faire reculer les trois cibles des dotations théoriques (DTF, enseignants, IATOS) que sur des objectifs clairs, identifiables en terme de plus grande justice et d'adaptation aux missions nouvelles des établissements.
- Eviter de procéder à des *corrections strictement disciplinaires* et considérer plutôt l'échelle des établissements ou des catégories d'établissements.
- Privilégier la lecture de l'appui des *fonctions IATOS* aux missions de l'enseignement supérieur. Cette priorité, affichée depuis longtemps par la CPU, est vivement ressentie sur le terrain des établissements.
- Enfin, dernier principe qui s'est imposé et a inspiré les choix de la commission *aller dans le sens de la simplification du modèle*.

Indépendamment des propositions techniques déjà formulées, trois catégories de modifications sont ainsi proposées :

¹ Cette question sera d'ailleurs abordée ultérieurement par les modifications qu'induirait le passage à l'euro. La commission propose à ce sujet d'arrondir le forfait au m2 à l'unité supérieure - ce qui équivaldrait à une hausse de 5Fr. le m2- . Inversement, pour simplifier les calculs des forfaits horaires ceux-ci pourraient être abaissés à l'unité inférieure, ce qui entrainerait une baisse de 0,01 % de ces forfaits.

1° La simplification et le réajustement des ratios H/E

S'il est indispensable de procéder à des réévaluations dans le secteur des disciplines littéraires et artistiques, celles-ci sont envisagées dans le cadre d'une réorganisation plus générale du ratio H/E. Actuellement, ce ratio offre 32 situations de coût à l'étudiant.

Il est suggéré de lui substituer **6 classes de H/E pour les formations initiales et 6 classes pour les formations professionnalisantes**. Les formations littéraires, les licences d'AES et sciences économiques sont réévalués de même que les Deug SSM et SNV. Les MSG et les IEP sont situés dans des classes plus favorables (tableaux 7 et 8).

Ces modifications ont évidemment pour limites les conséquences qu'elles induisent en terme de recul des cibles enseignantes et DGF (la charge enseignante recule au total de 3258 équivalents-temps plein et la DTF de 207 ME). Elles s'inscrivent dans le sens de *l'évolution souhaitable de la simplification du ratio H/E*.

2° Une nouvelle appréciation des besoins en personnels IATOS

L'appui des IATOS aux diverses missions des universités est suffisamment essentiel pour que l'on porte une attention prioritaire aux indicateurs qui y président. La commission a fait le choix de faire reculer la cible dans ce secteur pour introduire plus de justice, combler les insuffisances et les faiblesses du potentiel, notamment sur la documentation et sur la recherche et mettre plus de clarté dans le dispositif.

a - pour des raisons d'équilibre, il est indispensable de modifier le critère d'appui à la **fonction enseignement du secteur tertiaire** non professionnel, dans le calcul de la dotation théorique. On prend en compte aujourd'hui 1 IATOS pour 450 étudiants dans le secteur tertiaire et 1 IATOS pour 100 étudiants du secteur secondaire.

Il est proposé d'attribuer en dotation théorique 1 IATOS pour 300 étudiants dans le secteur tertiaire. (coût en dotation théorique : 752 IATOS et 53 MF. en compensation DTF.

PROPOSITION de SIMPLIFICATION du RATIO H/E.

FORMATIONS FONDAMENTALES: 6 CLASSES

Aucune valeur du H/E n'est baissée.

H/E	6,3	7,6	10,5	12	14	15,2
1 °CYCLE	C1 C4 D2	C2 C5 (+0,2) L1 (+0,9)	C3 L2 (+2) S1		S2(+0,2)	
2°CYCLE		D3 (+0,4) L3 (+0,6)	L4 (+1,9)	L5 (+0,9)	S3(+0,5)	S4
3°CYCLE	DEA					

TABLEAU 7.

Les sigles correspondent à la nomenclature des classes de formation SanRemo.

Sont indiquées en caractères gras les formations reclassées, avec la valeur d'augmentation du H/E.

