



*Ministère de l'éducation nationale,
de l'enseignement supérieur et de la recherche*

La ministre

Paris, le 22 JAN. 2015

A

Monsieur Didier MIGAUD

Premier Président de la Cour des Comptes

Objet : « **L'allocation des moyens de l'Etat aux universités** »

Référence : votre référé n° 71 096 du 3 novembre 2014

Par courrier visé en référence, vous m'avez adressé un référé à l'issue d'une enquête relative à l'allocation des moyens de l'Etat aux universités sur la période 2007-2012.

Les cinq recommandations formulées par la Cour en conclusion de son projet d'insertion appellent de ma part les observations suivantes.

S'agissant de « *la mise en place d'une procédure de consolidation des données au niveau des sites et au niveau national* » (recommandation n° 1), je rappelle que le Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la recherche (MENESR) a engagé, **au niveau des sites**, une démarche expérimentale à l'occasion de l'élaboration des contrats de site avec les établissements de la vague C en 2013. Une annexe du contrat détaille les financements reçus par les universités et écoles, mais également en provenance des programmes Recherche (des organismes) et aussi de ressources extrabudgétaires (investissements d'avenir) ou qui ne transitent pas nécessairement par les opérateurs (par exemple les crédits des contrats de projet Etat Région). Cette démarche repose sur la collecte d'informations éparses, le système d'information ne permettant pas, à ce jour, de les fournir de manière automatisée.

La vague D dont les contrats ont été signés en juillet 2014 concerne des sites franciliens et notamment parisiens pour lesquels l'exercice de consolidation s'est avéré encore plus délicat, ce qui a conduit au lancement d'un chantier relatif à la définition d'un référentiel statistique pour les sites qui permettra, à terme, d'effectuer des opérations de recollement de la majeure partie des données de façon fiable et à intervalle fixe.

Le travail est engagé depuis octobre 2014 sur le périmètre des COMUE dont le premier cercle de consolidation est constitué par les établissements membres au sens de leurs statuts.

Par ailleurs, le ministère s'est engagé, s'agissant des subventions pour charges de service public, à élaborer un nouveau modèle d'allocation des moyens (succédant à SYMPA) qui puisse intégrer la dimension du site tout en allouant des subventions à des établissements.

Au niveau national, le ministère consolide les financements des opérateurs au moyen de l'enquête menée annuellement dite "PAP RAP" (Projet Annuel de Performance / Rapport Annuel de Performance). Celle-ci permet de déterminer pour tous les opérateurs du programme plusieurs catégories de financements. Pour la première fois au RAP 2013, le détail est fourni en fonction d'une typologie de financements. Il convient de souligner que cette enquête est déclarative, au contraire de la remontée des comptes financiers opérée également par le ministère, mais qui ne permet pas de niveau d'agrégation. Le ministère s'engage donc dans une démarche d'explicitation des sources de financement mais également de consolidation entre les financements budgétaires et extrabudgétaires, comme indiqué ci-après en réponse à la recommandation n° 3.

Par ailleurs au PAP 2014, un tableau détaillant le montant des subventions pour charges de services publics versées au titre des programmes 150 et 231, le nombre d'emplois sous plafond notifiés aux établissements, le nombre d'étudiants inscrits et le montant en recettes et en dépenses déclaré par chaque établissement RCE pour l'année 2012 a été ajouté à la partie opérateurs.

Au PAP 2015 ce tableau a été enrichi et indique le détail par section (fonctionnement et investissement) des recettes et des dépenses exécutées en 2013, ainsi que le montant du fonds de roulement exprimé en jours de fonctionnement.

Vous préconisez également (recommandation n° 2) de « *revoir l'organisation du programme 150 sur trois points : découpage par actions et méthodes de calcul de la répartition des crédits entre les actions ; affectation de la masse salariale entre l'enseignement et la recherche ; identification des dépenses relatives à l'immobilier* ».

Sur le premier point, à compter du Projet de Loi de Finances (PLF) 2015, une simplification de la nomenclature budgétaire des actions recherche du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » a été conduite, qui maintient néanmoins, dans une présentation différenciée, la cohérence scientifique entre le programme 150 et le nouveau programme 172 de la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur (MIREs).

Si les sept actions « recherche universitaire » du programme 150 Formations supérieures et recherche universitaire ont été fusionnées en une seule action « recherche » générique, l'articulation entre les deux programmes repose sur une nomenclature en six items correspondant aux cinq alliances et à la thématique de la recherche interdisciplinaire et transversale.

