Rapport - n° 2014-035 ▸ Juin 2014

inspection générale de l'administration
de l'Éducation nationale et de la Recherche

La gestion des heures d'enseignement au regard de la carte des formations supérieures

Rapport à

monsieur le ministre de l'éducation nationale,
de l'enseignement supérieur et de la recherche

madame la secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche

**MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

———

*inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

La gestion des heures d'enseignement au regard de la carte des formations supérieures

Juin 2014

Philippe BÉZAGU
Jean DÉROCHE
Amaury FLÉGES
François PAQUIS

*Inspecteurs généraux de l'administration de
l'éducation nationale et de la recherche*

SYNTHÈSE

« La gestion des heures d'enseignement au regard de la carte des formations supérieures » est une des neuf politiques publiques qui figurent au programme du 4ème cycle d'évaluation décidé par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 2 avril 2013.

Les objectifs fixés à la mission étaient d'une part de mettre en évidence, à travers des exemples significatifs, les moyens dont disposent les universités pour mettre en cohérence leur gestion des heures d'enseignement et rationaliser leur offre de formation ; d'autre part d'essayer de quantifier, dans la perspective de la mise en place du nouveau dispositif d'accréditation des formations et du contrat de site, les marges de manœuvre financières qui pourraient ainsi être dégagées.

Les constats et les analyses de la mission font apparaître une évolution significative dans la gestion par les universités de leur activité de formation. On constate en effet jusqu'au début des années 2010 un désajustement progressif entre la charge d'enseignement d'une part, les effectifs et le potentiel de l'autre, qui s'est traduit par une augmentation du nombre de formations à faibles effectifs et du volume d'heures complémentaires. L'extension et le morcellement de l'offre au lendemain de la mise en œuvre du LMD, la multiplication des parcours et des options indépendamment du nombre d'étudiants, le développement des formations professionnelles et l'application de mesures réglementaires relatives au volume horaire des formations et au référentiel d'activité des enseignants-chercheurs ont généré des surcoûts non couverts par la subvention pour charge de service public. Les écarts se sont par ailleurs creusés entre domaines de formation en matière de taux d'encadrement, de volume horaire par étudiant et de coût de l'heure d'enseignement, du fait notamment de la priorité accordée à la recherche, du faible taux de redéploiement des emplois entre composantes et des variations fortes et imprévisibles des flux d'étudiants. Ces déséquilibres, qui ont conduit au développement ou la pérennisation de modèles pédagogiques très différents selon les disciplines, ont eux-mêmes un coût, difficile à mesurer mais qui pèse sur le modèle économique des établissements.

Le passage à l'autonomie et l'accession des universités aux responsabilités et compétences élargies ont marqué un tournant dans la prise de conscience de la dimension économique de l'offre (qui tient à son périmètre, à sa structuration, à son environnement et à l'organisation des enseignements). Les universités ont commencé à mesurer l'impact de leur activité de formation – notamment de l'augmentation régulière de la charge – sur leur masse salariale et leur équilibre financier. Le coût de l'offre, naguère considéré comme accessoire, constitue désormais une préoccupation constante de la plupart des responsables universitaires – non seulement des présidents, de leur équipe et des directeurs de composante ou de service administratif, mais aussi, de plus en plus souvent, des porteurs de projet et des enseignants-chercheurs eux-mêmes. La diffusion progressive d'une culture de gestion, les difficultés budgétaires auxquelles sont confrontés certains établissements, la volonté, enfin, de dégager des marges pour développer de nouvelles formations ou faire face à l'augmentation d'autres types de charge, notamment immobilières, les ont conduit à renforcer le pilotage de l'offre, à se doter d'outils leur permettant de calculer son coût par diplôme et par composante, à mettre

en place un véritable dialogue de gestion et à construire des modèles internes d'allocation des moyens destinés à calculer l'écart entre la charge théorique et la charge constatée de chaque composante et à procéder à leur ajustement progressif afin de rééquilibrer les dotations et d'optimiser les ressources allouées à la formation. Ces progrès incontestables (bien que d'ampleur variable selon les établissements) participent de la modernisation de la gestion des universités engagée depuis 2007 et ne sont pas sans effet sur la gouvernance elle-même ; ils se traduisent notamment par une évolution du rôle et des responsabilités des directeurs de composante dont il convient de tirer les conséquences.

Cette évolution s'est opérée en deux temps : la plupart des universités ont d'abord tenté, entre 2009 et 2012, de freiner l'extension de leur offre au moment de son renouvellement en se donnant un objectif de fonctionnement à moyens constants. L'échec relatif de cette tentative encore mal assurée – faute d'outils permettant de mesurer précisément la charge d'enseignement, de cadrages suffisamment stricts et de véritable adhésion de la communauté universitaire à l'objectif affiché de maîtrise des coûts –, le constat des dépassements liés à la mise en œuvre des nouvelles maquettes – et parfois de la faible attractivité de certaines formations –, les difficultés budgétaires qui s'en sont ensuivies les ont conduites à définir, au cours des derniers mois, des règles strictes visant à contenir, voire à réduire, leur charge d'enseignement, à défaut de faire évoluer leur potentiel – sinon à court terme, en ne publiant pas tout ou partie de leurs emplois vacants.

La mission a tenté d'apprécier les marges dont les universités disposent aujourd'hui en matière de réduction des coûts à travers l'analyse :

- des leviers disponibles en matière de gestion du potentiel et de la charge d'enseignement ;
- des mesures concrètes de rationalisation de l'offre prises dans certains établissements, qui leur ont permis de réduire leurs coûts de 5 à 10 %.

Ces dernières ont mobilisé l'ensemble des responsables de formation et nécessité parfois un important travail de réorganisation des cursus et des emplois du temps. Elles constituent à ce titre un véritable laboratoire de la gestion des heures d'enseignement. Leur analyse détaillée permet de mesurer les marges existantes, le montant des économies réalisées et leur impact sur la qualité des formations. Elle appelle trois remarques :

- les marges de réduction du coût de l'offre sont très variables selon les établissements, en fonction de leur typologie, de leurs effectifs, de leur environnement, des contraintes auxquelles ils sont confrontés, de la qualité de leur gestion (en particulier en matière de ressources humaines) et des efforts déjà consentis en matière de mutualisation des enseignements et de réduction des formations à faibles effectifs ;
- ce type de plan d'économie atteint cependant très vite ses limites : obligations de service des enseignants et enseignants-chercheurs, concurrence d'établissements disposant de moyens plus importants et pouvant apparaître plus attractifs aux yeux des étudiants, flux d'étudiants non maîtrisés, etc. ;

– le rendement de ces mesures est relativement faible au regard de leur impact politique. Tout au plus devraient-elles permettre à certains établissements d'équilibrer leur budget, de préserver leur potentiel de recherche et/ou d'adapter leur offre de formation.

Enfin l'élaboration d'une véritable politique de formation – au-delà des mesures ponctuelles de réduction des coûts –, le développement de nouveaux modèles pédagogiques fondés notamment sur les usages du numérique, la mise en cohérence de l'offre de formation à l'échelle régionale dans le cadre de la politique de site encouragée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ou encore l'élaboration d'une carte nationale des disciplines rares sont autant de nouvelles pistes, prometteuses mais encore incertaines.

Ces différents chantiers constituent la prochaine étape de la modernisation des universités engagée en 2007 avec l'adoption de la loi LRU. Il n'en est pas moins difficile aujourd'hui d'apprécier l'ampleur et la portée des évolutions auxquelles ils donneront lieu au cours des prochaines années. Les incertitudes qui entourent l'usage des nouvelles technologies appliquées à l'enseignement (dont le modèle économique demeure encore flou) et le renforcement des politiques de site (dont la mise en œuvre se heurte à de nombreux obstacles, en particulier statutaires ou liés à l'écart entre les besoins de la formation et ceux de la recherche) incitent à la prudence : il n'est pas certain qu'ils permettent à court terme de réguler l'offre et de réduire le coût des formations et le besoin de financement global des établissements.

Il convient sans doute aujourd'hui de s'interroger sur le modèle économique de l'activité de formation : comment adapter le potentiel à la charge d'enseignement, maîtriser les effectifs et réduire le besoin de financement ? C'est dans cette perspective que la mission propose dix-huit recommandations. Elles visent toutes à renforcer les capacités des établissements à répondre aux différents enjeux auxquels ils sont confrontés en accompagnant la modernisation de leur action et de leur gestion.

Ainsi, il a semblé essentiel à la mission d'encourager les processus de changement relatifs à l'activité même de formation, comme le développement du numérique éducatif, l'innovation pédagogique ou encore la prise en compte des compétences acquises en matière de formation dans le déroulement de carrière des enseignants-chercheurs.

Par ailleurs, dans le cadre d'un ensemble de mesures permettant le renforcement de la politique contractuelle, à travers le contrat de site ou le dispositif d'accréditation, la mission insiste sur la nécessaire coordination des offres de formation des établissements, notamment une mutualisation des formations à faibles effectifs ; une rationalisation de l'offre de formation au niveau régional ou interrégional qui doit s'accompagner par la finalisation dans les meilleurs délais d'une carte nationale des disciplines rares et des formations à très petits effectifs comme certaines préparations aux concours de recrutement de l'éducation nationale.

Mais également, comme observé tout au long de la mission, la gestion des heures d'enseignement et le pilotage de l'offre de formation nécessitent de renforcer l'organisation et les outils de gestion dans les universités. On citera parmi les préconisations, l'accompagnement des évolutions du rôle des directeurs et des responsables administratifs des

composantes par exemple en organisant une subsidiarité plus efficace, en étudiant la possibilité que les directeurs de composantes soient élus par leur conseil sur proposition du président ou encore la création de véritable direction des formations incluant la gestion des ressources de la formation. S'agissant des outils de gestion, la mission insiste sur la nécessité d'accompagner les établissements dans l'acquisition et le déploiement rapide de logiciels afin de constituer un système d'information intégré et performant pour le domaine de la formation.

Dans un contexte de contraintes budgétaires fortes, la question de la soutenabilité de l'offre de formation invite les universités à bâtir une réflexion stratégique fondée sur une vision globale de leurs grands équilibres et pour ce, de les aider à établir une cartographie économique de leurs activités qui mette en évidence les flux de financement interne alloués à chacune d'entre elle et à chaque domaine de formation ou pôle de recherche. Cette même question de la soutenabilité doit conduire l'État à subordonner toute mesure législative ou réglementaire susceptible d'augmenter la charge d'enseignement ou les heures complémentaires des universités à la réalisation d'une étude d'impact sur l'évolution de leurs charges d'enseignement et de leur masse salariale.

Enfin, en parallèle des multiples actions engagées par les universités pour contenir ou réduire les charges d'enseignement, il apparaît à la mission que le levier le plus « puissant » mais aujourd'hui le moins utilisé, est celui du développement ou de l'optimisation des ressources financières et humaines.

Constatant que les obligations réglementaires de service des enseignants-chercheurs constituent un frein à l'évolution des modalités de mise en œuvre de l'offre de formation, mais également un élément de tension dans la répartition des activités entre formation et recherche (laquelle ne tient pas suffisamment compte des différents temps dans la carrière d'un enseignant-chercheur), la mission propose de desserrer le jeu des contraintes qui pèsent sur les établissements et les enseignants-chercheurs eux-mêmes, en étudiant la possibilité soit d'expérimenter l'extension progressive du dispositif qui régit les activités d'enseignement académique dans les formations de santé (en valorisant par ailleurs l'activité de formation), soit d'autoriser le conseil d'administration des établissements d'enseignement supérieur à déterminer les conditions dans lesquelles les services d'enseignement des enseignants-chercheurs qui n'exercent ni activité de recherche (ou seulement une activité réduite) ni responsabilité administrative ou pédagogique ni tâches figurant dans le référentiel national d'équivalence horaire pourraient être modulés (en prévoyant une procédure de recours devant le conseil académique en formation restreinte).

Cette dernière recommandation pourrait être nourrie par une mission conjointe de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) sur la gestion des heures d'enseignement dans les formations du domaine « santé » et par un bilan de la mise en œuvre et du coût du référentiel d'activité des enseignants-chercheurs.

SOMMAIRE

Introduction 1

1. Les dix dernières années ont été marquées par un désajustement progressif entre la charge d'enseignement d'une part, les effectifs et le potentiel de l'autre 7

1.1. Une augmentation sensible du nombre d'heures d'enseignement, difficile à quantifier au niveau national 8

1.1.1. Les outils actuels ne permettent pas de mesurer précisément l'évolution de la charge 9

1.1.2. L'alourdissement de la charge d'enseignement et du volume d'heures complémentaires est lié d'une part à des évolutions réglementaires… 13

1.1.3. … d'autre part à une augmentation du nombre de formations non corrélée à l'évolution des effectifs, qui a conduit à une dispersion de l'offre… 15

1.1.4. … entraînant ainsi une augmentation du nombre de formations à faibles effectifs 17

1.2. Les observations faites par la mission dans les universités du panel corroborent celles effectuées au plan national 23

1.2.1. L'offre en licence s'adapte difficilement aux fluctuations d'effectifs 23

1.2.2. Le nombre de masters croît plus vite que les effectifs étudiants… 24

1.3. Les créations d'emplois ne compensent pas l'augmentation de la charge d'enseignement 26

1.3.1. Un potentiel qui a peu évolué… 26

1.3.2. … et qui correspond de moins en moins au nombre d'étudiants inscrits dans les différents domaines de formation 27

1.4. La cartographie économique des activités des établissements fait apparaître des coûts à l'étudiant très variables selon les domaines de formation 32

2. Les universités ont commencé à mesurer l'impact économique de l'offre et renforcé son pilotage au fur et à mesure de leur passage à l'autonomie 37

2.1. Une prise de conscience récente des enjeux liés au coût des formations 37

2.2. Un pilotage renforcé de l'offre de formation 45

2.2.1. La définition d'éléments de cadrage de plus en plus en plus précis… 45

2.2.2. … s'accompagne d'une évolution du rôle des directeurs de composante… 47

2.2.3. … et de la prise en compte progressive de la soutenabilité de l'offre, dans la perspective de la nouvelle procédure d'accréditation 50

2.3. Le développement, dans le cadre du dialogue de gestion, d'outils d'analyse du coût des formations et de modèles de répartition des moyens 53

2.3.1. Outiller le dialogue de gestion 53

2.3.2. Mettre à niveau les systèmes d'information de façon à pouvoir mesurer la charge et le potentiel d'enseignement 57

2.3.3. Calculer les coûts complets de l'activité de formation 63

2.3.4. Construire un modèle interne de répartition des moyens 67

3. Ajuster l'offre et le potentiel aux moyens disponibles : quelles marges de manœuvre pour les établissements ? 73

3.1. Agir sur le potentiel : un exercice à long terme, aux bénéfices incertains 74

3.1.1. Augmenter le potentiel et/ou réduire la masse salariale en modifiant la structure des emplois 75

3.1.2. Mieux répartir le potentiel 82

3.1.3. Préserver l'emploi statutaire : le choix des heures complémentaires comme variable d'ajustement 90

3.2. Agir sur l'offre : quels leviers pour les établissements ? 93

3.3. Les formations à faibles effectifs, un enjeu particulier pour de nombreux établissements 98

4. Les établissements ont déjà engagé des efforts importants en matière de réduction du coût des formations 104

4.1. Face à l'augmentation de leurs charges, les universités se sont d'abord préoccupées de contenir leur offre de formation… 104

4.2. … avant de prendre, pour certaines d'entre elles, des mesures de réduction du coût de leurs formations 116

5. De la régulation de l'offre au développement de politiques d'établissement coordonnées à l'échelle régionale 129

5.1. Une approche plus stratégique de l'activité de formation 130

5.2. Enseigner autrement : un développement encore limité des usages du numérique, dont le coût et l'impact sur la gestion des heures d'enseignement demeurent incertains 138

5.3. Vers une offre de formation plus lisible et plus cohérente à l'échelle régionale ? 148

Conclusion 153

Recommandations 156

Annexe 1 : les formations à faible effectif, un enjeu particulier pour de nombreux établissements 161

Annexe 2 : des mesures de réduction du coût des formations 171

Table des graphiques, tableaux et encadrés 175

Introduction

Le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 2 avril 2013 a décidé du lancement d'un 4ème cycle d'évaluation portant sur neuf nouvelles politiques publiques, parmi lesquelles figure *« la gestion des heures d'enseignement au regard de la carte des formations supérieures* ».

Ainsi que l'a montré le rapport[1] de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) sur le pilotage et l'organisation de la fonction formation dans les universités remis en juillet 2012, la mise en œuvre du LMD a abouti à un développement plus ou moins contrôlé de l'offre de formation et à la multiplication, dans un contexte de stagnation du nombre d'étudiants, des enseignements à faibles ou très faibles effectifs.

De fait, bien que la maîtrise de l'offre de formation soit l'un des objectifs du programme « formations supérieures et recherche universitaire » de la LOLF, cet objectif n'était guère intégré par les universités jusqu'à la mise en œuvre de la loi « Libertés et responsabilités des universités » (LRU). Désormais responsables de la gestion de leur masse salariale et soucieuses de préserver leur activité de recherche, ces dernières ont pris peu à peu conscience du coût de leur offre de formation et de son impact sur leur équilibre budgétaire.

Dans le même temps, le mode de financement des établissements publics d'enseignement supérieur a évolué vers un financement à l'étudiant, avec des modulations significatives selon la performance. Il s'inscrit par ailleurs dans un contexte de contraintes budgétaires de plus en plus fortes. Placés en situation de concurrence et confrontés à de nouveaux enjeux d'attractivité de leurs formations et d'optimisation de leurs ressources, les établissements sont conduits à s'interroger sur le modèle économique le plus adapté à leur stratégie de formation et de recherche. Contraints de maîtriser leurs coûts, ils renforcent le pilotage de leur offre en se dotant progressivement d'outils d'analyse et de suivi de la charge d'enseignement, en développant le dialogue de gestion avec leurs composantes et en adoptant des règles de plus en plus strictes en matière de volume horaire et de seuils d'ouverture des formations, de mutualisation ou encore de dédoublement de groupes de travaux dirigés. Ils s'efforcent ainsi de réguler leur offre en ajustant leur charge à leurs effectifs et à leur potentiel, de façon à limiter leur volume d'heures complémentaires et à contenir, voire à réduire, leur masse salariale.

La mise en place de la nouvelle procédure d'accréditation, davantage centrée sur la stratégie globale des universités en matière de formation et qui prévoit d'évaluer la soutenabilité financière de leur offre, devrait contribuer à cette évolution rapide des mentalités et des pratiques. De même, la création des communautés d'universités et d'établissements (COMUE) et la mise en place du contrat de site vont dans le sens d'une meilleure coordination de la carte des formations au niveau régional, voire interrégional. Enfin, la mise en œuvre d'une stratégie nationale de l'enseignement supérieur et l'ouverture d'une réflexion

[1] Rapport n° 2012-085 - A*udit du pilotage et de l'organisation de la fonction formation dans les universités* - juillet 2012.

sur les disciplines rares devraient permettre d'assurer une répartition plus équilibrée de ces dernières sur l'ensemble du territoire, dans le respect de l'autonomie des universités et dans le cadre des politiques de site.