FORMATIONS PROFESSIONNALISANTES: 6 CLASSES

H/E	17	23,6	27,3	32	36,5	40
1°CYCLE	STAPS (+0,5)	DEUST III DUP III T6	DUT III T5		DUT II	ÉCOLES
2°CYCLE	STAPS (-0,3)	IEP (+2,6)	IUP III LIC.Pro III		IUP II MST II LIC. Pro.	d'
3°CYCLE	DESS III (+ 1)			DRT DESS II		INGÉNIEURS

TABLEAU 8.

La classe 21 est supprimée. Les IEP entrent dans la classe des DEUP III. Les MSG intègrent la classe 17 (+0,8).

b- Secteur clé de l'activité universitaire, notamment - mais pas seulement- dans les disciplines tertiaires, la documentation est un domaine où la faiblesse de l'appui administratif est récurrente.

Il est donc proposé de créer, dans la dotation théorique IATOS, une fonction d'aide à la documentation: 1 IATOS pour 1000 étudiants.

Cette mesure concerne toutes les universités. Elle recule la cible théorique de 1200 IATOS et la compensation financière s'élève à 88,5 MF.

c- La **fonction IATOS d'appui à la recherche a fait** l'objet dans les commissions passées de longues discussions. Fondée exclusivement sur un critère très focalisant - la production de thèses - la critérisation existante s'accompagne de dispositions de corrections si complexes et illisibles qu'il est apparu nécessaire de les simplifier.

Le principe consiste à renforcer la place de la fonction recherche dans la dotation théorique, tout en équilibrant les critères.

Un premier critère, à objectif de stabilisation, prend en compte le nombre d'enseignant-chercheurs :
 13 pour le secteur secondaire
 26 pour le secteur tertiaire.
 Le second critère retient la production scientifique des thèses
 1,3 thèse dans les disciplines secondaires
 4 thèses dans les disciplines tertiaires.

Les dispositions concernant les Ecoles et les IEP ne sont pas modifiées.

Au résultat, aucune université ne voit sa dotation théorique baisser sur le critère recherche. L'amélioration est au contraire sensible pour toutes les catégories d'établissements.

Type d'université	% d'évolution de la dotation théorique en IATOS sur critère	Compensation DTF
-------------------	---	------------------

	recherche	
Scientifiques et santé	+24,7%	56,3 MF
Pluridisciplinaires avec santé	+26,8%	34 MF.
Pluridisciplinaires	+23,6%	17 MF.
Dominante Lettres	+35%	12 MF.
Dominante Droit	+20,7%	3,9 MF.

TABLEAU 9. EVOLUTION DE LA DOTATION THEORIQUE IATOS, par catégories d'universités.
 Au total, la répercussion sur la cible théorique est de 2088 IATOS et 136,6 MF.

3° Une approche plus fine des corrections de taille

Ces dispositions concernent plus particulièrement les universités pluridisciplinaires et résultent des analyses effectuées sur les variations de la charge pédagogique en fonction des effectifs (Cf. Fig. 1 et 2).

Les corrections de taille apportées par San Remo concernaient jusqu'ici un volume global d'heures activités (seuil de 120.000 heures).

Il est proposé d'appliquer ces corrections par grands champs disciplinaires au dessous des moyennes nationales :

- 35.000 heures en droit
- 50.000 heures en Lettres
- 65.000 heures en Sciences.

Le coefficient appliqué est de 0,2 (contre 0,4 actuellement) pour éviter que cette mesure de correction et de justice ne devienne un levier favorisant les formations à très petits effectifs.

Les universités bénéficiant des corrections plus favorables à 120.000 heures les conservent. Les simulations montrent que, pour les autres établissements, les nouveaux ratios prennent mieux en compte la charge réelle, s'agissant notamment des universités pluridisciplinaires de taille moyenne à fonction régionale et à large spectre disciplinaire. Cette proposition recule la cible théorique de 1193 ETP enseignants et de 72,8 MF.

Au total, le recul des cibles de dotations théoriques est estimé à 558,8 MF pour la DTF à 4.389 ETP enseignants et 4.133 IATOS. Les modifications de ratios qui en résultent apportent plus de justice dans les rapports inter-établissements, plus de lisibilité pour les universités en difficulté, sans pour autant bouleverser les équilibres existants.