- l'alliance nationale pour les sciences de la vie et de la santé (AVIESAN)
- l'alliance des sciences et technologies du numérique (ALLISTENE)
- l'alliance nationale de coordination de la recherche pour l'énergie (ANCRE)
- l'alliance dans le domaine de la recherche environnementale (ALLENVI)
- l'alliance nationale des humanités, sciences humaines et sciences sociales (ATHENA)
- recherche interdisciplinaire et transversale.

Pour assurer le passage vers la nouvelle nomenclature, une correspondance a été établie entre les six anciennes actions disciplinaires « recherche » du programme 150 et les cinq alliances et l'action recherche interdisciplinaire et transversale.

Nbre	Ancienne nomenclature	Nouvelle nomenclature	Nbre
1	Recherche universitaire en sciences de la vie, biotechnologie et santé	AVIESAN	1
2	Recherche universitaire en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nano technologie	ALISTEN	2
3	Recherche universitaire en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur	ANCRE	3
4	Recherche universitaire en physique nucléaire et des hautes énergies		
5	Recherche universitaire en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement	ALLENVI	4
6	Recherche universitaire en sciences de l'homme et de la société	ATHENA	5
7	Recherche universitaire interdisciplinaire et transversale	Recherche universitaire interdisciplinaire et transversale	6

Dans la mesure où, pour le programme 150, les effets de la programmation nationale en matière de recherche se mesurent au regard de l'exécution chez les opérateurs du programme dont la majorité dispose d'une autonomie renforcée, la budgétisation des crédits sur une seule action recherche fusionnée est complétée dans la partie relative à la justification au premier euro (JPE) par une déclinaison des crédits réellement exécutés par les opérateurs selon cette nouvelle nomenclature.

Cette évolution de la nomenclature des actions garantit non seulement la cohérence scientifique entre les programmes, améliore la sincérité de la budgétisation des crédits affectés à la recherche, qui constitue une recommandation récurrente de la Cour des comptes, et positionne clairement les alliances dans leur fonction de programmation nationale de la recherche ainsi que dans leur rôle d'interface entre les orientations définies par le Gouvernement et la recherche réalisée par les opérateurs.

Cette action concernait, en 2013, 2 268 unités de recherche rassemblant 63 058 enseignants chercheurs et chercheurs et 20 168 autres personnels. 62 % de ces unités de recherche étaient associées à un organisme de recherche. En outre 284 écoles doctorales ont accueilli 75 377 doctorants. La déclinaison selon la nomenclature des alliances est la suivante :

	Unités de recherche	% associé à un organisme de recherche	Enseignants chercheurs et chercheurs	IATOS et ITA	Ecoles doctorales	Doctorants
AVIESAN	758	65%	14 679	8 220	47	10 356
ALLISTENE	168	63%	9 407	1 471	31	8 928
ANCRE	375	69%	13 292	5 978	60	14 475
ALLENVI	77	90%	3 124	2 152	13	2 494
ATHENA	890	25%	22 556	2 347	133	39 124
TOTAL	2 268	62%	63 058	20 168	284	75 377

Sur le second point, relatif à l'affectation de la masse salariale entre l'enseignement et la recherche, l'enquête sur les moyens consacrés à la recherche et développement (R&D) conduite par le MENESR a été enrichie, depuis l'exercice 2010, d'un module complémentaire qui permet d'interroger les établissements d'enseignement supérieur passés aux RCE sur leurs dépenses et leurs effectifs de R&D (en personnes physiques – PP et en équivalent temps plein - ETP annuel recherche).

Pour l'exercice 2012, les 97 établissements d'enseignement supérieur passés aux RCE ont été interrogés.

90 établissements (soit 93 %) ont répondu à l'enquête, dont 88 ont renseigné les deux tableaux (effectifs en PP et effectifs en ETP).

Parmi eux, 60 % ont assorti ces données de commentaires pour expliquer comment étaient calculés les effectifs de leur établissement en ETP recherche.

Il ressort de ces commentaires et de la comparaison des données sur les 88 établissements ayant complété les deux tableaux portant sur les effectifs que les établissements comptabilisent pour les enseignants-chercheurs (DR, PR, CR, MCF, MCU-PH) un temps recherche de 50 %. Certains, mais de façon suffisamment marginale et sans faire évoluer le ratio effectifs en PP / effectifs en ETP, ont signalé avoir comptabilisé un temps recherche pour les PU-PH de 25 % ou de 33 %.

Des variations de temps de travail « recherche » existent néanmoins pour les ingénieurs de recherche (plutôt considérés comme à 100 %), les ATER (qui travaillent parfois à mi-temps et parfois à temps complet, notamment en fonction de la possession ou non du doctorat) et les doctorants (qui, la plupart du temps sont comptabilisés à 100 % et, parfois à 5/6ème de temps).