Pour autant, l'optimisation de la gestion des heures d'enseignement et de la carte des formations continue de se heurter à plusieurs obstacles, dans des proportions variables selon les établissements :

- la non convergence des besoins de l'enseignement et de la recherche et l'obligation statutaire faite aux enseignants-chercheurs de se consacrer à parité de temps à ces deux activités favorisent le maintien d'enseignements à faibles effectif, à la fois pour permettre aux enseignants-chercheurs de remplir leurs obligations de service et pour entretenir, le cas échéant, un vivier de futurs doctorants ;
- la méconnaissance qu'ont certains établissements du volume horaire et du coût des enseignements qu'ils délivrent, faute de comptabilité analytique, empêche d'objectiver d'éventuels arbitrages internes ;
- le pilotage des formations au niveau des composantes ne favorise pas les mutualisations et les échanges de service et entraîne une multiplication des groupes, l'augmentation des charges d'enseignement et du nombre d'heures complémentaires, la prise en compte en tant que cours magistraux d'enseignements qui pourraient l'être comme travaux dirigés, etc. ;
- le développement des antennes universitaires dans les années 90, destinée à élargir l'accès des étudiants les plus modestes à l'enseignement supérieur, oblige à dédoubler certains enseignements, alourdissant ainsi la charge et du même coup la masse salariale.

Dans ce contexte, les objectifs fixés à la mission étaient de deux ordres. Il s'agissait d'une part de mettre en évidence, à travers des exemples significatifs, les moyens dont disposent les universités pour mettre en cohérence leur gestion des heures d'enseignement et rationaliser leur offre de formation ; d'autre part d'essayer de quantifier, dans la perspective de la mise en place du nouveau dispositif d'accréditation des formations et du contrat de site, les marges de manœuvre financières qui pourraient ainsi être dégagées au niveau de l'établissement, au niveau du site et au niveau national. Sur ce dernier point, la mission a rencontré deux difficultés :

- le caractère lacunaire et souvent peu fiable des données relatives à la charge et au potentiel d'enseignement, aussi bien au niveau national que dans les établissements, ne permet ni de reconstituer (sinon de façon approximative) le volume global d'heures consommées, ni par conséquent de mesurer la part des différents facteurs ayant conduit à son augmentation et leur impact sur le coût global de l'offre ;
- l'analyse détaillée de la structure de l'offre, de l'organisation des enseignements et des coûts associés nécessite, à l'échelle d'un établissement, un travail de cartographie de l'activité de formation qui peut prendre à lui seul plusieurs mois – il était donc impossible à la mission, dans le temps qui lui était imparti, de se livrer à cet exercice dans plusieurs universités – a fortiori au niveau d'un ou

plusieurs sites (ce qui aurait impliqué d'agréger les données, souvent hétérogènes, fournies par les établissements) ; quant à quantifier les marges existantes au niveau national, les données disponibles localement ne sont pas apparues suffisamment robustes pour autoriser d'éventuelles extrapolations.

La mission a néanmoins tenté de retracer l'évolution au plan national, depuis 2003, de la charge et du potentiel d'enseignement, en s'appuyant sur les données mises à sa disposition par la direction des affaires financière (DAF), la direction générale des ressources humaines (DGRH) et la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, ainsi que sur les données recueillies dans plusieurs d'établissements. Elle a notamment analysé la structure des coûts engendrés par l'offre, la charge et le potentiel et essayé de dégager une typologie par grands champs disciplinaires et par niveau de formation, afin de faire apparaître les marges et/ou les rigidités qui caractérisent la structuration de l'offre et de la ressource enseignante.

La deuxième étape a consisté en une enquête menée dans une douzaine d'établissements représentatifs de la diversité du paysage universitaire français. Ces derniers se répartissent en trois groupes :

- le premier réunit une partie des universités déjà observées en 2010-2012 dans le cadre de la mission d'audit du pilotage et de l'organisation de la fonction formation évoquée *supra* (Grenoble 2, Montpellier 2, Poitiers, Rennes 2 et Rouen) ; il a semblé en effet intéressant à la mission de mesurer les évolutions survenues depuis deux ans en matière de pilotage de l'offre et de gestion du potentiel et de la charge d'enseignement dans ces établissements qui avaient entrepris pour la plupart de faire évoluer leurs pratiques et pour lesquels elle disposait d'un diagnostic partagé ;
- le second, plus réduit, se compose d'établissements dont l'IGAENR a eu l'occasion d'analyser récemment, dans le cadre d'un audit approfondi, la politique de formation, l'évolution de la charge et les difficultés en matière de maîtrise de l'offre. Deux d'entre eux, Le Havre et Paris 1, ont notamment retenu l'attention de la mission pour avoir mis en œuvre, au cours de l'année 2013, des plans de réduction du coût de leur activité de formation particulièrement ambitieux. L'analyse des mesures prises à cette occasion offre une illustration concrète des marges dont disposent encore aujourd'hui certains établissements et de l'ampleur de la tâche accomplie ces derniers mois par quelques-uns d'entre eux ;
- enfin, la mission a souhaité élargir ses observations à quelques universités susceptibles d'offrir un éclairage particulier sur la gestion des heures d'enseignement, qu'elles soient issues de la fusion de plusieurs établissements (Strasbourg, Aix-Marseille), qu'elles appartiennent à la même COMUE que des universités figurant déjà dans l'échantillon (Caen) ou qu'elles développent des

outils de gestion de la charge et du potentiel particulièrement intéressants (Toulouse 3)[2].

Les membres de la mission se sont rendus, entre décembre 2013 et février 2014, dans dix de ces onze établissements – l'audit de Paris 1, sur lequel elle s'est également appuyée, remontant à septembre-octobre 2013 – afin d'observer les procédures et les outils dont ils se sont dotés pour bâtir leur offre de formation, assurer sa mise en œuvre et son suivi et mesurer son coût. Elle a rencontré, dans chacun d'entre eux, les président(e)s et les membres de leur équipe, les responsables des services en charge des finances, de la gestion des ressources humaines, de la scolarité, du système d'information et des technologies de l'information appliquées à l'enseignement (TICE) ainsi que de nombreux directeurs et responsables administratifs de composantes. Elle a complété les informations recueillies au cours de ces échanges par l'analyse des documents qui lui ont été communiqués, à sa demande, par les établissements : outre un fichier Excel portant sur les effectifs, le nombre de diplômes, la charge d'enseignement, le potentiel et le volume d'heures complémentaires par composante et la réponse au questionnaire détaillé qui leur avait été adressé sur l'élaboration, la gestion et le calcul du coût de l'offre, elle a ainsi eu accès, dans certains cas, aux notes de cadrage, lettres d'orientation budgétaire, analyses de la charge et du potentiel émanant des services, présentations d'outils de modélisation de la charge et de gestion des services développés en interne ou encore procès-verbaux des séances des conseils d'administration (CA), des conseils des études et de la vie universitaire (CEVU) et des conseils d'UFR aux cours desquelles avait été abordées des questions relatives à l'offre de formation[3].

Elle a par ailleurs organisé des séances de travail avec un grand nombre d'acteurs de l'enseignement supérieur : responsables de la DGESIP, de la DGRH et de la DAF, membres du bureau et président(e)s de la commission des moyens et de la commission de la formation de la conférence des présidents d'université (CPU), membres du bureau de l'association des directeurs d'IUT (ADIUT), représentants de l'AMUE et des principaux réseaux de directeurs de composantes : conférence des directeurs d'UFR scientifiques (CDUL), conférence des directeurs d'UFR littéraires (CDUL), conférence des doyens de droit et de science politique (CDDSP), conférence des doyens des facultés de sciences économiques et de gestion (CDD-FSEG), réseau national des directeurs d'ESPE. Elle a également rencontré les membres des bureaux des associations de vice-président de conseil des études et de la vie universitaire (VP-CEVU) et de vice-présidents de conseil d'administration (VP-CA). Les échanges qu'elle a pu avoir à cette occasion lui ont permis d'élargir le périmètre de ses observations et de vérifier à quel point la maîtrise du coût de l'offre était aujourd'hui au cœur des préoccupations de l'ensemble des acteurs de l'enseignement supérieur.

[2] La mission a identifié au fur et à mesure de ses travaux plusieurs universités ayant entrepris de développer des outils de gestion intégrée de la charge et du potentiel d'enseignement, dont l'analyse figure dans le présent rapport.

[3] Le nombre et la qualité de ces documents se sont révélés très variables selon les établissements. Si l'un d'entre eux n'a transmis aucun élément à la mission (pas même la réponse au questionnaire ou le fichier Excel renseigné), d'autres (en particulier Rennes 2 et Caen) lui ont au contraire fourni une abondante documentation, qu'elle s'est efforcée d'exploiter du mieux possible.

Elle s'est enfin appuyée sur quatre rapports récents de l'IGAENR :

- celui consacré aux *pôles de proximité et réseaux territoriaux d'enseignement supérieur*, n° 2011-123 de décembre 2011 ;
- l'*étude des mécanismes internes d'allocation des moyens en crédits et en emplois dans les universités*, n° 2012-041 d'avril 2012 ;
- l'*audit du pilotage et de l'organisation de la fonction formation dans les universités*, n° 2012-085 de juillet 2012 ;
- le rapport sur *les effets de la loi LRU sur les processus de recrutement des enseignants-chercheurs*, n° 2013-089 de novembre 2013.

La lecture de ces travaux, dont le plus ancien remonte à 2011, permet de mesurer les progrès accomplis en l'espace de quelques années, voire de quelques mois. Elle éclaire la prise de conscience, au sein des universités, de l'impact économique de l'activité de formation et de la nécessité de contenir, voire de réduire la charge d'enseignement afin de maîtriser la masse salariale.

La mission a articulé sa réflexion autour de cinq axes, consacrés respectivement à l'analyse :

- des données disponibles au niveau national sur l'évolution de la charge et du potentiel d'enseignement, le volume d'heures complémentaires et les écarts entre domaines de formation ;
- des outils et des modalités de pilotage de l'offre, de son élaboration à sa mise en œuvre et à l'évaluation de son coût ; elle s'est appuyée pour cela sur les documents de cadrage, les procès-verbaux des conseils et les entretiens conduits dans les universités ; elle s'est également intéressée au développement du dialogue de gestion, à l'évolution des systèmes d'information et à la construction, dans certains établissements, de modèles de répartition des moyens visant à rééquilibrer les dotations allouées au titre de la formation ;
- des leviers dont disposent les universités pour contenir leur charge d'enseignement, en agissant à la fois sur le potentiel – pour le réduire, diminuer son coût ou mieux le répartir entre composantes ou domaines de formation – et sur l'offre elle-même en mutualisant davantage les enseignements et en limitant ainsi le nombre de formations à faibles effectifs ;
- des mesures concrètes de régulation de l'offre et de maîtrise des coûts prises ces dernières années par les établissements ; les nombreux échanges qu'a pu avoir la mission et la lecture attentive des documents qui lui ont été communiqués font apparaître une évolution en deux temps : la plupart des universités ont d'abord exprimé, au fur et à mesure de leur passage à l'autonomie et du renouvellement de leur offre, leur intention de fonctionner « à moyens constants » ; l'échec relatif de cette première tentative, lié à un cadrage insuffisant de l'offre et à une adhésion encore limitée de la communauté universitaire, a récemment conduit les équipes présidentielles, confrontées à une nouvelle dérive de la masse salariale, à prendre des mesures plus contraignantes, voire à engager des opérations de réduction du coût de l'offre ;

– des nouvelles perspectives qui s'offrent aux universités en matière de gestion de leur activité de formation : développement d'une approche plus globale et stratégique de l'offre (fondée sur l'analyse économique des activités et sur la création de véritables directions de la formation dotées de compétences en matière d'analyse des besoins, d'ingénierie pédagogique, de calcul des coûts et de gestion des moyens), innovation pédagogique (en particulier grâce aux nouveaux usages du numérique et à la dématérialisation de certains enseignements) et politique de site permettant de mieux coordonner l'offre à l'échelle régionale ou interrégionale.

Le présent rapport appelle trois remarques. La première porte sur le périmètre des travaux conduits par la mission : la commande initiale était centrée sur l'augmentation du volume d'heures complémentaires ; or, celle-ci résulte de plusieurs facteurs liés à l'extension de l'offre, à l'évolution des effectifs et du potentiel, au développement des formations professionnelles, etc. Il convenait donc d'analyser ces différents paramètres afin de déterminer, dans la mesure du possible, leur impact respectif sur l'évolution de la charge. La mission aurait souhaité aller plus loin en abordant la question de la gestion des heures d'enseignement dans le cadre d'une analyse plus large du modèle économique des universités. En effet, la soutenabilité de l'offre dépend moins de son coût direct et du potentiel disponible que de l'équilibre global des dépenses et des recettes liées à l'activité de formation – lesquelles incluent les charges indirectes (fonctions support et soutien, investissements pédagogiques et immobiliers, maintenance) et les ressources propres (notamment celles générées par la formation continue et les formations professionnelles). Elle est également fonction des autres activités de l'établissement, en particulier de la recherche et de la valorisation. Une université peut avoir une offre coûteuse sans rencontrer de difficultés particulières, tandis que d'autres voient leur situation budgétaire se dégrader en dépit de leurs efforts pour maîtriser leur charge d'enseignement. Cette analyse globale aurait toutefois nécessité d'établir une cartographie économique de l'ensemble des établissements du panel, ce que ne permettaient pas les délais impartis à la mission.

La seconde a trait à la méthode : une simple typologie des mesures prises par les établissements n'aurait rendu compte ni du rythme, ni de l'ampleur des changements intervenus depuis trois ans ; les évolutions observées n'ont pas été linéaires ; elles ont une histoire et s'inscrivent dans un contexte propre à chaque établissement ; elles ont parfois rencontré des résistances et se sont imposées progressivement. Il a semblé utile à la mission d'illustrer par des exemples concrets le chemin parcouru par les universités dans un délai relativement court, en faisant ressortir à la fois les préoccupations communes aux différents établissements et le caractère inégal des progrès accomplis. C'est pourquoi elle a choisi de multiplier, sous forme d'encadrés, les « focus » sur telle mesure ou ensemble de mesures prises localement : éléments de cadrage budgétaire ou règles applicables en matière d'ouverture des formations, décisions de réduction du coût de l'offre adoptées par telle ou telle composante ou encore, pour ne citer que quelques exemples, modèles de répartition des moyens en cours d'élaboration dans certains établissements. Ces « plans rapprochés » visent à restituer, au moins partiellement, la richesse, la diversité mais aussi parfois les limites des politiques menées sur le terrain. Enfin l'analyse détaillée des plans d'économie engagés par certains établissements permet d'éclairer les choix effectués par les composantes pour atteindre les objectifs de réduction des coûts qui leur sont assignés. Elle offre un aperçu de la

gestion au quotidien de l'offre de formation, des marges existantes (ou non) et de l'impact des mesures prises sur l'organisation des enseignements.

La troisième concerne les recommandations formulées par la mission : celle-ci a souhaité qu'elles soient en nombre limité et les plus opérationnelles possibles. Si elle ne méconnaît pas les obstacles auxquelles pourraient se heurter certaines d'entre elles, en particulier celles qui touchent, de près ou de loin, au statut des personnels, il lui semble que certains débats méritent d'être ouverts, sans préjuger des décisions qui pourraient en résulter. Elle n'a pas repris par ailleurs sous forme de recommandations les « bonnes pratiques » observées sur le terrain. Le rapport en fournit de nombreux exemples, dont les établissements pourront s'inspirer s'ils le souhaitent.

1. Les dix dernières années ont été marquées par un désajustement progressif entre la charge d'enseignement d'une part, les effectifs et le potentiel de l'autre

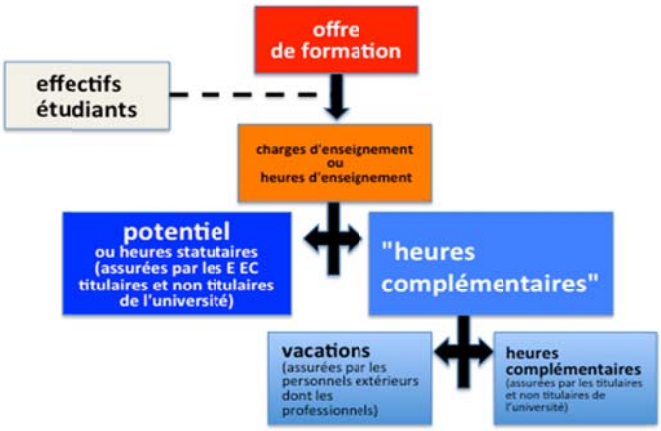
Évoquer la question de la gestion des heures d'enseignement à l'université implique d'en analyser en premier lieu la nature. Plusieurs interlocuteurs de la mission ont évoqué spontanément la seule question des heures complémentaires[4], souvent au cœur de leurs préoccupations, mais qui représente seulement une partie du sujet. Celui-ci couvre un champ beaucoup plus large, puisqu'il porte sur l'ensemble des heures (ou charges) d'enseignement générées par l'offre de formation et sur la façon dont elles sont délivrées par les personnels de l'université et les intervenants extérieurs.

Le schéma ci-dessous fait apparaître les principaux déterminants de la gestion des heures d'enseignement. L'offre de formation génère une charge (variable en fonction du nombre d'étudiants), elle-même assurée :

- par les enseignants titulaires ou non titulaires de l'université dans le cadre de leur service statutaire (on parle alors de *potentiel*) ;
- sous forme d'heures complémentaires effectuées soit par les enseignants titulaires et non titulaires au-delà de leur service statutaire, soit par des intervenants extérieurs sous forme de vacations.

[4] Les heures complémentaires citées ici englobent à la fois les heures de vacations effectuées par les personnels extérieurs aux établissements et les heures supplémentaires effectuées par des enseignants des établissements.

Schéma 1 : déterminants des heures d'enseignement



L'essentiel des heures d'enseignement est couvert par les emplois enseignants-chercheurs et enseignants implantés dans les établissements, (majoritairement sous plafond d'emplois État), qui relèvent de plusieurs catégories.

L'article L. 952-1 du code de l'éducation dispose que « *le personnel enseignant comprend des enseignants-chercheurs appartenant à l'enseignement supérieur, d'autres enseignants ayant également la qualité de fonctionnaires, des enseignants associés ou invités et des chargés d'enseignement* ».

Ces personnels sont en premier lieu des fonctionnaires titulaires ou stagiaires qui se répartissent entre enseignants-chercheurs – maîtres de conférences ou professeurs d'université – et enseignants du second degré (agrégés ou certifiés) exerçant dans les établissements d'enseignement supérieur. Des personnels non permanents interviennent également dans les universités : il s'agit principalement d'enseignants associés ou invités, d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER), de lecteurs et de maîtres de langues, d'allocataires de recherche et de doctorants contractuels.

Tous sont soumis à des obligations statutaires qui définissent leur volume horaire d'enseignement annuel, exprimé en heures équivalent travaux dirigés (HETD)[5]. Les heures qu'ils accomplissent au-delà de leurs obligations réglementaires de service sont rémunérées en heures complémentaires, à un taux fixé par le ministre en charge de l'enseignement supérieur.