V - LA REPARTITION DES MOYENS : quelques propositions.

Au long de ses travaux, la commission a souvent souligné l'indispensable distinction à faire entre le système d'analyse des moyens et des besoins des établissements et l'allocation annuelle de ces moyens. Lorsque le dispositif d'analyse et d'évaluation des besoins est jugé négativement par les établissements, le système de répartition se trouve englobé dans cette

appréciation et en conséquence mis en cause et contesté (et inversement). C'est ainsi que la confiance de la communauté universitaire dans le modèle s'est peu à peu éoussée.

L'assimilation des deux démarches n'est en réalité pas souhaitable. Les ratios San Remo différencient les situations respectives des établissements. Leur mode de calcul ne leur permet en aucun cas de constituer des outils d'appréciation de sur-dotations ou de sous dotations absolues. Le ratio potentiel/besoin de valeur 1 n'est pas une cible idéale et l'on pourrait démontrer que les écarts entre établissements s'apprécient plus justement en considérant les données de leur catégorie. Il est par ailleurs des cas où les ratios San Remo sont absolument inadaptés : s'agissant des universités d'outre-mer - Antilles-Guyane est un exemple flagrant - ou de certaines universités nouvelles.

L'exemple des charges d'enseignement illustre assez bien la nécessaire différence à faire entre démarche d'analyse et processus de distribution ou de dotation. *Le ratio San Remo* tel qu'il est calculé habituellement évalue une charge non couverte en moyens qui s'exprime en ETP, seule donnée possible de comparaison entre les universités. Par contre, le *ratio du besoin en postes* tiendra compte du pourcentage d'heures effectuées par des intervenants extérieurs, qu'il s'agisse de formations professionnelles ou même de formations fondamentales (leur tendance est à l'ouverture). Ainsi, selon leur catégorie, les « *besoins* » *des établissements* se traduiront aussi bien en postes qu'en dotations de fonctionnement. Les règles de répartition actuelles fonctionnent d'ailleurs sur ce modèle.

A l'utilisation mécanique d'un algorithme, il paraît enfin souhaitable :

- de substituer l'affichage d'une *politique claire d'allocation des moyens*, l'algorithme devenant alors un outil d'aide à la décision.
- d'inscrire la répartition des moyens dans une perspective qui dépasse le cadre de l'annualité budgétaire et retrouve les chemins de *la démarche contractuelle*.
- *d'éviter de distribuer des moyens en aveugle*, sans contrepartie, et sans engagement sur des objectifs de la part des établissements qui les reçoivent.

Il n'est pas souhaitable par exemple que des universités demandent des dotations de postes d'enseignants au seul vu de la charge d'enseignement et sans programmation de l'accueil recherche dans des équipes constituées selon des programmes évalués.

Il n'est pas cohérent que des universités se voient dotées de postes IATOS, sans mettre en oeuvre des politiques de GRH, en conservant des postes sur budget qui grèvent leur fonctionnement. Ces pratiques sont au demeurant très iniques au regard des établissements qui font l'effort de gérer leurs ressources et d'intégrer leurs personnels sur postes statutaires.

Il n'est pas raisonnable d'octroyer des moyens financiers de rattrapage à des établissements dont les fonds de roulement font la preuve que leurs réserves augmentent au rythme des dotations.

En d'autres termes et malgré la difficulté de la démarche - si les répartitions ne sont pas décidées sur des critères cohérents, elles donnent rapidement le sentiment qu'elles procèdent de décisions de guichets- il est important d'ouvrir le chantier d'un ensemble de principes et de règles simples qui constitueraient une sorte de code des procédures d'attribution des moyens. On s'attardera ici sur deux de ces principes

1° La réintégration de la question des moyens dans la démarche contractuelle.

Le champ du contrat est celui de l'autonomie et de la spécificité des établissements - donc des corrections et des compensations éventuelles - Mais il est aussi le point de rencontre entre une politique nationale et le champ du local.

a- Document de négociation du projet, le contrat *fait une place très insuffisante aux moyens consacrés aux actions programmées par les établissements*. A l'exception des plans de rattrapage de 96-97, la disparition de l'évocation des moyens dans les contrats a fait entrer dans les faits, depuis 1993, 'une dissociation entre projets et moyens qui est presque devenue une posture « épistémologique ». On voit ainsi des établissements empiler les années de formation et demander des habilitations en création, sans moyens affichés ou sans redéploiements envisagés de l'offre de formation.