Ces résultats ne sont, pour le moment, pas demandés par discipline, le choix ayant été fait de stabiliser tout d'abord les réponses des établissements. Il est rappelé que, jusqu'à présent les ressources des universités étaient évaluées à partir des fichiers comptables disponibles au MENESR et à partir du RAP du programme 150. Depuis le passage progressif des établissements d'enseignement supérieur aux RCE, les informations disponibles dans les remontées au MENESR ne permettent plus une présentation individuelle des dépenses de R&D de ces établissements.

Parallèlement aux enquêtes nationales, **des travaux ont été menés sur le partage du temps de travail par activité**, au sein du groupe de travail de l'OCDE sur les indicateurs de la science et de la technologie (groupe NESTI), profitant en cela de la mise en œuvre de la refonte du « Manuel de Frascati ». Ce point a notamment fait l'objet d'un groupe de travail, coordonné par l'OCDE, l'Allemagne, la Norvège et la France.

Il en ressort que de nombreux pays effectuent des enquêtes sur l'utilisation du temps de travail (intitulées « time-use » surveys).

Les coefficients issus de ces enquêtes sont des outils pour estimer la part des effectifs affectés à la R&D.

Ces coefficients sont notamment utilisés pour répartir les effectifs des établissements d'enseignement supérieur entre la recherche, l'enseignement et les autres activités (notamment, le travail administratif).

Le groupe de travail a proposé diverses suggestions aux pays n'effectuant pas de telles enquêtes, qui n'ont pas de caractère obligatoire du fait de la diversité des situations selon les pays mais ont pour objectif de permettre une comparaison des résultats de ces enquêtes :

- il a été suggéré d'utiliser une typologie uniforme et compréhensible d'activités dans ces enquêtes se limitant à trois activités seulement : la recherche, l'enseignement et le travail administratif ;

- concernant la période d'interrogation (l'année entière ou une ou deux semaines spécifiques au cours de l'année), il a été suggéré de considérer deux semaines, une avec période de cours et l'autre sans ;
- enfin, quant à la fréquence, compte tenu de la charge que ces enquêtes pourraient entraîner pour les établissements d'enseignement supérieur et leurs personnels, il a été suggéré que ce type d'enquêtes ait lieu avec une fréquence de trois à sept ans, les éléments issus de ces enquêtes pouvant être considérés comme relativement structurels.

Le lancement d'une telle enquête en France nécessiterait au préalable que l'on choisisse une nomenclature de discipline suffisamment homogène pour qu'une moyenne pour chaque discipline ait un sens.

Par ailleurs, une telle enquête doit vraisemblablement être menée directement auprès des enseignants-chercheurs pour appréhender les modalités du partage de leur service entre les différents types d'activité. Pour mettre en place une telle enquête dans les meilleures conditions, le travail doit se poursuivre avec les statisticiens des pays de l'OCDE sur les modalités de mise en œuvre de ces enquêtes dans leurs pays respectifs.

Enfin, il convient de noter que, contrairement à d'autres pays, la part de l'activité consacrée à la recherche est fixée par les textes et correspond à 50%.

Selon le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences, les enseignants-chercheurs ont une double mission dédiée à l'enseignement et à la recherche.

Le temps de travail dont les enseignants-chercheurs sont redevables est celui applicable dans la fonction publique de l'Etat, soit 1607 heures de travail annuel. Il est composé pour moitié d'une activité de recherche, et pour moitié d'une activité d'enseignement (correspondant soit à 128 heures de cours magistraux, soit à 192 heures de travaux dirigés ou pratiques ou toute autre combinaison équivalente à 192 heures).

Cette répartition a été reprise dans le système d'allocation des moyens (SYMPA). Dès 2008, les modalités de prise en compte des emplois dans Sympa avaient été discutées avec la conférence des présidents d'université. En effet, au-delà de l'aspect réglementaire, la reconnaissance de cette modalité de partage du temps des enseignants-chercheurs entre leur activité de recherche et leur activité d'enseignement participait des conditions d'acceptabilité du modèle.

Par ailleurs, le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche a engagé un travail sur l'analyse des coûts des activités qui sera susceptible d'apporter un éclairage complémentaire.

Ce taux conventionnel peut apparaître, au vu des aléas d'une mesure quelle qu'elle soit, justifié à ce stade.