Des chargés d'enseignement vacataires exerçant une activité professionnelle principale ou des agents temporaires vacataires contribuent également aux enseignements. Leurs interventions leur sont payées en heures complémentaires. Le coût de ces dernières est plus élevé pour les établissements quand ils sont non fonctionnaires, en raison des charges salariales auxquelles elles sont alors soumises.

1.1. Une augmentation sensible du nombre d'heures d'enseignement, difficile à quantifier au niveau national

Certaines évolutions survenues au cours des dernières années ont contribué à l'augmentation du nombre d'heures d'enseignement, sans qu'il soit possible de mesurer précisément celle-ci.

[5] À l'exception des praticiens hospitaliers mentionnés plus loin.

1.1.1. Les outils actuels ne permettent pas de mesurer précisément l'évolution de la charge

- **Il n'existe pas, au niveau national, de données sur les charges d'enseignement engendrées par l'offre de formation des universités**

Les outils font défaut pour calculer la charge d'enseignement de l'ensemble des universités françaises et son évolution. Les seules données connues sont celles issues de l'enquête annuelle « SISE[6] – université » ; elles recensent entre autre le nombre d'étudiants inscrits administrativement par année de formation habilitée. L'analyse des informations fournies par la DGESIP (SIES[7]) permet d'évaluer le nombre de formations et leur évolution (voir *infra*).

Dès lors, l'évolution de leur volume peut seulement faire l'objet d'hypothèses – lesquelles sont néanmoins suffisamment convergentes pour permettre de conclure à une augmentation globale de la charge d'enseignement. La mission s'est ainsi livrée à calcul rapide qui permet d'établir un ordre de grandeur pour les niveaux licence et master : l'augmentation de la charge, sur la base des données fournies (voir tableau 4) est d'environ 335 000 heures pour le niveau licence entre 2003 et 2013 et de 890 000 heures pour le niveau master (en retenant un volume moyen de 500 heures par année de licence et de 400 heures par année de master) soit un total de 11 225 000 heures. Elle correspond ainsi à 6 380 emplois d'enseignants-chercheurs (ou à 3 190 emplois du second degré), pour un coût de 61,250 M€ (sur la base du taux moyen de 50 € de l'heure applicable aux heures complémentaires).

- **Les données disponibles au niveau national en matière d'heures complémentaires sont lacunaires et peu fiables sur l'ensemble de la période**

Les éléments relatifs à l'exécution budgétaire ne permettent pas pour l'instant d'être plus précis. Les informations dont la DAF et la DGESIP disposent sur les emplois et la masse salariale sont en effet issues de la base OREMS[8], que les établissements alimentent au fur et à mesure de leur accession aux responsabilités et compétences élargies (RCE). La première année pour laquelle ces données sont complètes est 2013, qui fait figure d'année de référence. Toute analyse rétrospective se révèle ainsi impossible. Les informations contenues dans OREMS se limitent par ailleurs au montant des heures complémentaires versées par les établissements passés aux RCE. Elles ne se prêtent donc pas à une exploitation fine et ne permettent pas de mesurer l'évolution des heures complémentaires :

[6] Système d'information sur les étudiants.
[7] Sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques.
[8] OREMS est un outil de contrôle et de pilotage budgétaire destiné à permettre à l'administration centrale et aux services déconcentrés de piloter, de calibrer et de suivre les emplois et la masse salariale des établissements ayant accédé aux RCE.

Tableau 1 : synthèse des données OREMS 2013

En €	2013 (montant brut)	2013 (montant chargé)
« titulaires dans OREMS »	147 541 058	154 918 111
« non titulaires dans OREMS »	235 196 178	281 506 306
Total établissements RCE	382 737 236	436 424 416
« titulaires dans OREMS »	137 899 465	144 794 438
« non titulaires dans OREMS »	211 420 499	253 049 195
Total universités RCE	349 319 964	397 843 633

Source : DAF – DGESIP

S'agissant des heures complémentaires, la DAF ne dispose pas de données antérieures à 2005 et celles désormais disponibles ne sont pas exhaustives (40 à 70 % des données sont manquantes dans les comptes financiers qui lui sont remontés entre 2005 et 2011) et font apparaître de nombreux cas d'imputations erronées ou de doubles saisies, ce qui rend leur exploitation aléatoire.

En 2013, première année pour laquelle nous disposons de données fiables et exhaustives, les heures complémentaires représentent environ 400 M€ pour les seules universités et 440 M€ pour l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur passés aux RCE. Il faut y ajouter des vacations payées sur facture à des personnels extérieurs pour un montant que l'on peut estimer, à partir des informations disponibles dans les comptes financiers, à environ 30 M€.

Ces montants sont à rapprocher de ceux de la masse salariale des enseignants et enseignants-chercheurs consommée en 2013 : 6,850 Mds € pour les universités et 7,370 Mds € pour l'ensemble des établissements RCE. Ainsi les heures complémentaires et les vacations des universités représentent-elles environ 6 % de la masse salariale globale des enseignants et enseignants-chercheurs ou l'équivalent de 4 800 emplois d'enseignants-chercheurs[9]. Leur poids correspond à 4,1 % de la subvention pour charge de service public (SCSP) notifiée aux établissements en 2013 (masse salariale et fonctionnement des programmes 150 et 231) et à 4,6 % des seuls crédits de masse salariale de la SCSP.

- **L'appréciation de la charge d'enseignement se heurte à l'absence de données dans le domaine de la santé**

Aucune université ne semble en capacité aujourd'hui de fournir des données sur la gestion des heures d'enseignement dans sa ou ses UFR de médecine, d'ontologie voire de pharmacie. La principale raison invoquée est celle de l'absence d'obligations réglementaires de service des

[9] Si on retient un coût moyen par emploi d'enseignant-chercheur de 90 000 €.

enseignants des universités praticiens hospitaliers, qu'ils relèvent des disciplines médicale, odontologique ou pharmaceutique.

Le statut de cette catégorie particulière de personnels relève en effet du décret n° 84-135 du 24 février 1984, qui définit en son article 3 les obligations générales de service des enseignants concernés. Celles-ci consistent en des activités de formation initiale et continue et de recherche, auxquelles s'ajoutent des fonctions hospitalières. L'article 4 du décret renvoie pour la définition de leurs obligations de service à un arrêté conjoint des ministres en charge de l'enseignement supérieur, de la santé et du budget qui n'a jamais été pris. Par voie de conséquence, aucune base juridique ne permet de déterminer le rendement théorique des emplois d'enseignant praticien hospitalier implantés dans les universités ou de calculer le potentiel (en volume horaire global) correspondant à ces emplois. L'absence de définition des obligations de service de ces personnels interdit en outre de fixer un seuil au-delà duquel des heures complémentaires devraient leur être versées.

L'absence d'obligations réglementaires de service ou encore la spécificité des enseignements délivrés ne constituent pas aux yeux de la mission des motifs suffisants pour ne pas disposer de données relatives aux charges d'enseignement et aux ressources mobilisées pour les assurer. La nécessité, pour les établissements autonomes, de piloter l'offre et ses conditions de mise en œuvre s'applique aussi bien aux formations du domaine « santé » qu'aux autres composantes de l'université. La connaissance, l'analyse et le partage de ces données seraient profitables aux composantes médicales elles-mêmes, qui trouveraient dans cet exercice de transparence l'occasion de valoriser aussi bien l'investissement de leurs personnels que des formes originales d'organisation des enseignements.

Dans ces conditions, elle considère qu'il serait utile de programmer une mission conjointe de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) sur la gestion des heures d'enseignement dans les formations du domaine « santé ».

- **D'autres éléments rendent plus complexe encore l'analyse des heures d'enseignement**

Dans le contexte budgétaire actuel, de nombreux établissements ont choisi de ne pas publier tout ou partie de leurs emplois vacants, notamment d'enseignants et d'enseignants-chercheurs. Ce type de mesure, qui rend impossible toute estimation de leur potentiel *réel* (lequel est en tout état de cause inférieur à celui correspondant aux emplois qui leur sont délégués), peut se traduire par une augmentation du volume d'heures complémentaires destinée à compenser la perte de potentiel statutaire. Les établissements y ont un intérêt financier évident, les 192 heures complémentaires nécessaires à la compensation d'un service d'enseignant-chercheur leur revenant infiniment moins cher que le traitement de ce dernier. Le recrutement d'un (ou de deux demi) ATER sur un emploi vacant représente également une économie pour les universités.

Encadré 1 : Éléments de coûts salariaux

Le coût annuel moyen chargé (avec primes) observé dans les universités se situe dans une fourchette allant de 75 000 € à 112 000 € entre les enseignants du second degré (PRAG et PRCE) et les professeurs des universités (PU). Ces montants sont à comparer avec le coût chargé de leur service statutaire, soit 384 heures équivalents TD pour les PRCE et PRAG et 192 heures pour les PU (ou les MCF). Le taux brut en vigueur d'une heure complémentaire équivalent TD est de 40,91 €, auquel il faut ajouter des charges patronales qui varient de 5 % pour les fonctionnaires à 42,65 % pour les non fonctionnaires[10]. Le coût chargé de 192 heures complémentaires est donc compris entre 8 250 € et 11 205 € (16 500 € à 22 410 € pour un enseignant du second degré).

L'accroissement du volume d'heures complémentaires, s'il vient en contrepartie de la non utilisation d'emplois statutaires, a donc un effet financier positif, dans la mesure où il contribue à réduire le montant global de la masse salariale.

Une partie des heures d'enseignement est par ailleurs financée par les établissements sur les ressources propres issues de leur activité de formation continue ou en alternance (apprentissage et contrats de professionnalisation). C'est notamment le cas de certains masters et licences professionnels, dont le coût est couvert par les recettes de la taxe d'apprentissage. L'augmentation du volume d'heures complémentaires ne pèse donc pas nécessairement sur la part du budget correspondant à la subvention pour charge de service public. Elle peut même être génératrice d'économies si la formation correspondante mêle des publics relevant de la formation en alternance et sous statut étudiant[11].

- **Les indicateurs permettant d'apprécier la pertinence de la structuration d'une offre de formation sont encore à construire et à fiabiliser**

La mission a interrogé les universités de l'échantillon[12] sur le nombre de mentions et/ou de spécialités, le nombre d'unités d'enseignement (UE) et le nombre de groupes de TD et de TP recensés à l'échelle de l'établissement. Les résultats de cette enquête mettent en évidence la difficulté à construire des indicateurs pertinents sur la structuration de l'offre. Les universités n'ont pas toutes la même définition d'une unité d'enseignement et ne connaissent pas toujours leur nombre exact, ce qui rend inexploitables les données recueillies. Quant au nombre de mentions et de spécialités, il offre une image assez grossière de la structuration de l'offre, dans la mesure où chacune d'entre elles peut comprendre un nombre variable de parcours et d'options. La simplification de la nomenclature, en accentuant cette diversité, rendra cet indicateur difficilement utilisable comme outil de pilotage. Pour autant, le tableau ci-dessous fait apparaître des écarts importants dans la structuration de l'offre par domaine, tous niveaux confondus et en retenant, pour le nombre d'étudiants par mention et par spécialité, la moyenne des chiffres médians au cours des trois dernières années universitaires.

[10] Pour un établissement qui est affilié au régime d'assurance chômage (« Assedic ») et un taux qui sera légèrement variable selon la cotisation « versement transport ».

[11] Sous réserve naturellement de la prise en compte des coûts complets de ces activités et d'une tarification en conséquence.

[12] Voir présentation dans l'introduction.

Tableau 2 : nombre moyen d'étudiants par mention et spécialité et par domaine entre 2010 et 2012

SHS	DEG	ALL	ST	IUT
135	131	184	75	147

Source : enquête IGAENR

Si le nombre moyen d'étudiants par mention et par spécialité donne un aperçu de la structuration de l'offre (à condition d'être affiné par niveau d'études : licence, licence professionnelle, DUT, diplômes d'ingénieur, master, doctorat), il doit être complété par d'autres indicateurs plus performants. Il convient notamment de stabiliser les données relatives au nombre d'UE, ou, comme à Strasbourg, d'y substituer comme unité de référence l'élément pédagogique (ou matière), qui permet une meilleure prise en compte des mutualisations. N'utilisant que de manière limitée leur logiciel de gestion des enseignements, la plupart des universités ne sont toutefois pas en mesure de mesurer les déterminants de leur offre au niveau le plus fin, comme le nombre de parcours ou d'options, ou encore le nombre de groupes de TD et de TP par niveau et par domaine. Seules quelques-unes ont ainsi pu renseigner sur ce point l'enquête qui leur avait été adressée par la mission.

1.1.2. L'alourdissement de la charge d'enseignement et du volume d'heures complémentaires est lié d'une part à des évolutions réglementaires…

La charge d'enseignement et le volume d'heures complémentaires ont augmenté dans la plupart des établissements pour des raisons liées d'une part, à la mise en place du LMD et à l'extension de l'offre qui en a résulté, d'autre part à l'application de mesures réglementaires.

Une partie de cette augmentation découle de la professionnalisation des formations amorcée dès les années 1980, et qui s'est renforcée depuis lors à tous les niveaux, entraînant un recours croissant à des intervenants extérieurs rémunérés en heures complémentaires.

La mise en place du LMD à partir de la rentrée 2003 n'est sans doute pas étrangère à cette évolution : dans l'esprit de la réforme, tel que résumé par la VP-CEVU de l'université de Poitiers, l'étudiant peut construire sa formation en choisissant des enseignements à la carte et en capitalisant les ECTS nécessaires à l'obtention du diplôme visé. Cette liberté laissée aux étudiants a souvent conduit à multiplier les enseignements optionnels afin de proposer des parcours diversifiés, générant ainsi une augmentation des besoins d'enseignement.

D'autres évolutions, à caractère réglementaire cette fois, ont eu une incidence sur le volume horaire global. C'est le cas notamment de l'équivalence entre les heures de travaux pratiques et celles de travaux dirigés (HETD) introduite à l'occasion de la modification du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 portant statut des enseignants-chercheurs, résultant du décret n° 2009-460 du 23 avril 2009. L'heure de TP, qui valait jusqu'alors 0,66 HETD, est désormais décomptée dans les services comme une heure de TD. Cette mesure a fait croître mécaniquement le besoin en heures complémentaires (en particulier pour le domaine des sciences et techniques et pour les IUT) afin de compenser la perte de potentiel qui en a résulté. Par ailleurs, elle a introduit un élément de complexité dans l'analyse (y compris prévisionnelle) des heures complémentaires.

La notion de référentiel d'activités, apparue à l'occasion de la modification du décret de 1984, n'a pas été non plus sans conséquences sur le volume d'heures complémentaires. L'arrêté ministériel du 31 juillet 2009 définit ainsi un référentiel national qui prévoit un large éventail d'activités pouvant être prises en compte dans le service des enseignants et enseignants-chercheurs selon un barème fixé par le conseil d'administration de l'établissement. La circulaire de la DGRH du 21 avril 2010 portant mode d'emploi du référentiel en dresse une liste non exhaustive, susceptible d'être complétée par les établissements. Elle mentionne ainsi les activités :

> *– « pédagogiques (innovation pédagogique, activités d'encadrement d'étudiants en formation initiale, continue, dans le cadre de l'apprentissage et de la VAE ; responsabilité de structures ou de mission pédagogiques, etc. » ;*
>
> *– d'« animation, [d'] encadrement ou [de] valorisation de la recherche (fonctions de direction de composantes et structures internes, activités liées à l'exploitation ou à la gestion d'un équipement scientifique, activités d'animation de projet scientifique, de valorisation, etc. » ;*
>
> *– « les autres activités ou activités mixtes (responsabilité d'une structure ou au sein d'une structure, activités de communication, de diffusion des résultats de la recherche ou de culture scientifique et technique et d'échanges sciences et société, mission d'information scientifique et technique, de conservation et d'enrichissement des collections et archives confiées aux établissements ou activités documentaires, missions d'expertise, etc.) ».*

La mise en œuvre du référentiel, bien que variable selon les établissements, a entraîné elle aussi une diminution du potentiel d'enseignement et occasionné un besoin d'heures complémentaires malheureusement difficile à quantifier au plan national[13]. **La mission considère qu'il est temps d'établir un premier bilan de ce dispositif et d'en évaluer le coût, qui pèse sur le budget des universités au moment même où la plupart d'entre elles s'efforcent de réduire leur volume d'heures complémentaires.**

À ces mesures relatives au calcul des services des enseignants et des enseignants-chercheurs se sont ajoutées des décisions portant sur les formations elles-mêmes. Ainsi l'arrêté du 1er août 2011 relatif à la licence prévoit-il que « *la formation représente un volume d'au moins 1 500 heures d'enseignement sur l'ensemble du cursus de la licence* ». La plupart des universités se sont mises en conformité avec cette disposition, qui génère des besoins d'encadrement supplémentaires, là encore impossibles à chiffrer avec précision. Le lancement en 2008 du plan « réussite en licence », s'il ne relève pas du domaine réglementaire, s'est également traduit par une augmentation du volume d'heures complémentaires (compensée financièrement par l'État à hauteur de 730 M€ cumulés sur la période 2008-2012). Il prévoit cinq heures supplémentaires d'accompagnement par année de licence, l'encadrement des étudiants les plus fragiles par des enseignants référents et la diminution des effectifs des groupes de TD, ce qui revient à augmenter la charge d'enseignement.

Toutes ces mesures, sur lesquelles les établissements ont eu peu de prise, ont concouru à une augmentation du volume d'heures complémentaires destinée pour l'essentiel à compenser la diminution du potentiel liée à la prise en compte des heures effectuées en dehors de l'activité

[13] Certains établissements ont toutefois limité les possibilités de cumul de la valorisation des activités en instituant un plafond, fréquemment fixé à 64 heures.

d'enseignement « devant l'étudiant ». Si aucune ne peut faire l'objet d'un chiffrage précis, il apparaît clairement qu'elles ont eu un coût non négligeable au regard de la situation financière des universités.

La mission propose en conséquence que toute mesure réglementaire susceptible d'augmenter la charge d'enseignement ou le volume d'heures complémentaires des universités soit désormais subordonnée à la réalisation d'une étude d'impact[14] visant à mesurer son incidence sur l'évolution de la charges d'enseignement et de la masse salariale.

1.1.3. … d'autre part à une augmentation du nombre de formations non corrélée à l'évolution des effectifs, qui a conduit à une dispersion de l'offre…

La mission s'est procurée auprès de la DGESIP les données relatives au nombre de formations ouvertes et aux effectifs accueillis dans ces dernières pour les années universitaires 2002-2003, 2007-2008 et 2012-2013[15]. Le choix de ces trois années vise à mesurer les évolutions survenues entre la dernière année précédant la mise en place du LMD[16] (2003), la première année où celui-ci a été intégralement déployé dans les établissements (2008) et la situation actuelle (2013).

Ces données ont été analysées en distinguant les grands domaines de formation : « droit, économie, gestion » (DEG), « arts, lettres, langues » (ALL), « sciences humaines et sociales » (SHS), « sciences et techniques » (ST) et « sciences et techniques des activités du sport » (STAPS). Cette typologie a été affinée pour les formations de licence, où les DUT ont été traités à part. En revanche, les formations de type LMD relevant du domaine « santé » n'ont pas été retenues, dans la mesure où elles concernent un nombre d'étudiants extrêmement réduit[17].