Un retour à l'évaluation des coûts des actions envisagées dans les contrats est à brève échéance une démarche inévitable.

b- Le contrat de développement doit être l'occasion de procéder à l'analyse contradictoire de l'état d'une université quant à ses moyens en DGF, en enseignants, en IATOS. Cette analyse qui implique une évaluation partagée de la situation de l'établissement peut amener celui-ci, non seulement à *rendre compte de l'utilisation des moyens* obtenus pendant la période écoulée, en ayant recours à *des indicateurs de productivité*, mais aussi à préciser ses choix d'avenir, ses priorités de rattrapage, ses engagements en matière d'offre de formation, de recherche, de GRH ou de ressource financière.

L'écriture dans le contrat de l'analyse de la situation d'un établissement pourrait enfin donner lieu à engagement, non pas sur des attributions de postes que l'annualité budgétaire ne permet pas de tenir, mais sur des compensations spécifiques, comme la correction des effets de taille, les compensations aux surcoûts du multisite, des moyens exceptionnels en frais de mission, l'implication dans la formation des maîtres (gravement sous-estimée actuellement) ou des dotations de maintenance...

Il est important de remarquer à ce propos que les opérations de renouvellement de matériel d'enseignement scientifique expérimental ont en partie disparu des contrats avec la suppression des lignes d'équipement sur le chapitre 66-70. Un bilan sur les moyens permettrait de réenvisager ce type d'actions et de répondre à la détérioration inquiétante des enseignements scientifiques, notamment en sciences expérimentales.

De la même façon, il faut prendre conscience qu'une meilleure utilisation des moyens dans les établissements exige que ceux-ci bénéficient rapidement des conditions politiques et des compétences qui leur font encore défaut aujourd'hui.

La réintroduction du diagnostic sur les moyens des établissements, dans la démarche longue de leur projet, associée à un compte-rendu rétrospectif du précédent contrat, paraît aujourd'hui indispensable.

2° La recherche d'une méthodologie d'attribution des moyens.

Celle-ci doit pouvoir distinguer entre le volume de la répartition sur critères et une répartition de compensation ou sur projet.

a- *La répartition sur critères* procède pour l'essentiel d'une démarche de *rattrapage*. La relativité des ratios San Remo a été suffisamment soulignée précédemment pour souhaiter que soit évitée l'application de ratios déclencheurs bruts, à effets de seuil, sans lissage des répartitions.

A l'utilisation d'un ratio brut, on peut préférer l'analyse plus fine qui consiste à *considérer les ratios par catégories d'établissements et mesurer par exemple, l'écart à la moyenne ou à la médiane* (en matière de potentiel/besoin ou de ratio DTF/DGF).

On peut aussi multiplier les critères et privilégier les établissements qui s'éloignent des moyennes sur plusieurs critères.

On notera enfin que le calendrier de définition des règles d'allocations est important. Il devrait permettre aux établissements d'anticiper sur la préparation du budget de l'année. Il faut remarquer, cependant, que le retard dans l'annonce des principes de distribution est souvent lié à la validation des données de l'année par les établissements. Ces calendriers pourraient être aisément avancés de sorte que les négociations entre les partenaires et les simulations soient engagées en mai juin, avant la fin de l'année universitaire.

b - La répartition sur projet.

Il n'est pas souhaitable que les allocations de moyens soient exclusivement effectuées sur critères. Des établissements considérés comme bien dotés doivent pouvoir mettre en oeuvre des projets qui nécessitent, en complément de redéploiements effectifs et vérifiés, quelques moyens nouveaux.

c- La question de l'évaluation.

L'ensemble de ces observations suppose, à l'évidence, que l'administration centrale retrouve ou remette en oeuvre des procédures d'évaluation sérieuses et, que pour cela, elle se dote des compétences nécessaires et élabore des méthodologies concertées.