Enfin, sur la question de l'identification des dépenses relatives à l'immobilier, le suivi du financement de l'immobilier est actuellement assuré par type d'enveloppes :

- les crédits de mise en sécurité, versés directement aux établissements sous forme de subventions de charge de service public font l'objet d'un suivi détaillé par établissement ;
- les crédits budgétaires Campus, PPP et hors CPER, exécutés au niveau central, sont suivis par porteurs de projet et opération, en AE et en CP ;

- les crédits CPER, exécutés au niveau déconcentré, font l'objet d'un tableau de suivi d'exécution des opérations immobilières (en AE affectées et en CP) actualisé deux fois par an par les rectorats (juin et décembre) ;
- les crédits extrabudgétaires Campus sont suivis par porteurs de projets et opérations dans le cadre de revues de site réalisées deux fois par an par les services du ministère.

Aucune synthèse par établissement n'est effectuée notamment parce que les crédits ne sont pas tous versés à des établissements :

- une part des crédits CPER est consommée directement au niveau des rectorats quand l'Etat est maître d'ouvrage d'opérations immobilières ou versée sous forme de subvention à des collectivités territoriales si celles-ci assurent la maîtrise d'ouvrage,
- les crédits Campus sont versés aux porteurs de projet, généralement des PRES transformés en COMUE.

La réorganisation de la DGESIP a créé une sous-direction « immobilier » au sein de laquelle sera suivi l'ensemble du financement budgétaire et extrabudgétaire de l'immobilier universitaire. Une des missions de cette sous-direction sera d'assurer une synthèse des crédits consacrés à l'immobilier universitaire par établissement et par site.

Les crédits de mise en sécurité ont été attribués entre 2010 et 2012 en fonction des besoins urgents signalés par les établissements (enquête fin 2009, schémas directeurs de mise en sécurité, schémas pluriannuels de stratégie immobilière).

Ce mode de répartition n'étant pas satisfaisant, le ministère a souhaité mieux identifier les travaux de mise en sécurité à mener de façon prioritaire en raison du niveau de dangerosité élevé de certains locaux. Il a lancé, en 2013, une nouvelle enquête afin de recenser ces travaux urgents à réaliser dans les deux ans et le soutien attendu de l'Etat pour les financer.

Les crédits de sécurité 2013 et 2014 sont répartis sur les deux exercices en fonction des besoins identifiés dans cette enquête et des prévisions d'enveloppes budgétaires.

En 2015, il sera réalisé un bilan des travaux réalisés grâce au soutien financier de l'Etat en 2013 et 2014 et un nouveau recensement des besoins les plus prioritaires à exécuter dans les deux ans qui permettra d'établir les programmations 2015 et 2016 des crédits de mise en sécurité, comme indiqué ci-après en réponse à la recommandation n° 4.

Concernant « *la traçabilité de l'utilisation des crédits extrabudgétaires et des bénéficiaires finaux de ces crédits* » (recommandation n° 3), je tiens à rappeler que les crédits extrabudgétaires, à ce jour, essentiellement liés aux investissements d'avenir et au plan Campus, sont suivis par différents services du ministère et doivent être distingués dans leur traitement.

Les crédits extrabudgétaires liés au plan Campus étaient suivis par le service des grands projets immobiliers, qui propose notamment annuellement une utilisation des intérêts intermédiaires. Suite à la réorganisation de l'administration centrale effective le 31 mars 2014, ils seront dorénavant suivis par le service de la stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier.

Les crédits extrabudgétaires liés aux programmes d'investissements d'avenir sont suivis par la DAF et le département des investissements d'avenir et des diagnostics territoriaux à la DGESIP.

S'agissant particulièrement du programme d'investissements d'avenir (PIA), le choix a été fait, pour la plupart des appels à projet, d'un conventionnement avec le seul établissement coordinateur ou porteur du projet. En effet, la logique sur laquelle reposait le PIA impliquait le financement de projets, chaque projet fédérant le plus souvent plusieurs établissements partenaires, plutôt que le financement d'établissements.

Dans ce cadre, le dispositif de suivi mis en place, qui s'appuie sur l'ANR, avait donc d'abord pour but de tracer les financements accordés et les dépenses exécutées pour chacun des projets, la question de savoir lequel des établissements partenaires a exécuté ces dépenses étant jugée secondaire.

En fonction des objectifs qui lui avaient été assignés en la matière, l'ANR a mis en place un infocentre destiné au suivi des investissements d'avenir pour lesquels elle est opérateur gestionnaire. Cet infocentre, mis en production en octobre 2013, assure un suivi précis des flux financiers à destination des établissements porteurs ou coordinateurs, mais devrait aussi à terme intégrer les informations financières liées à l'exécution du projet qui sont fournies annuellement par les établissements partenaires dans le cadre des relevés de dépense qu'ils transmettent à l'agence. Ces relevés de dépenses ont été modifiés pour intégrer un suivi des reversements entre coordinateur (ou porteur) et autres établissements bénéficiaires. Ils permettent par ailleurs de suivre le rythme d'exécution des dépenses éligibles au financement par les différents partenaires.