---

[14] L'obligation de réaliser une étude d'impact est aujourd'hui limitée à certains textes législatifs ou réglementaires. Elle repose, s'agissant des projets de loi, sur les dispositions des articles 8 à 12 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 pris pour application du troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution introduit par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Sont également concernés les textes réglementaires **« *créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics* » (**article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales), qui doivent être accompagnés d'un rapport de présentation et d'une **« *fiche d'impact financier faisant apparaître les incidences financières directes et indirectes des mesures proposées pour les collectivités territoriales* » (article** R. 1213-3 du même code) et ceux comprenant des mesures concernant les entreprises (circulaire du Premier ministre du 17 février 2011).

[15] Inscriptions principales exclusivement.

[16] Dans tous les tableaux et graphiques ci-après, les formations analysées pour l'année 2002-2003 ont été transposées dans leurs équivalents LMD pour permettre les comparaisons (par exemple sont classées sous la rubrique M les formations de type maîtrise, DEA, DESS de l'époque).

[17] Il s'agit des rares formations du domaine santé relevant du LMD, ce qui exclut tous les cursus de médecine, odontologie et pharmacie s'achevant par une thèse d'exercice : essentiellement des licences professionnelles en L (par exemple délégué pharmaceutique) et des masters professionnels en M (par exemple nutrition, sciences des aliments et agroalimentaires).

Tableau 3 : formations et effectifs du domaine santé LMD en L et M au niveau national

	2003		2008		2013	
	Formations	Effectifs	Formations	Effectifs	Formations	Effectifs
Licence	15	247	38	1106	35	1051
Master	61	935	113	2493	138	3312

Source : DGESIP

Le tableau suivant indique le nombre de formations et les effectifs recensés en licence, master et doctorat pour les trois années de référence :

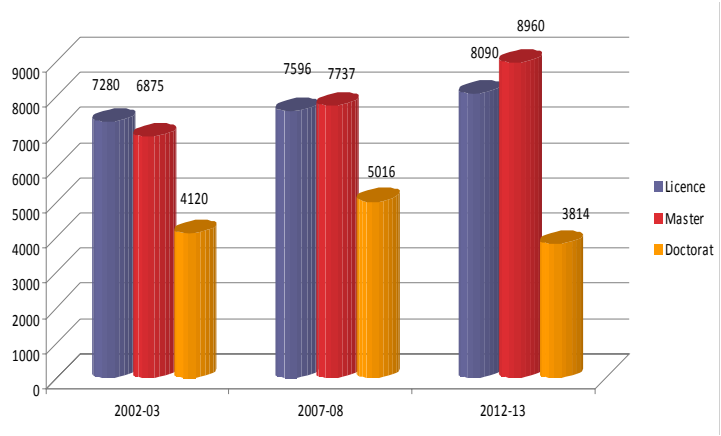
Tableau 4 : nombre de formations et effectifs LMD en licence, master et doctorat au niveau national

	2003		2008		2013	
	Formations	Effectifs	Formations	Effectifs	Formations	Effectifs
Licence	7 280	813 988	7 596	758 709	8 090	784 714
master	6 875	276 831	7 737	281 489	8 960	329 182
Doctorat	4 120	62 420	5 016	68 595	3 814	63 560
Total	18 275	1 153 239	20 349	1 108 793	20 864	1 177 456

Source : DGESIP

Il fait apparaître un contraste entre la relative stabilité des effectifs et l'augmentation du nombre de formations, à l'exception du niveau doctorat, où elles diminuent de 23,9 % entre 2008 et 2013 (après avoir augmenté de 21 % entre 2003 et 2008), du fait des regroupements d'écoles doctorales impulsés par le ministère. Les formations de niveaux licence et master voient leur nombre augmenter tout au long de la période (de 11,2 % pour les licences et de 30,1 % pour les masters).

Graphique 2 : nombre de formations ouvertes par niveau en 2003, 2008 et 2013



Source : DGESIP

L'évolution du nombre de formations est indépendante de celle des effectifs : les formations de licence sont ainsi moins nombreuses en 2013 qu'en 2003 ; l'augmentation des formations de master est en revanche la conséquence logique de la mise en place du LMD, qui a substitué au niveau de sortie antérieur à bac + 4, correspondant à l'ancienne maîtrise, un niveau bac + 5 de fin de second cycle, en cohérence avec la nouvelle architecture 3-5-8.

Le tableau suivant montre que l'introduction du LMD a eu une incidence significative sur le nombre de formations et sur les effectifs de master 2 par rapport à ceux des DEA, DESS et troisièmes années de magistère recensés en 2003. Le nombre d'étudiants inscrits dans les cursus nouvellement créés de master 2 a fortement augmenté, conformément aux objectifs du processus de Bologne :

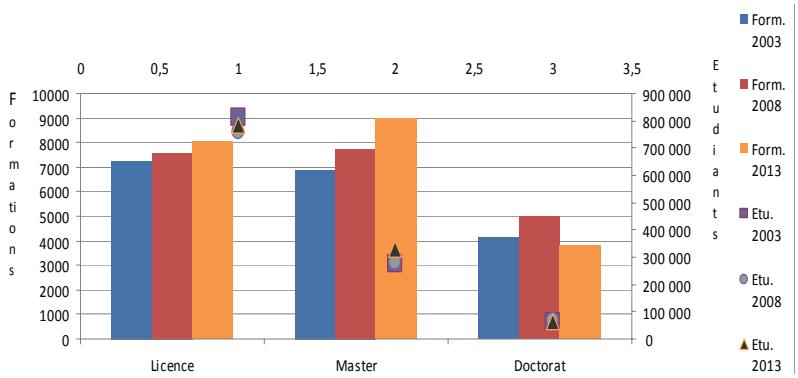
Tableau 5 : comparaison du nombre de formations et des effectifs « équivalent M2 » entre 2003 et 2013

2003 (DEA, DESS et magistères 3)		2013 (masters 2 et magistères 3)	
Formations	Effectifs	Formations	Effectifs
4 033	96 870	5 852	151 167

Source : DGESIP

Globalement, sur la période, le nombre de formations ouvertes n'est donc pas corrélé à la croissance des effectifs, comme le fait apparaître le graphique suivant, qui croise les inscriptions étudiantes avec les formations ouvertes.

Graphique 3 : évolution du nombre de formations et d'étudiants par niveau entre 2003 et 2013

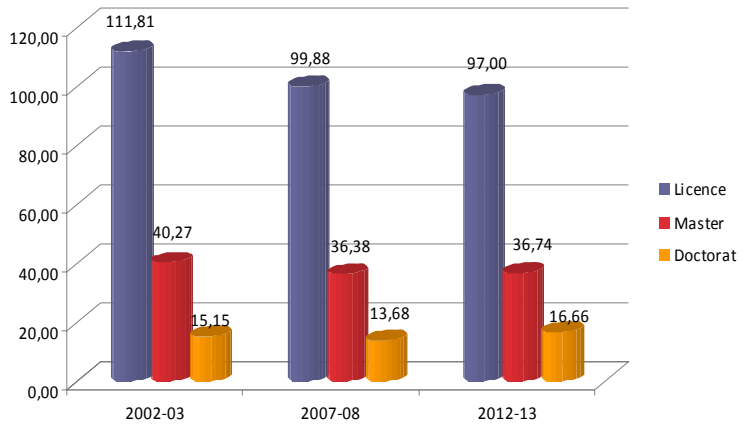


Source : DGESIP

1.1.4. … entraînant ainsi une augmentation du nombre de formations à faibles effectifs

Les ratios nombre d'étudiants par formation se sont ainsi améliorés au cours de la période (à l'exception, comme on l'a vu, du doctorat).

Graphique 4 : nombre moyen d'étudiants par formation selon les niveaux



Source : DGESIP

Par ailleurs, la mission a mesuré l'évolution de la part des formations à faibles effectifs au sein des niveaux licence et master, en retenant les seuils d'appréciation suivants : moins de cinq étudiants, de cinq à dix étudiants, de dix à vingt-cinq étudiants, plus de vingt-cinq étudiants :

Tableau 6 : répartition des formations de licence en fonction des effectifs accueillis en 2003, 2008 et 2013

	effectifs<=5	effectifs>5<=10	effectifs>10<=25	effectifs>25	Total	Graphique rapide
2002-2003	207	204	1 378	5 491	7 280	
2007-2008	234	369	1 635	5 358	7 596	
2012-2013	348	393	1 974	5 375	8 090	

Source : DGESIP

Tableau 7 : répartition des formations de master en fonction des effectifs accueillis en 2003, 2008 et 2013

	effectifs<=5	effectifs>5<=10	effectifs>10<=25	effectifs>25	Total	Graphique rapide
2002-2003	508	572	2 567	3 228	6 875	
2007-2008	770	895	2 902	3 170	7 737	
2012-2013	786	1 086	3 476	3 612	8 960	

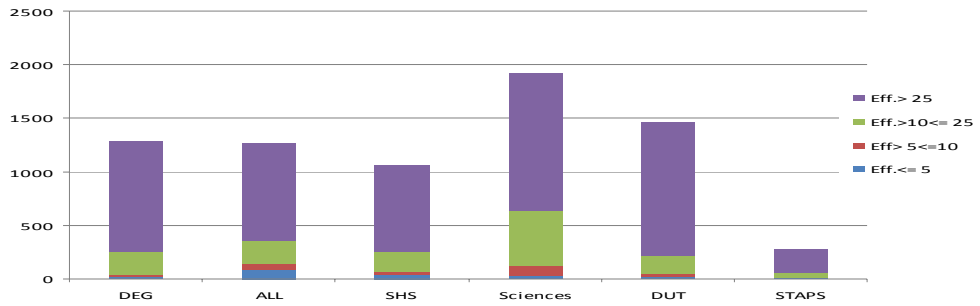
Source : DGESIP

Quels que soient l'année et le niveau observés, les formations comptant plus de vingt-cinq étudiants sont majoritaires, très largement en licence, moins nettement en master, où l'on compte en 2013 presque autant de formations accueillant entre dix à vingt-cinq étudiants.

On observe par ailleurs une augmentation régulière du nombre de formations, à deux exceptions près : les licences accueillant plus de vingt-cinq étudiants diminuent en 2008 pour remonter en 2013 tout en en restant à un niveau inférieur à celui constaté en 2003 ; les masters comptant plus de vingt-cinq étudiants sont moins nombreux en 2008 qu'en 2003 mais augmentent à nouveau en 2013. Les totaux figurant en bas de tableau confirment cette évolution globale à la hausse du nombre de formations. Il convient enfin de souligner la forte augmentation du nombre de formations de master accueillant entre cinq et dix étudiants (+ 90 %) et dans une moindre mesure de celles comptant entre un et cinq étudiants (+ 55 %).

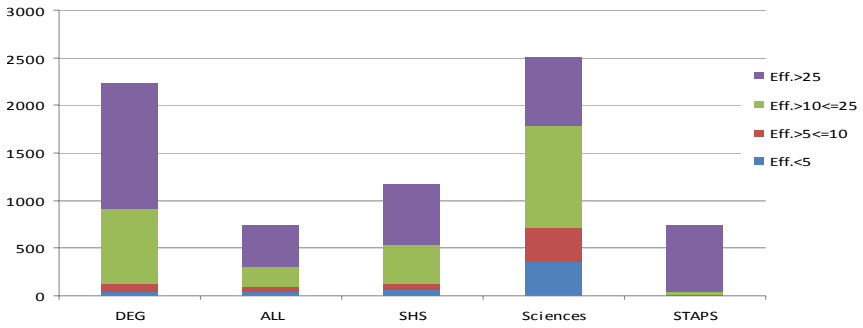
Cette première analyse des formations par cycles a ensuite été détaillée par grands domaines disciplinaires, en isolant au sein du niveau licence un bloc spécifique DUT. Pour 2003, les résultats sont les suivants, en licence et en master :

Graphique 5 : répartition des formations de licence en 2003 selon les domaines



Source : DGESIP

Graphique 6 : répartition des formations de master en 2003 selon les domaines

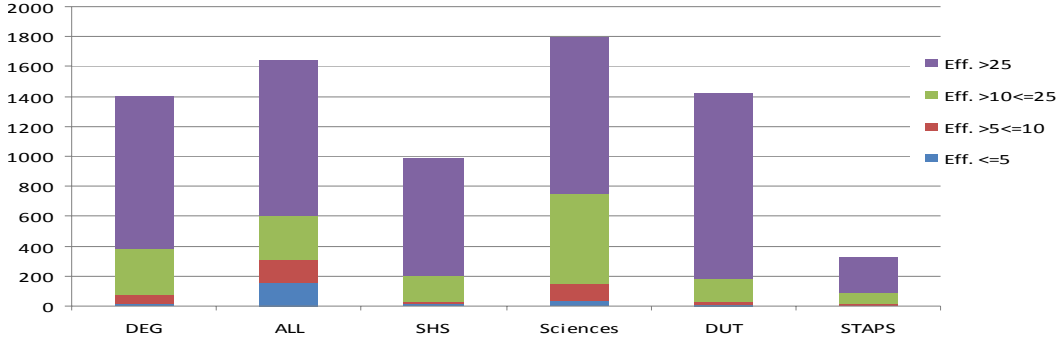


Source : DGESIP

Les formations de licence à faibles effectifs sont concentrées en 2003 dans les domaines ALL, SHS et ST ; elles sont peu nombreuses en DUT et DEG et quasi inexistantes en STAPS. On observe le même phénomène en master, mais dans des proportions et dans un ordre différent : les sciences sont les plus directement concernées, suivies par les SHS et par les domaines ALL et, dans une moindre mesure, DEG. Les écarts avec le niveau licence s'expliquent par le degré de spécialisation accru qui prévaut en master et qui entraîne un morcellement des formations.

Les graphiques suivants donnent un aperçu des évolutions constatées en 2008.

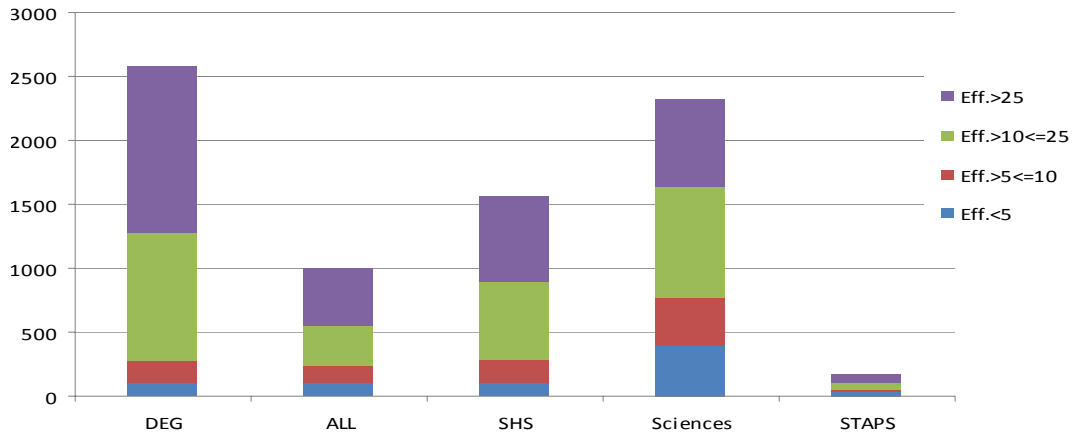
Graphique 7 : répartition des formations de licence en 2008 selon les domaines



Source : DGESIP

Au niveau licence, ce sont à nouveau les domaines ALL et, plus marginalement, ST qui comptent la plus forte proportion de formations à faibles effectifs. Les formations de type DUT sont en revanche peu concernées.

Graphique 8 : répartition des formations de master en 2008 selon les domaines

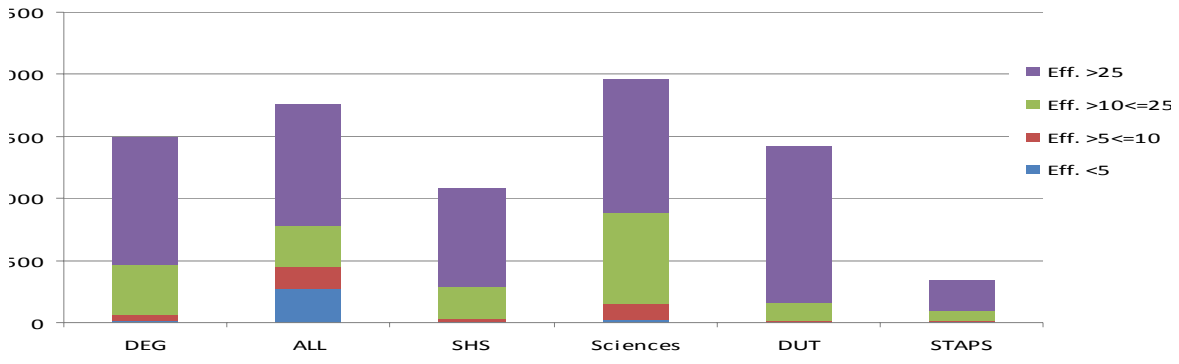


Source : DGESIP

Ce graphique illustre l'augmentation du nombre de formations à faibles effectifs au niveau master, une fois achevé le basculement de l'offre dans le LMD. Si tous les domaines hormis STAPS en comptent une proportion non négligeable, le secteur sciences est une nouvelle fois le plus affecté. Leur part en ALL, très élevée en licence, diminue en revanche en master par rapport aux autres domaines.

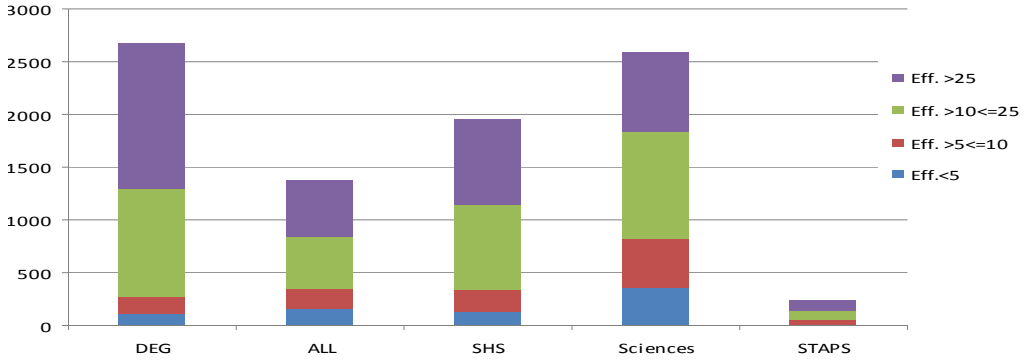
L'examen des données 2013 confirme les tendances observées en 2008. La seule véritable nouveauté est l'apparition de formations à faibles effectifs dans le domaine STAPS.

Graphique 9 : répartition des formations de licence en 2013 selon les domaines en fonction des effectifs



Source : DGESIP

Graphique 10 : répartition des formations de master en 2013 selon les domaines en fonction des effectifs



Source : DGESIP

Encadré 2 : Les formations à faibles effectifs selon les domaines de formation

Un examen plus approfondi de l'offre déployée dans les secteurs disciplinaires les plus affectés par les formations à faibles effectifs permet de dégager quelques éléments d'explication.