La question de l'évaluation, qui est corrélative d'une plus grande autonomie des établissements, est sans doute l'un des chantiers essentiels à venir en terme d'allocation de moyens.

CONCLUSION

L'analyse conduite ci-dessus a bénéficié de toutes les données sur le système San Remo disponibles à la Direction de l'Enseignement Supérieur. Elle a permis de faire fonctionner le modèle et de le simuler. Elle a révélé des complexités, des distorsions structurelles et des injustices flagrantes dans la procédure distributive qui en découle.

1°- On a choisi ici d'adapter et de corriger ce système plutôt que de le refonder.

On peut certes souhaiter concevoir un dispositif d'allocation des moyens assez général pour être simple et compréhensible à tous les établissements. Pour atteindre cet objectif, la voie la plus plausible consistera sans doute à centrer le nouveau système sur le coût moyen global à l'étudiant selon les parcours effectués: années de formation ou diplômes. Mais une telle démarche suppose, au préalable, la mise en place d'une Agence d'étude des coûts et des besoins des établissements. Une modification ne pourrait intervenir qu'en aval. Elle devrait aussi tenir compte de la refondation des diplômes et des parcours d'études qu'induit inévitablement le processus en marche de l'harmonisation européenne.

2°- L'étude du fonctionnement du système San Remo invite à formuler quelques recommandations essentielles en matière d'allocation des moyens

- Il faut d'abord mettre fin à la confusion constamment entretenue par le système entre l'analyse des besoins théoriques et les procédures de répartition des moyens. C'est cette confusion qui a engendré la défiance des universitaires à l'égard du modèle. Les deux démarches doivent être distinguées. Elles impliquent d'ailleurs l'utilisation d'outils distincts. C'est ainsi qu'il est suggéré ici de fonder les principes de l'allocation sur un outil simple et

juste qui est l'écart à la moyenne (en considérant par exemple les catégories d'établissements, telles qu'elles ont été définies ici, voire la moyenne nationale; vraisemblablement en croisant les deux variables).

- Il a été maintes fois remarqué que l'approche des moyens des établissements n'est pas encore suffisamment globalisée pour prendre en compte la totalité des ressources : salaires, ressources propres, dotations diverses, biens-fonds. C'est en procédant à l'examen de l'ensemble de leurs moyens que les universités pourront à l'avenir légitimement programmer leurs actions nouvelles, leur demandes d'habilitation, leurs redéploiements d'activités. Il est clair que cette approche peut être améliorée.

- Parallèlement, la disparition de l'analyse des moyens dans les contrats d'établissement a privé ceux-ci de toute perspective pluriannuelle. Le contrat devrait être au contraire l'occasion d'une évaluation partagée des moyens des établissements et de leur évolution. A cet égard, il apparaît qu'un travail considérable est à faire en terme d'évaluation, d'indicateurs de productivité, de critères d'approche des coûts. Méthodes et outils sont à créer.

3°- Les modifications proposées corrigent les effets négatifs actuels du système.

- Ces modifications vont dans le sens de la simplification (2x6 classes de H/E).
- Elles mettent l'accent sur les besoins IATOS générés par l'exercice des fonctions essentielles des établissements universitaires (notamment en matière de documentation et de recherche).
- Elles corrigent des inégalités structurelles (effet de taille pour les universités pluridisciplinaires).

Le choix a été fait de reculer les cibles de dotations théoriques pour ne pas modifier les équilibres existants. Une simple revalorisation des besoins des universités tertiaires aurait en effet conduit à pénaliser les établissements scientifiques, ce qui eût été erroné et incompréhensible.

Le recul des dotations théoriques- qui n'équivaut pas à une allocation équivalente de moyens mais propose de nouvelles valeurs cible à inscrire dans une perspective pluriannuelle- apporte plus de justice au dispositif d'appréciation des besoins. Il a été conçu pour relativiser des situations de surencadrement, souvent surestimées et perçues comme démotivantes. Il rapproche surtout le système universitaire français des systèmes européens. Rappelons qu'au plan des moyens, les données de I.O.C.D.E. classent le système éducatif français au premier rang pour le primaire et le secondaire, mais à un rang très médiocre pour l'enseignement supérieur.