Par ailleurs, l'enquête déclarative dite « PAP RAP » menée par le département de la synthèse budgétaire à la DGESIP auprès des établissements permet d'identifier les crédits extrabudgétaires du PIA lorsque l'établissement en est le bénéficiaire final. En revanche l'enquête, telle qu'elle a été construite, ne permet pas de rattacher ces crédits à un ou plusieurs projets.

Des échanges et une réflexion sont engagés avec l'ANR pour partager et améliorer le traitement de l'information financière liée aux crédits budgétaires.

Enfin, assurer la consolidation du suivi des crédits extrabudgétaires et budgétaires est un des objectifs du département de la synthèse budgétaire au sein de la nouvelle sous-direction du financement de l'enseignement supérieur, créée au 1^{er} avril 2014 à la suite de la réorganisation de la DGESIP. Cette réorganisation permettra en effet d'assurer une vision consolidée des financements aux opérateurs, dans un premier temps s'agissant des financements publics.

Quant à la préconisation invitant à « *assurer la connaissance des crédits effectivement consacrés par les établissements universitaires à la maintenance de leur patrimoine* » (recommandation n° 4), je souhaite rappeler, qu'en 2013, conscient des lacunes sur la connaissance des moyens réellement consacrés par les établissements d'enseignement supérieur aux interventions sur leur patrimoine immobilier (hors opérations CPER et Campus), le ministère a établi, à l'occasion d'une enquête sur les besoins de mise en sécurité, un bilan des dépenses réalisées depuis 2010 au titre de la maintenance sur la base de données déclaratives des établissements. Ce bilan devrait être annualisé prochainement. Il est envisagé que l'enquête annuelle sur la situation immobilière des établissements s'enrichisse d'un volet sur les coûts de l'immobilier supportés par les établissements.

Par ailleurs, le ministère devrait inciter les universités à se doter d'un « budget annexe immobilier » comme l'autorisera le décret financier modifié. Cet outil, en permettant de suivre l'ensemble des dépenses et recettes liées à l'immobilier, donnera une meilleure lisibilité du budget immobilier.

Enfin, sur « *l'intégration d'une partie de la masse salariale dans l'enveloppe du modèle d'allocation des moyens* » (recommandation n° 5), le chantier de rénovation du système d'allocation des moyens, amorcé au printemps 2013, a fait l'objet de travaux substantiels, menés en large concertation avec les partenaires de la communauté de l'enseignement supérieur sur différents sujets, dont celui de l'intégration de la masse salariale.

Ce chantier a abouti à la réalisation d'un modèle rénové, baptisé MODAL, qui va s'appliquer dès 2015 aux écoles d'ingénieur. En l'état, ce modèle n'est pas adapté aux universités dont l'hétérogénéité est plus grande que celle des écoles. Les travaux vont donc se poursuivre pour trouver un modèle pleinement adapté aux spécificités des universités.

Dans le système MODAL utilisé pour les écoles d'ingénieur en 2015, la masse salariale est incluse en totalité dans l'enveloppe consacrée à l'allocation des moyens mais sanctuarisée à hauteur de 70%. Ainsi, 30% de la masse salariale sera « réinterrogée » chaque année à partir de critères d'activité et de performance.

Ce taux de 30% est sensiblement plus important que dans le précédent modèle SYMPA (où il s'élevait à 12% pour les universités), dans un contexte où l'essentiel des opérateurs du modèle ont accédé aux responsabilités et compétences élargies (RCE), et gèrent désormais leur masse salariale.

Le ministère a choisi de ne pas modéliser intégralement la masse salariale à l'activité et à la performance. En effet, celle-ci obéit à des déterminants spécifiques (taux de cotisation, GVT, etc.) indépendants de l'activité et comporte une grande inertie due à la majorité d'emplois de fonctionnaires. Dans ces conditions, « réinterroger » l'ensemble des crédits alloués aux établissements d'enseignement supérieur chaque année est apparu inapproprié.

Ainsi, afin de prendre acte de la situation des établissements et dans le but de ne pas revenir totalement sur la différenciation historique des établissements entre eux, le ministère a décidé la sanctuarisation d'une grande partie de la masse salariale (70%) dans le modèle 2015.



Najat VALLAUD-BELKACEM