En ALL, les enseignements de langues sont particulièrement concernés au niveau licence. Dans une université, les 2 157 étudiants en langues étrangères appliquées sur l'ensemble du cycle L se répartissent en 2013 entre quatre langues étudiées à titre principal (allemand, anglais, espagnol et italien). Celles-ci donnent lieu à quinze formations distinctes, soit un nombre d'étudiant par formation de 143,8, supérieur au ratio moyen de 97 observé en L en 2013. Encore existe-t-il des écarts entre les formations correspondant à ces quatre langues. Deux d'entre elles accueillent un effectif inférieur ou égal à 10 et quatre un effectif inférieur ou égal à 25. Le coût des langues « rares » est ainsi compensé par celui beaucoup plus faible des autres formations de LEA qui accueillent un effectif plus important[18].

En master, le domaine sciences est le plus directement concerné par les formations à faibles effectifs. L'analyse des données communiquées par une université fait apparaître comme principal élément d'explication le nombre de spécialités proposées en master 2. Un master 1 accueillant en 2013 124 étudiants, soit un niveau bien supérieur au ratio moyen de 36,74 établi précédemment, débouche ainsi sur cinq masters 2 (« bio-informatique », « biotechnologie », « bio-matériaux », « nutrition » et « production agro-industrielle ») accueillant en moyenne vingt-cinq étudiants (entre dix et trente-six selon les spécialités).

Le même constat vaut pour le domaine DEG. Une université propose ainsi en 2013 un master 1 de droit des affaires accueillant 131 étudiants, suivi de six masters 2 (« droit de la propriété intellectuelle », « droit économique et des affaires », « gestion juridique des risques », « juriste d'affaires », « juriste de banque et finance », « juriste du sport ») comptant une moyenne de dix-sept inscrits (de treize à vingt-et-un selon les spécialités).

Enfin, les données exploitées par la mission permettent de mesurer, à l'intérieur de chaque cycle, l'évolution de chacune des années de formation entre 2003 et 2013[19]. En licence, la diminution du nombre de formations de première année épouse l'évolution des effectifs.

[18] Les données nationales concernant le domaine ALL en licence sont par ailleurs infléchies par la prise en compte de l'INALCO. Celui-ci propose en effet une offre de langues très large (trente-deux en licence) au regard de ses effectifs (quarante-six formations accueillant moins de trois étudiants en moyenne).

[19] L'ancienne architecture a été transposée, comme précédemment, dans le format LMD.

Ce constat ne se vérifie pas en deuxième année, où le nombre de formations augmente fortement alors que les effectifs diminuent. En troisième année, l'expansion de l'offre, plus forte que l'augmentation du nombre d'étudiants, est en partie liée au développement des licences professionnelles, qui passent de 608 en 2003 à 1 986 en 2013 et accueillent respectivement 14 772 et 51 721 étudiants. Ces formations accueillent un nombre limité d'étudiants, ce qui explique le fléchissement du ratio étudiants / formation constaté en L3.

Tableau 8 : nombre de formations et effectifs dans chaque année du cycle licence entre 2003 et 2013

	2003			2013		
	Formations	Effectifs	Eff./Formation	Formations	Effectifs	Eff./Formation
1ère année L	1 449	307 738	212,4	1 331	287 643	216,1
2ème année L	1 162	166 700	143,5	1 512	158 013	104,5
3ème année L	3 019	209 154	69,3	3 720	217 333	58,4
1ère année DUT	630	61 464	97,6	653	62 805	96,2
2ème année DUT	833	52 085	62,5	772	51 876	67,2

Source : DGESIP

Le tableau suivant fait apparaître les évolutions en master : outre les effets déjà mentionnés du passage au LMD, la mise en place récente des masters d'enseignement a contribué à l'augmentation constatée dans chacune des deux années du cycle : on recense 407 masters d'enseignement de niveau master 1 et 557 de niveau master 2 en 2013 (pour respectivement 15 552 et 17 635 étudiants).

Tableau 9 : nombre de formations et effectifs dans chaque année du cycle master entre 2003 et 2013

	2003			2013		
	Formations	Effectifs	Eff./Formation	Formations	Effectifs	Eff./Formation
1ère année M	2 576	167 958	65,2	3 023	159 569	52,8
2ème année M	4 029	96 590	24,0	5 844	151 074	25,9

Source : DGESIP

Entre 2003 et 2013, on assiste donc bien à une augmentation du nombre de formations non justifiée par une progression des effectifs étudiants. Même si cet élargissement de l'offre est lié en partie à la mise en place du LMD, et notamment des nouveaux masters 2, il s'explique également par la création de formations destinées à attirer de nouveaux étudiants. Il est possible que cette évolution s'explique également en partie par le souhait de compléter les services des enseignants et enseignants-chercheurs dans certaines disciplines. Inévitablement, les ratios étudiants / formation fléchissent, dans des proportions très variables selon les secteurs disciplinaires.

1.2. Les observations faites par la mission dans les universités du panel corroborent celles effectuées au plan national

La mission a constitué un échantillon de dix-sept universités pour lesquelles elle disposait de données recueillies à l'occasion de récents audits ou lors de ses propres déplacements[20]. Aucun des établissements dans lesquels elle s'est rendue n'a été en mesure de lui fournir dans le temps imparti des données exhaustives portant sur les trois dernières années universitaires ; l'un d'entre eux a répondu tardivement et de façon très partielle à l'enquête malgré plusieurs relances. Les informations recueillies se sont parfois révélées contradictoires et peu fiables. Enfin, aucune donnée n'a pu être obtenue concernant le secteur santé. Ce constat illustre à lui seul l'étendue du chemin qu'il reste à parcourir aux universités pour disposer des outils de pilotage de base leur permettant de maîtriser leur offre de formation.

1.2.1. L'offre en licence s'adapte difficilement aux fluctuations d'effectifs

Tableau 10 : évolution comparée des effectifs étudiants et du nombre de formations en L (universités de l'échantillon) : rentrées 2002, 2007 et 2012

2002-2003			2002-2003 à 2007-2008			2007-2008 à 2012-2013		
	étudiants	"formations"	étudiants		"formations"	étudiants		"formations"
AMU	35 244	267	Cergy Pontoise	+12%	+12%	La Rochelle	+20%	+10%
Lorraine	29 803	378	Montpellier 2	+2%	-6%	Rennes 2	+18%	+9%
Paris 1	20 124	72	Strasbourg	-0%	-2%	Montpellier 2	+15%	+13%
Strasbourg	18 996	178	Mulhouse	-1%	+5%	Rouen	+9%	+16%
Nantes	17 901	142	Paris 1	-5%	-21%	Paris 1	+9%	-2%
Toulouse 3	15 406	114	Nantes	-5%	+13%	Le Havre	+5%	-4%
Caen	14 884	141	Grenoble 2	-5%	+14%	Strasbourg	+3%	+13%
Rouen	14 570	135	Caen	-5%	+24%	Nantes	+2%	+3%
Rennes 2	14 519	81	Le Havre	-7%	-8%	Cergy Pontoise	+2%	+19%
Poitiers	13 151	158	Poitiers	-8%	-10%	Toulouse 3	+1%	+6%
Grenoble 2	11 600	86	Lorraine	-8%	-11%	Lorraine	-2%	-13%
Pau	9 014	109	Toulouse 3	-11%	-3%	Grenoble 2	-3%	+6%
Cergy Pontoise	8 066	74	La Rochelle	-12%	-11%	AMU	-4%	-3%
Montpellier 2	7 343	81	Rouen	-13%	-14%	Pau	-4%	+7%
Mulhouse	5 552	87	Pau	-16%	-9%	Mulhouse	-8%	+9%
Le Havre	4 949	98	AMU	-17%	-3%	Caen	-9%	+3%
La Rochelle	4 812	66	Rennes 2	-19%	+7%	Poitiers	-13%	-7%

Source : SIES, mise en forme IGAENR

Sur une période de cinq ans, entre 2002 et 2007, la plupart des universités, quel que soit leur profil, voit diminuer ses effectifs en licence, parfois dans des proportions importantes (– 19 % à Rennes 2). Dans le même temps, le nombre de formations augmente dans 65 % d'entres-elles (de 5 % à 24 %). Il n'y a pas de lien direct entre la variation des effectifs et celle du nombre de formations. Si dans une dizaine d'universités, la baisse des effectifs s'accompagne d'une réduction de l'offre, dans cinq autres, le nombre d'étudiants diminue et celui des formations augmente. Sur les deux établissements qui voient augmenter leurs effectifs, seul Montpellier 2 réduit le nombre de ses formations.

La période 2007-2008 à 2012-2013 est tout aussi contrastée. Contrairement aux années précédentes, dix établissements sur dix-sept voient croître leurs effectifs (jusqu'à 20 % pour La Rochelle). Le nombre de formations augmente dans une douzaine d'universités,

[20] Les données concernant les autres établissements sont issues du fichier national fourni par la sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (SIES) du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

indépendamment de l'évolution des effectifs (de 19 % à Cergy-Pontoise, contre seulement 2 % pour les étudiants). Trois universités (Caen, Grenoble 2 et Mulhouse) continuent de perdre des étudiants et d'augmenter le nombre de leurs formations.

Tableau 11 : évolution comparée des effectifs étudiants et du nombre de formations en L (universités de l'échantillon) : rentrées 2002 et 2012

2002-2003 à 2012-2013			2012-2013			évolution 2002-2003 à 2012-2013	
étudiants		"formations"		étudiants	"formations"	étudiants	"formations"
Montpellier 2	+17%	+6%	AMU	28 013	251		
Cergy Pontoise	+13%	+34%	Lorraine	26 696	293		
La Rochelle	+6%	-2%	Paris 1	20 873	56		
Paris 1	+4%	-22%	Strasbourg	19 619	196		
Strasbourg	+3%	+10%	Nantes	17 259	164		
Le Havre	-2%	-12%	Rennes 2	13 882	95		
Nantes	-4%	+15%	Toulouse 3	13 815	118		
Rennes 2	-4%	+17%	Rouen	13 796	135		
Rouen	-5%	+0%	Caen	12 789	181		
Grenoble 2	-8%	+21%	Grenoble 2	10 680	104		
Mulhouse	-9%	+14%	Poitiers	10 523	132		
Toulouse 3	-10%	+4%	Cergy Pontoise	9 142	99		
Lorraine	-10%	-22%	Montpellier 2	8 620	86		
Caen	-14%	+28%	Pau	7 206	106		
Poitiers	-20%	-16%	La Rochelle	5 082	65		
Pau	-20%	-3%	Mulhouse	5 061	99		
AMU	-21%	-6%	Le Havre	4 842	86		

Source : SIES, mise en forme IGAENR

Sur l'ensemble de la période, plusieurs universités voient leurs effectifs diminuer sans que cela se traduise par un resserrement de leur offre. Pour celles ayant fusionné (Aix-Marseille et Lorraine), la baisse du nombre de formations est apparente, dans la mesure où certaines continuent d'être délivrées sur plusieurs sites. Il est par ailleurs intéressant de noter que la multiplication des formations n'entraîne pas automatiquement une croissance des effectifs (voir l'exemple de Caen) ; on constate même des exemples inverses, comme à Paris 1. Au total, plus de la moitié des universités observées a diversifié son offre de formation au niveau licence.

1.2.2. Le nombre de masters croît plus vite que les effectifs étudiants…

Tableau 12 : évolution comparée des effectifs étudiants et du nombre de formations en M (universités de l'échantillon) : rentrées 2002, 2007 et 2012

2002-2003			2002-2003 à 2007-2008			2007-2008 à 2012-2013		
	étudiants	"formations"	étudiants		"formations"	étudiants		"formations"
AMU	13 932	327	Cergy Pontoise	+22%	+32%	Montpellier 2	+93%	+118%
Paris 1	11 200	203	Montpellier 2	+16%	-14%	Cergy Pontoise	+70%	+43%
Grenoble 2	8 107	83	La Rochelle	+10%	+47%	Nantes	+35%	+22%
Lorraine	7 911	285	Toulouse 3	+9%	+2%	Rouen	+29%	+31%
Strasbourg	7 637	192	Strasbourg	+6%	+28%	La Rochelle	+25%	-20%
Nantes	5 447	119	Pau	+3%	+0%	Le Havre	+24%	-12%
Poitiers	5 381	133	Lorraine	+3%	+8%	Caen	+20%	+28%
Rouen	4 403	108	AMU	+1%	+32%	Rennes 2	+18%	+39%
Rennes 2	4 384	58	Paris 1	-3%	+21%	Mulhouse	+18%	+37%
Caen	4 205	119	Le Havre	-8%	-13%	Strasbourg	+16%	+22%
Toulouse 3	3 775	114	Poitiers	-8%	+32%	Lorraine	+16%	-11%
Pau	2 136	75	Caen	-8%	-6%	Paris 1	+8%	+0%
Cergy Pontoise	2 105	58	Nantes	-9%	+19%	Poitiers	+7%	+17%
Montpellier 2	2 056	70	Mulhouse	-9%	+9%	Toulouse 3	+6%	+3%
La Rochelle	1 220	38	Rennes 2	-10%	+59%	AMU	+6%	+6%
Mulhouse	1 196	45	Rouen	-18%	+8%	Grenoble 2	+4%	-10%
Le Havre	1 039	48	Grenoble 2	-35%	+31%	Pau	-3%	+13%

Source : SIES, mise en forme IGAENR

En master également, la période 2002-2003 à 2007-2008 est marquée par des variations d'effectifs non corrélées à l'évolution de l'offre. Le nombre de formations augmente dans plus de 80 % des universités, alors que seule la moitié d'entre elles enregistrent une croissance de leurs effectifs. Cette augmentation dépasse 20 % dans huit universités et atteint même 59 % en cinq ans à Rennes 2 ; au cours de la même période, Grenoble 2 perd 35 % de ses étudiants en master et élargit son offre de 31 %. Entre 2008 et 2013, elles voient toutes augmenter leurs effectifs en master (à l'exception de Pau) mais seules cinq (La Rochelle, Le Havre, Paris 1, Grenoble 2 et l'université de Lorraine) parviennent à contenir leur offre. Ailleurs, le nombre de formations augmente plus ou moins fortement (jusqu'à 118 % à Montpellier 2), indépendamment de l'évolution du nombre d'étudiants.

Tableau 13 : évolution comparée du nombre d'étudiants et de formations en M (universités de l'échantillon) : rentrées 2002 et 2012

2002-2003 à 2012-2013			2012-2013			évolution 2002-2003 à 2012-2013	
étudiants		"formations"		étudiants	"formations"	étudiants	"formations"
Montpellier 2	+123%	+87%	AMU	14 821	457		
Cergy Pontoise	+108%	+50%	Paris 1	11 742	246		
La Rochelle	+37%	+18%	Lorraine	9 405	275		
Nantes	+24%	+45%	Strasbourg	9 401	299		
Strasbourg	+23%	+56%	Nantes	6 733	173		
Lorraine	+19%	-4%	Grenoble 2	5 443	98		
Toulouse 3	+16%	+4%	Poitiers	5 297	205		
Le Havre	+14%	-23%	Rennes 2	4 687	128		
Caen	+10%	+20%	Caen	4 624	143		
Mulhouse	+8%	+49%	Rouen	4 620	153		
Rennes 2	+7%	+121%	Montpellier 2	4 584	131		
AMU	+6%	+40%	Cergy Pontoise	4 374	87		
Rouen	+5%	+42%	Toulouse 3	4 361	119		
Paris 1	+5%	+21%	Pau	2 128	85		
Pau	-0%	+13%	La Rochelle	1 675	45		
Poitiers	-2%	+54%	Mulhouse	1 291	67		
Grenoble 2	-33%	+18%	Le Havre	1 180	37		

Source : SIES, mise en forme IGAENR

Sur l'ensemble de la période (entre 2002 et 2012), les effectifs augmentent moins vite dans la plupart des universités que le nombre de formations (7 % contre 121 % à Rennes 2). Cette croissance de l'offre intervient parfois alors que le nombre d'étudiants stagne ou diminue. C'est le cas à Grenoble 2, Pau et Poitiers où le nombre de masters augmente de 54 % en dépit d'une baisse de 2 % des effectifs. Seuls deux établissements (Le Havre et l'université de Lorraine) voient leurs effectifs croître alors que leur nombre de masters diminue. Cette évolution entraîne une augmentation du nombre de formations à faibles effectifs déjà observée au plan national.

Tableau 14 : évolution du nombre de formations à petits effectifs (moins de 5 ou 5 étudiants et moins de 15 ou 15 étudiants) en M (universités de l'échantillon) : rentrées 2002 et 2012

évolution formations M<=5	2002-2003	2012-2013	
Poitiers	1	30	+2900%
Rennes 2	1	12	+1100%
Grenoble 2	1	5	+400%
Strasbourg	7	22	+214%
Montpellier 2	3	8	+167%
Nantes	8	18	+125%
La Rochelle	2	4	+100%
AMU	34	65	+91%
Mulhouse	6	10	+67%
Rouen	5	8	+60%
Pau	3	4	+33%
Paris 1	5	6	+20%
Caen	6	6	+0%
Toulouse 3	7	7	+0%
Lorraine	27	27	+0%
Cergy Pontoise	4	3	-25%
Le Havre	6	3	-50%

évolution formations M<=15	2002-2003	2012-2013	
Poitiers	5	98	+1860%
Rennes 2	6	31	+417%
AMU	90	192	+113%
Strasbourg	52	109	+110%
Paris 1	25	51	+104%
Nantes	30	60	+100%
Cergy Pontoise	13	25	+92%
Mulhouse	19	34	+79%
Grenoble 2	13	22	+69%
Montpellier 2	25	42	+68%
Rouen	35	58	+66%
Caen	32	45	+41%
Pau	21	27	+29%
Toulouse 3	38	36	-5%
La Rochelle	14	12	-14%
Lorraine	109	93	-15%
Le Havre	22	14	-36%

Source : SIES, mise en forme IGAENR

Plus de 70 % des universités du panel connaissent au cours de la période une forte (voire très forte) croissance des formations de niveau master avec des effectifs inférieurs ou égaux à quinze étudiants ou à cinq étudiants[21]. Très peu réussissent à contenir ou à réduire le nombre de masters à petits effectifs, que les effectifs étudiants augmentent ou baissent. S'il ne peut y avoir une corrélation directe entre l'évolution des effectifs étudiants et le nombre de formations offertes, pour le moins, les universités doivent s'assurer d'un réel pilotage de leur offre en fonction de l'attractivité constatée.

1.3. Les créations d'emplois ne compensent pas l'augmentation de la charge d'enseignement

1.3.1. Un potentiel qui a peu évolué…

En premier lieu, il convient d'observer l'évolution du nombre d'emplois inscrits en loi de finances au cours de la période.

Tableau 15 : évolution des emplois enseignants inscrits en loi de finances entre 2003 et 2013

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2003-2013
Enseignants	504	-	1 000	1 079	450	-	-225	-	-	-	670	3 478

Source : DGESIP

Seule l'année 2009 a été marquée par des suppressions d'emplois en faible nombre ; cinq années ont connu des créations et cinq autres aucune mesure particulière. Le mouvement amorcé avec la loi de finances 2013 doit se poursuivre jusqu'en 2017, avec la création chaque année de 1 000 emplois supplémentaires pour l'enseignement supérieur[22]. On ignore cependant la part de ces emplois consacrée effectivement au recrutement d'enseignants et d'enseignants-chercheurs : les universités disposent en effet depuis leur passage aux RCE d'une entière liberté quant à l'utilisation des emplois qui leur sont délégués. Elles peuvent les

[21] Rappelons qu'il s'agit d'inscriptions administratives principales.
[22] Y compris l'enseignement supérieur agricole, hors champ de la mission.

pourvoir ou non, les transformer, etc.[23]. L'administration centrale n'assurant aucun suivi de ces mouvements, il est impossible aujourd'hui de mesurer avec précision l'évolution du potentiel enseignant au cours de la période. Tout au plus peut-on affirmer qu'il a légèrement augmenté. En effet, les données DGRH sur les effectifs enseignants, qui portent donc sur les personnels en fonctions et non sur les ETP, font apparaître un total de 54 231 enseignants et enseignants-chercheurs en 2003 (hors hospitalo-universitaires) et de 56 700 en 2013. Si l'on s'en tient aux chiffres communiqués par la DGESIP (voir tableau ci-dessus), on peut faire l'hypothèse que l'augmentation de 3 478 emplois sur l'ensemble de la période correspond à une augmentation du potentiel brut comprise entre 667 776 et 1 335 552 heures équivalent TD. Le potentiel net dont disposent les établissements bénéficiaires de ces créations est toutefois sensiblement inférieur, du fait de la non publication d'emplois vacants ou nouvellement créés, de leur transformation ou encore des nombreuses décharges, délégations et autres congés qui peuvent représenter dans certains établissements plus de 10% du potentiel d'enseignement théorique.

1.3.2. … et qui correspond de moins en moins au nombre d'étudiants inscrits dans les différents domaines de formation

L'analyse des données communiquées par la DGRH sur les personnels et par la DGESIP sur les effectifs étudiants en 2003 et en 2013 confirme la priorité donnée à la recherche dans les arbitrages rendus par les établissements en matière de recrutement. Elles témoignent en effet d'une assez faible élasticité des emplois, malgré des évolutions d'effectifs parfois importantes entre les différents domaines disciplinaires. Les taux d'encadrement qui résultent du croisement entre le potentiel et le nombre d'inscrits font ainsi apparaître des écarts importants.

Les tableaux qui suivent ont été élaborés hors disciplines de santé, en raison des règles spécifiques aux enseignants praticiens hospitaliers en matière d'obligations de service. Toutes les populations enseignantes ont par ailleurs été agrégées[24], indépendamment de leur régime horaire théorique, qui varie de 64 heures pour les moniteurs à 384 heures pour les enseignants du second degré[25]. En effet, il est impossible de calculer l'apport en heures d'enseignement de certaines catégories de personnels à partir du recensement effectué par la DGRH, qui ne permet pas de déterminer le régime horaire (mi-temps ou temps complet) des professeurs associés, ni celui des doctorants en 2013[26]. Enfin, l'absence de données relatives aux référentiels d'activité interdit de déduire le nombre d'heures d'enseignement effectif du nombre d'enseignants et d'enseignants-chercheurs permanents. Faute d'être en mesure de

[23] La lettre de notification des emplois 2014 adressée par la DGESIP aux bénéficiaires de créations le 11 décembre 2013 indique ainsi que « *par convention, les créations sont réparties par le ministère dans votre plafond d'emplois "État" à hauteur de 57 % en emplois d'enseignants chercheurs, 38 % en emplois BIATOSS, 5 % en enseignants du second degré, conformément à la répartition inscrite dans le projet de loi de finances pour 2014. Cette convention de répartition des postes au niveau national ne lie pas votre établissement qui peut décider d'une répartition différente, au service de la réussite des étudiants de premier cycle, et sous le respect de la soutenabilité de l'ensemble du schéma mis en œuvre* ».

[24] Soit les professeurs des universités, maîtres de conférences, associés, enseignants de type second degré, ATER et moniteurs en 2003, puis contractuels doctorants pour 2013.

[25] L'impossibilité déjà soulignée de quantifier le potentiel représenté par les personnels constitue une limite évidente à toute tentative d'analyse fine de la situation.

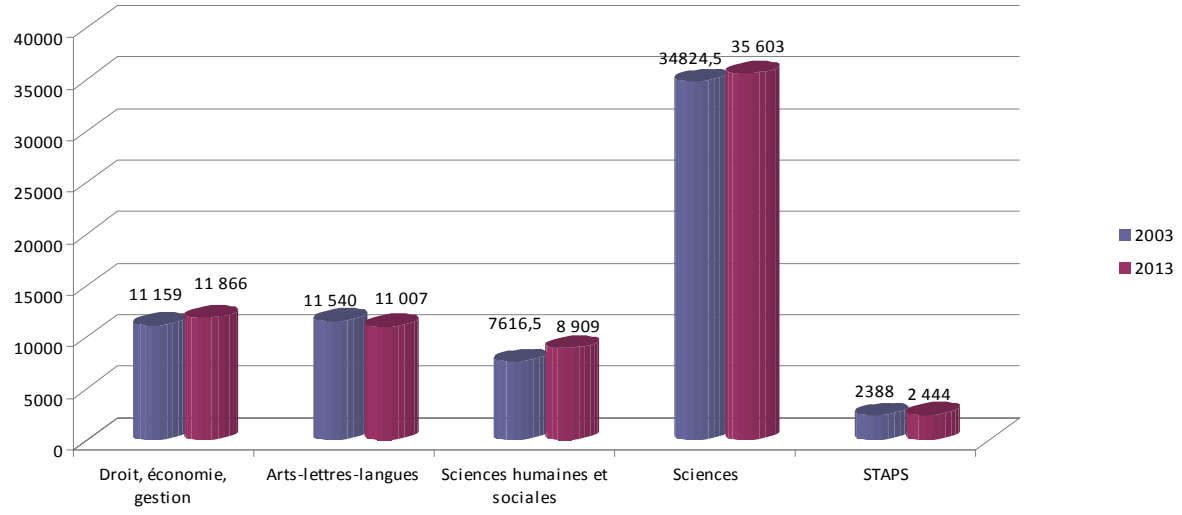
[26] Il est disponible en revanche pour les ATER, qui exercent à temps complet ou à mi-temps et dont l'apport est donc exprimé en ETP.

calculer un potentiel même théorique à partir des personnels présents dans les universités, la mission a donc été réduite à travailler sur l'ensemble de la population enseignante, en dépit de son caractère hétérogène, ce qui n'empêche pas toutefois de dégager certaines tendances.

Étudiants et enseignants ont par ailleurs été regroupés par grand secteur disciplinaire (hors santé) sur la base du diplôme visé pour les étudiants[27] et de la section CNU pour les personnels. Les grands domaines retenus sont les mêmes que ceux utilisés précédemment pour l'analyse des formations. Les domaines non traités concernent un nombre très réduit d'étudiants et d'emplois[28].La mission n'ignore pas qu'en procédant ainsi, elle ne tient pas compte du caractère pluridisciplinaire des enseignements (un étudiant du domaine « sciences » suivra par exemple des cours délivrés par des enseignants relevant du domaine « arts, lettres, langues ») ; il est toutefois impossible de déterminer la discipline d'origine des intervenants dans tous les cursus.

La mission s'est tout d'abord intéressée aux effectifs enseignants, Ces derniers s'élèvent à 67 725 en 2003 et à 69 827[29] en 2013[30], répartis comme suit par grands domaines de formation.

Graphique 1 : évolution des effectifs enseignants (hors santé) entre 2003 et 2013



Source : DGESIP

Des différences de potentiel apparaissent entre les deux années, avec une diminution qui affecte uniquement le domaine « arts, lettres et langues » et des augmentations en SHS, en STAPS et, dans une moindre mesure en « droit, économie, gestion » et en « sciences et techniques ». Le tableau ci-dessous, qui détaille les données par corps, permet de mieux apprécier ces évolutions.

[27] Pour les étudiants inscrits en DUT, c'est la nature de la formation qui a déterminé le rattachement à un domaine disciplinaire (exemple : DUT mesures physiques rattaché au domaine sciences).

[28] Figurent dans le périmètre constitué par les cinq groupes retenus 1 150 228 étudiants sur un total de 1 153 239 inscrits dans des formations de type LMD en 2003 et 1 171 712 sur un total de 1 177 456 en 2013. Les données traitées sont donc dans les deux cas supérieures à 99,5 % des effectifs concernés.

[29] Toutes disciplines confondues, les effectifs dénombrés dans l'enquête de la DGRH s'élevaient à 71 447 en 2003 et à 73 961 en 2013.

[30] Les ATER étant décomptés dans ce total suivant qu'ils sont à temps complet ou à temps partiel.

Tableau 16 : évolution des effectifs enseignants hors hospitalo-universitaires entre 2003 et 2013

	PR	MCF	2nd degré	Associés	Ater	Contr. doct.	Total
DEG	174	578	200	-64	-7,5	-174	706,5
ALL	-34	52	336	-29	-4	-854	-533
SHS	227	529	-239	-5	20,5	760	1 292,5
ST	558	809	-407	-204	-306,5	329	778,5
STAPS	58	125	-114	-6	-72,5	65	55,5
Total	**983**	**2 093**	**-224**	**-308**	**-370**	**126**	**2 300**

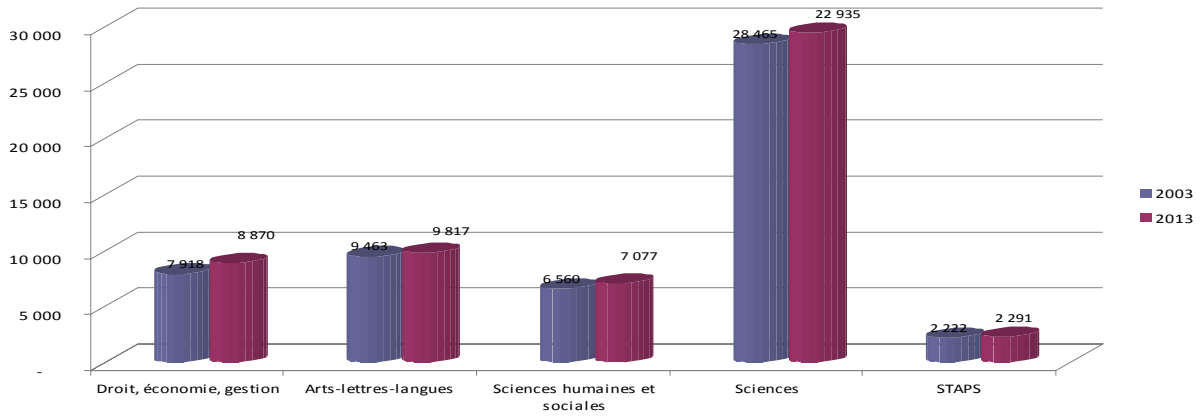
Source : DGRH

Il fait apparaître une baisse tendancielle du nombre de personnels du second degré, tandis que le nombre d'enseignants-chercheurs augmente au contraire de manière significative. On observe également que les principales variations affectent les ATER et, suivant les disciplines, les moniteurs ou les contractuels doctorants.

Seul l'ensemble « arts, lettres, langues » enregistre une baisse du nombre de professeurs et voit son potentiel théorique diminuer, pour l'essentiel du fait des contractuels doctorants – la part des enseignants du second degré augmentant au contraire dans ce domaine. La hausse globale des effectifs enseignants est particulièrement forte en SHS, où elle concerne toutes les catégories de personnels, à l'exception des enseignants du second degré, dont le nombre (ainsi que celui des ATER) connaît également une forte baisse en sciences.

Pour mesurer plus précisément l'évolution des effectifs enseignants au sein de chaque groupe disciplinaire, la mission a élaboré un second graphique, qui porte uniquement sur les variations enregistrées entre 2003 et 2013 dans les catégories d'emplois les plus représentées dans les universités (professeurs, maîtres de conférences et emplois de type second degré). Il fait apparaître une augmentation du nombre de ces personnels dans tous les domaines disciplinaires[31].

Graphique 2 : évolution du nombre d'enseignants et d'enseignants-chercheurs

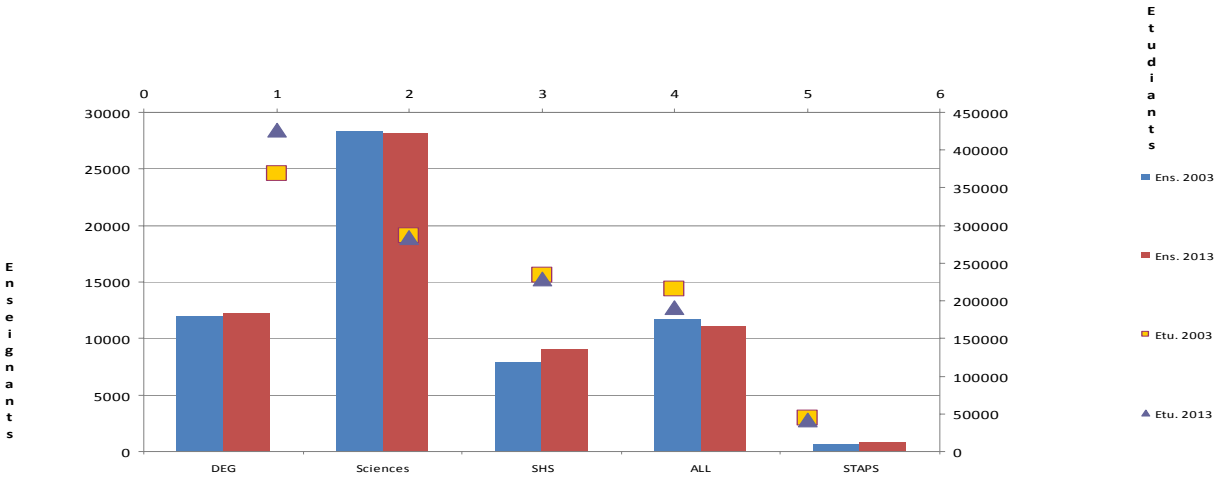


Source : DGRH

[31] Cette évolution confirme la tendance observée précédemment à partir de nombre de créations d'emplois inscrites en loi de finances entre 2003 et 2013.

Le croisement de ces données avec celles relatives à l'évolution de la population étudiante permet de mesurer le taux de rigidité de l'emploi enseignant dans les universités. Un premier graphique met en relation les effectifs étudiants avec le potentiel (toutes catégories confondues) pour chaque domaine disciplinaire.

Graphique 3 : évolution des effectifs étudiants et enseignants par domaine de formation



Sources : DGRH et DGESIP

Ce graphique fait apparaître, moyennant les précautions de lecture liées au caractère pluridisciplinaire des formations, les écarts importants qui existent en matière de taux d'encadrement selon les disciplines. Le groupe sciences apparaît largement favorisé par rapport à tous les autres – ce qui s'explique en partie par les effectifs réduits des groupes de travaux pratiques. Les domaines « droit, économie, gestion » et dans une moindre mesure « STAPS » sont en revanche sous encadrés. Le premier, qui a connu la plus forte hausse d'effectifs au cours de la période, voit son potentiel augmenter de façon marginale. En STAPS en revanche, le taux d'encadrement progresse alors que l'effectif demeure à peu près stable.

Le tableau ci-dessous, fondé sur les taux d'encadrement apparents de chaque grand domaine, en mettant en regard les effectifs étudiants et les personnels enseignants recensés sous la forme de personnes physiques, confirme ces premières observations.

Tableau 17 : taux apparents d'encadrement des étudiants par domaine entre 2003 et 2013 (tous types de personnels confondus)

	DEG	ALL	SHS	ST	STAPS	Total
2003						
Nb étudiants	369 261	215 470	233 513	286 934	45 050	1 150 228
Nb emplois	11 159	11 540	7 617	34 825	2 388	67 528
Taux encadrement	33,09	18,67	30,66	8,24	18,87	17,03
2013						
Nb étudiants	426 611	190 406	228 303	284 407	41 985	1 171 712
Nb emplois	11 866	11 007	8 909	35 603	2 444	69 828
Taux encadrement	35,95	17,30	25,63	7,99	17,18	16,78

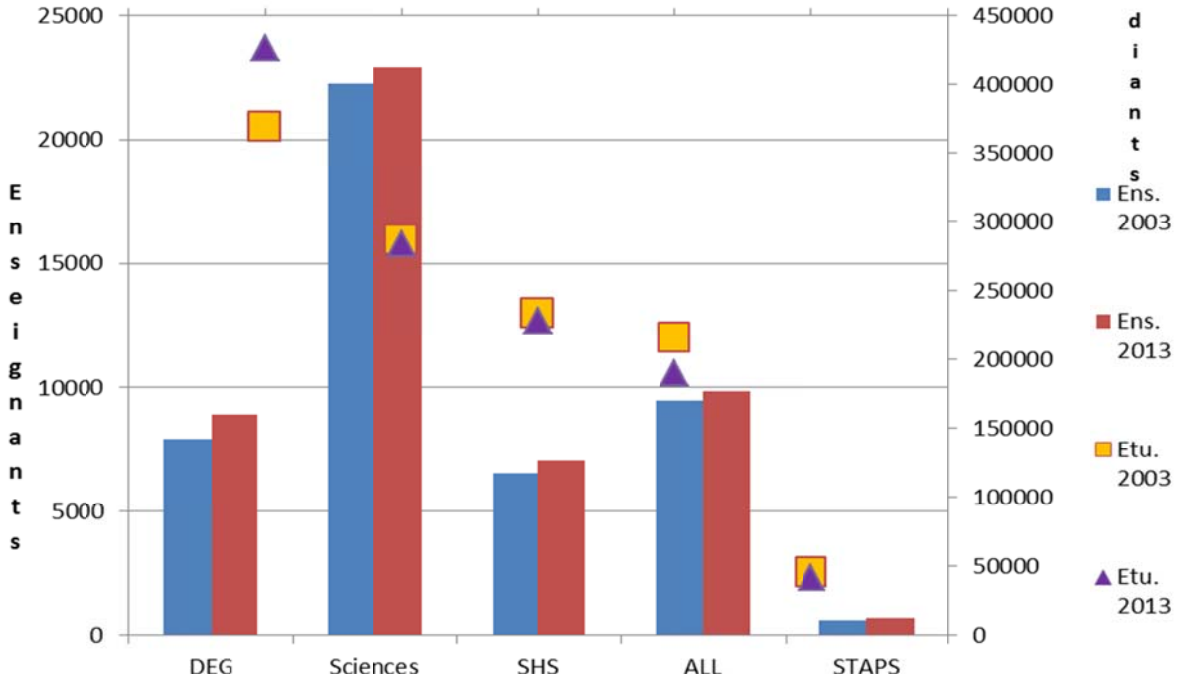
Sources : DGRH et DGESIP

Si l'évolution entre les deux années apparaît marginale (tous les groupes progressent, à l'exception du groupe DEG, dont le taux d'encadrement se dégrade), le groupe sciences bénéficie d'un taux d'encadrement largement supérieur à celui des autres domaines ;

Ces données mettent en évidence l'inertie qui caractérise la répartition disciplinaire des emplois enseignants implantés dans les universités au regard des évolutions d'effectifs. La très forte croissance des effectifs en « droit, économie, gestion » ne correspond pas à une augmentation des moyens (ou seulement de façon marginale) ; celle observée en « arts, lettres, langues » s'accompagne même d'une diminution du potentiel disponible. Le taux d'encadrement dont bénéficie ce dernier groupe apparaît toutefois plus favorable que celui du domaine SHS, qui voit pourtant son potentiel augmenter au cours de la période.

Un second graphique, portant sur les seuls emplois d'enseignants et d'enseignants-chercheur, fait apparaître la situation plutôt favorable du domaine « arts, lettres, langues » du point de vue de l'encadrement des étudiants par des enseignants permanents**,** contrairement au domaine « droit, économie et gestion », qui ne connaît aucune amélioration au cours de la période.

Graphique 4 : évolution des effectifs étudiants et du nombre d'enseignants et d'enseignants-chercheurs titulaires (hors santé) par domaine entre 2003 et 2013



Sources : DGRH et DGESIP

Enfin, le tableau ci-dessous met en relation, comme le précédent, les populations étudiantes et enseignantes, réduites ici aux seuls enseignants et enseignants-chercheurs pour déterminer l'évolution du taux d'encadrement apparent de chaque groupe :

Tableau 18 : taux d'encadrement des étudiants par domaine en 2003 et 2013 (effectifs EC et second degré)

	DEG	ALL	SHS	ST	STAPS	Total
2003						
Nb étudiants	369 261	215 470	233 513	286 934	45 050	1 150 228
Nb emplois	7 918	9 463	6 560	28 465	2 222	54 628
Taux encadrement	46,64	22,77	35,60	10,08	20,27	21,06
2013						
Nb étudiants	426 611	190 406	228 303	284 407	41 985	1 171 712
Nb emplois	8 870	9 817	7 077	29 425	2 291	57 480
Taux encadrement	48,10	19,40	32,26	9,67	18,33	20,38

Sources : DGRH et DGESIP

Ces différents tableaux et graphiques mettent en lumière une évolution de la population enseignante faiblement corrélée à celle des effectifs étudiants, du fait du nombre limité de redéploiements entre composantes. Tout au plus les créations d'emplois ont-elles permis de réduire légèrement certains écarts, sans modifier profondément la répartition des moyens entre grands domaines de formation.

1.4. La cartographie économique des activités des établissements fait apparaître des coûts à l'étudiant très variables selon les domaines de formation

Dans le cadre des audits conduits dans six universités et une école d'ingénieurs, l'IGAENR a établi une cartographie économique des activités de formation et de recherche par grands domaines disciplinaires et développé une méthode d'analyse de leur soutenabilité. Elle a ainsi pu réaliser entre avril et juin 2013 une étude des coûts associés à ces différents domaines en fonction de leur modèle pédagogique[32].

La cartographie des activités[33] permet de passer d'une vision par composante à une vision par domaine. Les données financières sont issues de l'exécution budgétaire et recouvrent les recettes et les charges d'exploitation (rémunérations et fonctionnement, hors dotations aux amortissements). Ces données sont collectées par composantes, par unités de recherche (recettes et charges directes) et au niveau de l'établissement (recettes et charges indirectes), puis complétées par des indicateurs d'activité : nombre d'étudiants, d'enseignants, d'heures d'enseignement, d'enseignants-chercheurs dans les unités de recherche[34]. Ces éléments réunis

[32] La mission remercie les auteurs de cette étude de lui en avoir communiqué les résultats, dont les pages qui suivent s'inspirent très largement.

[33] Rapport de l'IGAENR n° 2013-079 de juillet 2013 - *Guide méthodologique en vue de la réalisation d'une cartographie économique et d'une analyse stratégique des activités des universités.*

[34] Les données et indicateurs du domaine « santé » ont été écartés en raison des difficultés à mesurer la charge d'enseignement, les formes pédagogiques étant différentes.

dans le cadre d'une cartographie des activités permettent d'approcher un certain nombre de coûts et d'indicateurs.

Le premier élément est le coût à l'étudiant, qui comprend le coût direct de la formation (réparti entre licence et master sur la base du nombre d'heures d'enseignement par niveau) et le coût de la structure obtenu à partir de clés de répartition. Il fait apparaître des écarts significatifs entre domaines de formation, de 2 443 € pour le domaine « droit, économie, gestion » à 9 572 € pour le domaine « ingénierie » (pour un coût direct moyen par étudiant de 5 652 €). Les écarts de coût sont moins importants entre les niveaux licence et master, même s'ils sont légèrement plus élevés en master (sauf pour le domaine SHS). Les coûts indirects ou coûts de structure additionnels sont en moyenne de 1 730 € par étudiant mais ils varient dans une fourchette de 1 038 à 2 781 € selon les établissements.

Tableau 19 : coût à l'étudiant par domaine et par niveau

	DEG	SHS	ST	IUT	ING	Formation	Coûts indirects
Moyenne L	2 066 €	3 386 €	6 704 €	-	11 780 €	-	-
Moyenne M	3 840 €	3 177 €	7 840 €				
Minimum	1 938 €	2 295 €	4 030 €	6 129 €	6 972 €	4 626 €	1 038 €
Maximum	2 859 €	3 940 €	7 936 €	8 060 €	10 848 €	7 341 €	2 781 €
Moyenne	2 443 €	2 942 €	6 505 €	6 750 €	9 572 €	5 652 €	1 730 €

Cette première analyse doit être complétée par d'autres indicateurs : coût de l'heure, taux de couverture sur poste (nombre d'heures effectuées par les personnels permanents dans le cadre de leur service statutaire), taille des groupes, nombre d'heures par étudiant et taux d'encadrement.

- Le coût de l'heure

Il correspond au total des dépenses directes de formation divisé par le nombre total d'heures équivalent TD effectuées. Le tableau ci-dessous distingue trois groupes disciplinaires : un premier groupe est constitué des domaines DEG et SHS, assez proches avec un coût moyen de l'heure qui varie de 182 à 187 €, un groupe intermédiaire rassemble les IUT avec un coût horaire de 198 €, un dernier groupe enfin, aux coûts plus élevés, comprend les secteurs STS et ingénierie qui présentent respectivement des coûts horaires de 251 et 269 €. La limite de cet indicateur est que les coûts calculés sont très dépendants du nombre d'heures effectuées.

Tableau 20 : coût de l'heure d'enseignement

	DEG	SHS	ST	IUT	ING	Formation
Minimum	165 €	179 €	207 €	158 €	188 €	188 €
Maximum	223 €	196 €	303 €	245 €	320 €	267 €
Moyenne	182 €	187 €	251 €	198 €	269 €	228 €

- Le taux de couverture sur poste

Le coût de l'heure est dépendant de la part des heures effectuées dans le cadre du service statutaire des enseignants et de celles effectuées en heures complémentaires par ces mêmes enseignants ou par des vacataires extérieurs à l'établissement. Ainsi la couverture de la charge d'enseignement par des enseignants et enseignants-chercheurs permanents est-elle de 52 % en DEG, contre 77 % en STS. En augmentant ce taux de 25 %, le coût de l'heure de DEG passerait de 182 € à 207 €. L'écart de 69 € entre DEG et SHS s'explique pour 36 % par le taux de couverture.

Au-delà de l'analyse financière, les écarts importants entre les taux de couverture traduisent des modes d'exercice de la fonction d'enseignant et des formes pédagogiques très différentes.

Encadré 3 : dispersion des coûts entre disciplines : l'exemple de l'université de Lorraine

La mission d'accompagnement précontractuel de l'université de Lorraine conduite en 2012-2013 par l'IGAENR a fait ainsi apparaître des écarts importants entre les différents domaines de formation (regroupés au sein de collèges) en matière de volume horaire rapporté au nombre d'étudiants (H/E). Ainsi, le H/E des secteurs « droit économie gestion », « arts lettres langues » et SHS est-il deux à trois fois inférieur à celui des secteurs les mieux dotés. Ces écarts se retrouvent dans les taux d'encadrement, beaucoup plus favorables dans les domaines « sciences et technologie », « interface » et « Lorraine INP » (respectivement 13,4, 8,6 et 12,1 étudiants par ETP enseignant ou enseignant-chercheur) qu'en « arts, lettres, langues » et SHS (40,1) et surtout qu'en « droit économie gestion » (60,2). De même, le collège « sciences et technologie » est celui qui génère le besoin de financement[35] le plus élevé par heure d'enseignement, c'est-à-dire en tenant compte de la structure des enseignements et de la taille des groupes (288 €). Il est suivi du collège Lorraine INP (222 €). Les collèges « technologie », « arts, lettres, langues » et SHS, dont la structure de coût est très différente, nécessitent un financement complémentaire plus réduit : autour de 165 à 171 € / heure. Ici encore, c'est le secteur « droit, économie, gestion » qui nécessite le financement d'équilibre par heure d'enseignement le plus faible (125 €).

Ces écarts se retrouvent dans la plupart des établissements : à Avignon, la dépense directe par étudiant s'établit respectivement à 7 029 € et 4 757 € à l'IUT et à l'UFR de sciences et techniques, contre seulement 950 € en « droit, économie, gestion », pour une dépense moyenne de 2 977 €. À Strasbourg, la dépense directe par étudiant s'élève à 8 060 € à l'IUT, contre 2 347€ en « droit, économie, gestion »[36].

[35] Dans l'exercice de cartographie des activités mené par l'IGAENR, le besoin de financement correspond à la différence entre les charges directes et les recettes directes.

[36] On retrouve des écarts équivalents dans d'autres pays. Ainsi une étude menée en mars 2007 par la Conférence universitaire suisse sur les coûts de la formation à partir de la comptabilité analytique 2005 des universités et des écoles polytechniques fédérales fait-elle apparaître des différences importantes en fonction des activités de recherche, des effectifs étudiants et des taux d'encadrement : « *Les coûts les plus bas se trouvent dans les disciplines où les effectifs d'étudiants sont les plus élevés et où l'encadrement est le plus faible. Pour un même domaine d'études, des différences de coûts entre universités s'expliquent par les mêmes raisons. Le coût moyen de la formation de base par étudiant du groupe de domaines des sciences humaines et sociales s'élève à 16 808 francs alors qu'il est de 65 061 francs pour le domaine des sciences exactes, naturelles et techniques* ». De même, les taux d'encadrement sont très variables selon les champs disciplinaires : le nombre d'étudiants par professeur va de 16 en génie mécanique à 49 en sciences économiques, 63 en droit et 65 en sciences sociales.

- Le coût et le nombre d'heures par étudiant

Plus le nombre d'étudiants est élevé, plus les coûts moyens sont faibles : le total des heures ramené à l'étudiant est égal en moyenne à 25 heures équivalent TD (HETD). Ce ratio pour les établissements de l'échantillon, varie significativement selon les domaines. Il est de 14 à 16 HETD pour les formations DEG et SHS quand il peut atteindre de 34 à 36 HETD pour les formations en IUT ou en école d'ingénieurs.

Tableau 21 : coût à l'étudiant en fonction du nombre d'étudiants

		Minimum	Maximum	Nb total étudiants Coût moyen
DEG	Nb étudiants	10 351	1 647	27 163
	Coût/étudiant	1 938 €	2 859 €	2 443 €
SHS	Nb étudiants	13 677	910	32 309
	Coût/étudiant	2 295 €	3 940 €	2 942 €
ST	Nb étudiants	3 487	733	15 132
	Coût/étudiant	4 030 €	7 936 €	6 505 €
IUT	Nb étudiants	2 227	2 579	17 120
	Coût/étudiant	6 129 €	8 060 €	6 750 €
ING	Nb étudiants	2 227	2 579	11 739
	Coût/étudiant	6 972 €	10 848 €	9 572 €
Formation	Nb étudiants	33 378	7 021	103 463
	Coût/étudiant	4 626 €	7 341 €	5 652 €

Tableau 22 : volume horaire par étudiant

	DEG	SHS	ST	IUT	ING	Formation
Licence	10	17	27		53	
master	23	18	32		31	
Minimum	11	13	20	30	34	17
Maximum	17	20	33	40	38	37
Moyenne	14	16	26	34	36	25

- Le taux d'encadrement ou nombre d'étudiants par enseignant

On constate que ce ratio est parallèle au coût de l'heure. Là où un enseignant encadre quarante-huit étudiants en DEG, il en encadre treize en moyenne dans une école d'ingénieur.

Tableau 23 : taux d'encadrement

	DEG	SHS	ST	IUT	ING	Formation
Licence	74	35	16		9	
Master	32	33	14		16	
Minimum	28	26	13	15	8	8
Maximum	60	40	20	21	17	29
Moyenne	48	34	16	18	13	21

Il est intéressant d'analyser, à titre d'exemple, l'écart entre le coût moyen à l'étudiant des domaines DEG et ST, qui s'élève à 4 043 € : 350 € s'expliquent par le taux de couverture sur poste, 2 484 € par la différence de H/E, qui résulte elle-même de la combinaison de trois variables : charge d'enseignement « standard », taille des groupes et diversité des parcours, variété des formes pédagogiques ; le résiduel enfin s'explique par la fonction soutien et les dépenses pédagogiques. Ces écarts sont liés à des modèles pédagogiques différents, liés en partie aux distorsions du modèle d'allocation des moyens. Les sciences expérimentales proposent un nombre élevé d'heures d'enseignement et une part importante de travaux pratiques et de travaux en petit groupe. Les disciplines tertiaires offrent moins d'heures d'enseignement par étudiant et des effectifs plus importants par groupe – même si les SHS ont un taux de couverture plus élevé que le « droit, économie, gestion ».

Ces premiers travaux font apparaître une opposition entre deux modèles caractérisés respectivement par :

- un nombre élevé d'heures d'enseignement vs un volume horaire plus réduit complété par un travail personnel de l'étudiant ;
- une part élevée de cours magistraux vs des formes pédagogiques variées (petits groupes, pédagogie par projet, etc.) ;
- des taux de couverture sur poste forts vs des enseignements pris en charge par des vacataires.

Ces écarts, et notamment le désajustement progressif entre effectifs et potentiel d'enseignement, constituent probablement un facteur de coût important, même s'il est difficile de l'évaluer précisément. Ils résultent, on vient de le voir, de la combinaison de plusieurs facteurs : nombre d'étudiants (*via* le financement à l'activité et les droits d'inscription), taux de couverture (qui fait varier le ratio heures statutaires / heures complémentaires et donc le montant de la masse salariale enseignante), nature des enseignements (dont certains obligent à limiter la taille des groupes) ou encore charges de fonctionnement.

Les composantes bénéficiant des meilleurs taux d'encadrement et des volumes horaires par étudiant les plus favorables sont également celles qui présentent le besoin de financement le plus élevé. Sans même évoquer les situations éventuelles de sous-service, on peut faire l'hypothèse que les marges dont elles disposent ne les incitent pas à contenir leur charge d'enseignement – là où les responsables de composantes moins bien dotées s'efforcent au contraire de réduire celle-ci en jouant sur l'architecture de l'offre (troncs communs,

mutualisations) et sur l'organisation des enseignements (part des cours magistraux, taille des groupes, etc.). **Dans ces conditions, le surcoût pour l'établissement n'est pas tant lié au volume d'heures complémentaires des formations sous-encadrées – lequel diminue au contraire leur besoin de financement – qu'au maintien, dans celles présentant un taux de couverture favorable, d'une charge d'enseignement plus importante que ne le justifient leurs effectifs.**

2. Les universités ont commencé à mesurer l'impact économique de l'offre et renforcé son pilotage au fur et à mesure de leur passage à l'autonomie

L'accession progressive des universités, entre 2009 et 2013, aux responsabilités et compétences élargies et l'obligation de gérer un budget global intégrant l'ensemble de la masse salariale marquent un tournant dans la prise en compte du coût de leur activité de formation.

2.1. Une prise de conscience récente des enjeux liés au coût des formations

La prise en compte croissante du coût de l'offre de formation constitue sans doute l'une des évolutions les plus marquantes au sein des universités depuis trois ou quatre ans. Longtemps considérée comme échappant à toute considération de nature économique, l'activité de formation n'a pas fait l'objet, jusqu'à une période récente, d'une véritable régulation de la part des établissements ou du ministère. L'augmentation des effectifs étudiants, la volonté de proposer l'éventail de formations le plus large possible sur l'ensemble du territoire afin de favoriser l'accès du plus grand nombre à l'enseignement supérieur et le développement de nouveaux besoins liés aux évolutions du marché du travail ont conduit à une expansion régulière de l'offre. Les procédures mêmes d'élaboration des diplômes, marquées par le poids des composantes et des départements, l'absence de véritable politique d'établissement, l'idée qui a longtemps prévalu selon laquelle la diversité des formations proposées constitue un facteur d'attractivité, la nature du contrôle exercé par le MESR dans le cadre de la procédure d'habilitation (consistant à vérifier la capacité scientifique de l'établissement à délivrer l'offre proposée et la conformité de cette dernière à la réglementation en vigueur sans prendre en compte ni sa pertinence au regard de la carte des formations ni sa soutenabilité budgétaire), ont également contribué à nourrir pendant des années une « spirale inflationniste ». Il n'est pas jusqu'au système interne d'allocation des moyens au sein des établissements qui n'ait longtemps favorisé cette extension de l'offre en incitant ces derniers à multiplier les formations pour obtenir en retour emplois et crédits supplémentaires[37].

[37] Comme l'indiquait en avril 2012 le rapport de l'IGAENR consacré aux *mécanismes internes d'allocation des moyens dans les universités* : « *la volonté de diversifier l'offre de formation pour attirer de nouveaux publics mais également justifier des demandes de créations d'emplois, voire de maintenir un potentiel et des services d'enseignement dans les secteurs sur encadrés au regard du nombre d'étudiants accueillis n'était pas étrangère à la dérive des coûts observée malgré la stabilisation des effectifs étudiants et les créations d'emplois des dix dernières années* » (*op.cit.*, p. 36). Fin 2012 encore, les responsables d'une université auditée par l'IGAENR déploraient la pratique jusqu'alors en vigueur au sein de l'établissement, consistant à « *créer des enseignements pour justifier les demandes de postes et obtenir des moyens* ».

Ce mouvement continu d'élargissement de l'offre s'est accéléré avec la mise en place du LMD et l'allègement de la réglementation nationale des diplômes. Des tensions sont alors apparues, qui tiennent à la conjugaison de plusieurs facteurs. La charge d'enseignement a continué de s'alourdir, du fait de la multiplication des diplômes et des parcours de formation (avec en particulier l'augmentation du nombre et du volume horaire des masters et, dans une moindre mesure, la création des licences professionnelles). Dès lors :

- la stagnation voire la diminution dans certains cas des effectifs s'est traduite par une augmentation du nombre de formations à faibles effectifs non prise en compte par le système de répartition des moyens à la performance et à l'activité (SYMPA), qui mesure l'activité en nombre d'étudiants ;
- la relative stabilité du potentiel a conduit les établissements à recourir de plus en plus massivement aux heures complémentaires pour couvrir l'augmentation des besoins d'enseignement.

L'augmentation du volume d'heures complémentaires n'est certes pas imputable à la seule inflation de l'offre mais aussi à des mesures pédagogiques ou réglementaires, comme on l'a vu dans la première partie. Elle est également liée à l'écart croissant, dans certaines disciplines, entre le potentiel et la charge d'enseignement : l'évolution rapide des effectifs (à la hausse ou à la baisse) et le caractère limité des redéploiements d'emplois ont conduit certaines composantes, victimes de la désaffection des étudiants, à multiplier les formations à faibles effectifs pour permettre aux personnels qui leur sont affectés de remplir leurs obligations horaires de service tandis que d'autres, confrontées à un afflux d'étudiants, augmentaient massivement leur volume d'heures complémentaires.

La question se pose par ailleurs de leur origine, de leur coût réel et de leur poids dans le modèle économique de l'établissement. Sont-elles imputables à une dérive de l'offre (et donc de la charge d'enseignement), à l'augmentation des effectifs ou au développement de formations à caractère professionnel, qui requièrent la participation d'intervenants extérieurs, pèsent-elles ou non sur le budget de l'université ou sont-elles couvertes, au moins partiellement, par les ressources propres des composantes ? La plupart des responsables avec lesquels s'est entretenue la mission ne sont pas en mesure, aujourd'hui, de faire la part de ces différents déterminants ou d'apprécier l'évolution du volume global d'heures complémentaires de leur établissement.

Encadré 4 : le financement des heures complémentaires sur ressources propres

Les directeurs et responsables administratifs de composantes d'un des établissements où s'est rendue la mission ont fait part à celle-ci des incertitudes qui entourent l'imputation des heures complémentaires sur le budget de l'université ou sur leurs ressources propres – le logiciel de saisie des services ne leur permettant pas de suivre leur mise en paiement. Or, certaines composantes financent une part non négligeable de leur volume d'heures complémentaires grâce à la taxe d'apprentissage et, dans une moindre mesure, aux droits d'inscription liés à certains DU (ces derniers étant souvent insuffisants pour couvrir le coût réel des formations correspondantes). Ainsi, dans une UFR, la dotation de fonctionnement représente seulement, hors masse salariale des personnels permanents, 15,4 % du budget (80 000 € sur un total de 520 000 €)[38] ; dans une autre, les 80 000 € de taxe d'apprentissage couvrent 60 % à 70 % du coût des heures complémentaires en master 2 ; une troisième enfin finance plus de la moitié de ses heures complémentaires sur ressources propres et considère que sa contribution au budget de l'université via les formations en apprentissage devrait être davantage prise en compte. L'agent comptable, de son côté, n'exclut pas « *qu'on fasse supporter au budget général des heures complémentaires qui devraient être financées sur ressources propres* ».

S'il convient de relativiser le poids des heures complémentaires dans les difficultés rencontrées par certains établissements – rappelons que leur coût est très inférieur à celui des heures statutaires –, elles n'en apparaissent pas moins aux yeux de nombreux acteurs comme une *anomalie*, le symptôme d'un *dérèglement* et non pas simplement d'un écart entre le potentiel et la charge d'enseignement. Leur dénomination elle-même n'est sans doute pas étrangère au soupçon qui les entoure : ne viennent-elles pas *s'ajouter* à la charge d'enseignement ? Sont-elles vraiment indispensables ? Quelle que soit la réponse à ces questions (et sans doute est-elle très différente selon les établissements), la plupart des équipes de direction, confrontées à l'augmentation de leur masse salariale[39], voient aujourd'hui dans les heures complémentaires l'un des principaux gisements d'économie possible. Ils ont ainsi entrepris de remplacer le droit de tirage qui prévalait jusqu'alors par l'attribution, dans le cadre du dialogue de gestion, d'un plafond d'heures dont le dépassement doit être financé par les composantes sur leurs crédits de fonctionnement ou leurs ressources propres. Cela revient à faire porter l'effort sur la formation[40], qui constitue généralement le

[38] Dans deux autres composantes de la même université, les ressources propres représentent respectivement 90 % et 92,7 % du budget de l'UFR (294 000 € sur 326 000 € dans un cas, 610 000 € sur 657 000 € dans l'autre). Ailleurs, en revanche, elles ne dépassent pas 15 % du budget de la composante.

[39] Cette augmentation de la masse salariale est liée à trois facteurs principaux : les recrutements effectués par certains établissements, qui ont eu tendance à saturer leur plafond d'emplois, la hausse des cotisations sociales et le « *glissement vieillesse technicité* » (GVT). S'y ajoutent d'autres facteurs ayant un effet plus limité, comme l'amélioration du régime indemnitaire. Les audits approfondis conduits par l'IGAENR depuis deux ans fait apparaître l'impact de la hausse des cotisations sociales sur le budget des établissements. À l'université du Havre, elle représente à elle seule 50,38 % de l'augmentation de la masse salariale des enseignants-chercheurs et 77,69 % de celle des BIATSS entre 2010 et 2012. À Nantes, elle représente 82 % de celle des enseignants-chercheurs et enseignants titulaires en 2011-2012, contre seulement 8 % pour les rémunérations principales et moins de 11 % pour les autres rémunérations (primes).

[40] Ce souci de rationalisation dicté par des considérations économiques n'est pas propre à la France. Ainsi, 27 % des filières de premier cycle ont été supprimées au Royaume-Uni depuis 2011, et jusqu'à 31 % en Angleterre, où le français n'est plus proposé comme discipline principale dans aucune université de l'est et du nord-est – *La gestion des enseignants des universités dans un contexte d'autonomie* – rapport de la Cour des comptes, juillet 2013, p. 30.

premier poste de dépense des universités[41], plutôt que sur la recherche, mieux prise en compte dans le modèle de répartition des moyens et considérée comme un facteur essentiel d'attractivité[42], sur les fonctions support, ou encore sur l'immobilier, dont la plupart des établissements maîtrisent encore mal les enjeux pourtant considérables en matière de réduction des coûts. Réticents à l'idée d'agir sur le potentiel (en ne publiant pas une partie des emplois vacants) ils ont identifié la formation comme le domaine d'activité dans lequel ils disposent de la plus grande liberté d'action et dans lequel ils peuvent le plus aisément dégager des marges.

Cette prise de conscience de la dimension économique de l'activité de formation et de l'impact budgétaire des décisions prises en matière d'évolution de l'offre est récente et s'accélère. Elle remonte aux années 2009-2010 et correspond à la fois à l'intégration de la masse salariale dans le budget global des établissements au fur et à mesure de leur passage aux RCE et au durcissement de la contrainte budgétaire après deux années de forte augmentation des moyens alloués aux universités.

Encadré 5 : une prise de conscience liée au passage aux responsabilités et compétences élargies

L'université Rennes 2 a commencé à s'interroger dès 2009 sur la maîtrise de sa charge d'enseignement. Entre 2007 et 2010, la masse salariale a en effet progressé de 13 %, soit 8,7 M€, alors que les effectifs et le potentiel demeuraient stables (le nombre d'étudiants, qui avait diminué entre 2006 et 2008, ayant retrouvé en 2010 son niveau de 2007). Cette évolution s'explique en partie par l'augmentation de la charge d'enseignement (le volume horaire par étudiant augmente de 26 % et nécessite un recours accru aux non titulaires). Celle-ci engendre des contraintes organisationnelles de plus en plus lourdes (liées notamment au manque de surfaces disponibles et à la gestion des contractuels et vacataires) et pèse sur le budget de l'université. Une note de mars 2011 souligne ainsi que « *l'inflation générale de l'offre de formation depuis 2004 est incompatible avec le plafonnement des moyens de l'établissement* ». L'université a alors entrepris de réguler sa charge d'enseignement, dont la progression connaît un net ralentissement à partir de 2009, alors même que les effectifs repartent à la hausse : le volume horaire global augmente désormais moins vite (+ 5,8 % entre 2009 et 2011, + 6,4 % en incluant les heures pour charges administratives et responsabilités pédagogiques) que le nombre d'étudiants (+ 18,6 %), en dépit de l'extension de l'offre (le nombre de diplômes passe de 219 en 2008 à 272 en 2011). Le ratio H/E diminue ainsi de plus de 10 %. Le volume d'heures complémentaires continue cependant d'augmenter (+ 21,4 %) du fait de la stabilité du potentiel (+ 1,4 %).

[41] La formation représente en 2012 plus de 37 % des crédits consommés dans le cadre du programme 150 « formations supérieures et recherche universitaire » de la MIRES (62,5 % en coûts complets), contre seulement 29 % pour la recherche, 21 % pour le pilotage et la vie étudiante, 9 % pour l'immobilier et 4 % pour la documentation – *rapport annuel de performance de la mission « Recherche et Enseignement supérieur »*, programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », mai 2013, p. 182). À l'université de Strasbourg, sur un budget total de 395,5 M€ (hors amortissement du bâti, le coût complet de la formation s'élève à 220,2 M€ (55,7 %) et celui de la recherche à 175,4 M€ (44,3 %).

[42] L'IGAENR notait déjà en 2012 dans son *Étude des mécanismes internes d'allocation des moyens en crédits et en emploi dans les universités* que : « *le secteur de la recherche apparaît plutôt comme le bénéficiaire, devant la formation, du passage à l'autonomie* » : « *La plupart des établissements ont procédé à des arbitrages tendant à réallouer des moyens supplémentaires au secteur de la recherche* […]. *Cette orientation n'a pas été modifiée par les contraintes budgétaires* […]. *Sauf exception, les budgets consacrés à la recherche ont été maintenus au niveau où ils avaient été rehaussés, à l'exemple de l'université Paris 7 où la dotation sur critère des unités de recherche est passée de 3,8 M€ à 5 M€ entre 2009 et 2011. Cette dotation a été maintenue* […] *en 2012, quand les dotations aux composantes ont été amputées de 2,7 M€* ».

Au Mans, le volume d'heures complémentaires, qui avait augmenté de 54 % entre 2007 et 2011 (et de 32 % pour la seule année 2011) alors que le nombre d'étudiant progressait seulement de 18,8 %, s'est stabilisé à compter du passage aux RCE, grâce en partie à la mise en place d'outils de gestion partagée entre services centraux et composantes : sa progression en 2012, qui se limite à 3,6 %, est inférieure à l'augmentation de la masse salariale globale (4,5 %)[43].

Progressive, d'ampleur variable et obéissant à un rythme différent selon les universités, en fonction de leur histoire, de leur organisation (plus ou moins facultaire ou centralisée), de leur situation financière et du calendrier contractuel, cette évolution n'en a pas moins été rapide et spectaculaire. La mission d'audit conduite en 2010-2012 par l'IGAENR sur le pilotage et l'organisation de la fonction formation dans les universités dressait un tableau contrasté de la situation sur le terrain :

- d'un côté, elle soulignait que « *toutes les équipes présidentielles rencontrées étaient conscientes de la nécessité, pour concrétiser les marges de manœuvre théorique que leur donne le transfert de la masse salariale, de rationaliser leur offre de formation en pilotant les processus de renouvellement et de création de diplômes et de réguler sa mise en œuvre* »[44]. Elle relevait notamment la mise en place dans la plupart des établissements de nouvelles modalités de pilotage, de dialogue et de décision portant aussi bien sur l'offre elle-même, son architecture et son organisation que sur la répartition des moyens en personnels et en crédits ;
- de l'autre, elle indiquait que le processus même de construction de l'offre, laissé pour l'essentiel à l'initiative des enseignants-chercheurs et ne faisant pas toujours l'objet d'arbitrages de la part des conseils, ne favorisait pas l'émergence d'une politique d'établissement, que les composantes elles-mêmes n'assumaient pas toujours leur rôle de filtre et de mise en cohérence des projets élaborés au niveau des départements, voire des équipes pédagogiques et que la capacité des universités à réguler leur offre demeurait très variable en fonction de leur histoire et de leur organisation. Les établissements pluridisciplinaires réunissant des domaines de formation très différents, ceux dont les composantes disposent d'une large autonomie de gestion et/ou ceux qui bénéficient de taux d'encadrement favorables apparaissaient moins enclins – ou rencontraient plus de difficultés – à rationaliser leur offre et à définir des modalités communes d'organisation des enseignements. Elle observait par ailleurs, au-delà de ces contraintes qu'on peut qualifier de structurelles, « *une différence de comportement entre des établissements et des composantes qui, contre toute logique, voient dans la multiplication des formations le moyen d'attirer des étudiants* » et ceux, plus clairvoyants, qui s'inscrivent dans une logique de différenciation et font « *évoluer leur offre en acceptant de renoncer à certains enseignements ou de les mutualiser, ou encore en combinant plusieurs disciplines au sein de formations originales* ».

[43] *Diagnostic économique et financier de l'université du Maine*, IGAENR, janvier 2014, pp. 51-53.
[44] *Audit du pilotage et de l'organisation de la fonction formation dans les universités*, IGAENR, juillet 2012, p. 14.

Trois ans plus tard, la situation a sensiblement évolué. Les entretiens conduits dans les établissements et auprès des conférences de directeurs de composantes ou des réseaux de vice-présidents chargés des finances ou des formations et la lecture de nombreux procès-verbaux de CA, CEVU et conseils d'UFR ont permis à la mission de mesurer la prise de conscience des enjeux liés à la soutenabilité de l'offre. Il convient de citer à cet égard le courrier adressé le 23 juin 2011 par le président de l'université de La Rochelle aux porteurs de projets à l'occasion de la préparation du contrat :

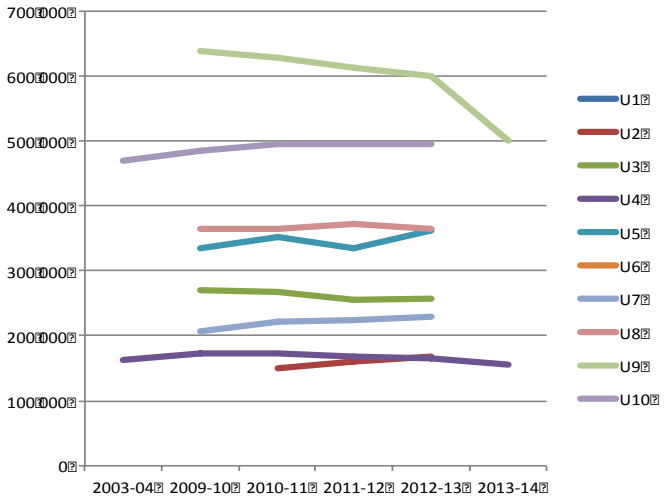
> *« Il est important que vous notiez le changement profond qui s'est produit dans les universités françaises sur cette problématique de la soutenabilité de l'offre de formation. En l'absence de nouvelles ressources, nous ne pourrons assumer le coût de l'offre qu'en grevant les autres activités de notre établissement (recherche, vie étudiante, etc.). La question du coût de l'offre ne peut plus être envisagée aujourd'hui sans considérer l'équilibre global de nos moyens au regard de notre stratégie d'établissement. Pour ne pas mettre notre établissement en danger, il nous faut donc stabiliser la charge de notre offre de formation ».*

Si les documents de cadrage d'autres établissements ne témoignent pas, à la même date, d'une conscience aussi aiguë des enjeux budgétaires de l'offre, la question du coût des formations n'en constitue pas moins désormais une préoccupation constante des équipes présidentielles et des directeurs de composantes. La nécessité de maîtriser la charge d'enseignement fait désormais l'objet d'un consensus au sein des établissements. La plupart ont pris des mesures visant à contenir voire à réduire leur volume d'heures complémentaires. Certains ont réorganisé leur offre afin de limiter le nombre de formations à faibles effectifs en mutualisant le plus grand nombre d'enseignements possible ; d'autres ont mis en œuvre, dans des délais très courts, des plans d'économie en fermant des formations, en limitant leur volume horaire ou encore en réduisant le nombre de groupes de TD. Les VP-CEVU, directeurs d'UFR et responsables de formation se sont alors mobilisés pour modifier une offre qui venait parfois d'être habilitée. Les procès-verbaux des conseils d'UFR appelés à se prononcer sur les mesures proposées témoignent de la qualité des échanges et de l'esprit de responsabilité des personnels, qui les ont votées la plupart du temps à une large majorité. L'opposition de principe à toute réduction des coûts qui prévalait jusqu'alors dans beaucoup d'universités a fait place à des débats souvent constructifs sur les marges existantes et les leviers disponibles pour maîtriser la charge d'enseignement sans dégrader la qualité des formations ni réduire leur attractivité. Partout, les équipes pédagogiques ont cherché à faire aussi bien, voire mieux avec des moyens en diminution.

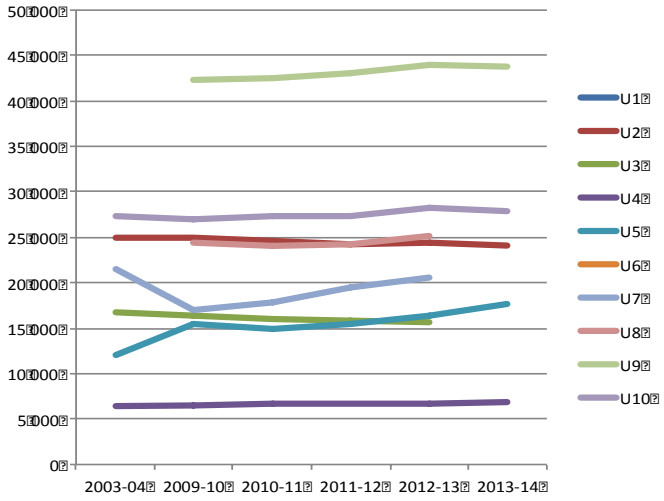
Encadré 6 : les universités s'efforcent désormais de maîtriser leur charge d'enseignement

La mission a interrogé les dix universités dans lesquelles elle s'est rendue sur leur charge d'enseignement en 2003-2004 et au cours des cinq dernières années universitaires (2009-2010 à 2013-2014)[45].

Graphique 5 : évolution des charges d'enseignement des universités de l'échantillon



Graphique 6 : évolution des effectifs étudiants des universités de l'échantillon



Source : enquête IGAENR

Sur les huit universités qui ont répondu pour les années 2011 à 2013, cinq constatent des charges d'enseignement stables ou en baisse (celle-ci étant au maximum de 5 % et comprise en valeur absolue entre 1 177 et 27 907 heures. Cette tendance est à rapprocher de l'évolution à la hausse des effectifs sur la même période (de 0,5 à 16 % pour six d'entre elles).

[45] La qualité des réponses constitue à elle seule un indice du niveau de construction et d'appropriation des outils de pilotage, lequel s'est révélé assez inégal. Les données sont ici anonymées, l'objectif étant de rendre compte des tendances observées sur l'ensemble des établissements et non de caractériser chacun d'entre eux.

Cette évolution, nous le verrons, s'est faite en deux temps : la plupart des équipes de direction ont d'abord donné entre 2009 et 2012 des consignes de renouvellement de l'offre « à moyens constants », assorties parfois d'éléments de cadrage assez généraux (seuils d'ouverture, plafonnement du volume horaire et des heures complémentaires) ; les effets limités de ces premières mesures et le constat des surcoûts engendrés par la nouvelle offre les a alors conduites en 2013 à imposer des règles beaucoup plus strictes et à fixer à l'ensemble des composantes un objectif non plus de simple maîtrise mais de réduction de la charge d'enseignement. Ce renforcement du pilotage, s'il est souvent le produit de considérations budgétaires à court terme, n'en marque pas moins un tournant dans l'appropriation par la communauté universitaire d'une autonomie accueillie d'abord avec méfiance, et qui prend aujourd'hui tout son sens avec le développement d'une véritable politique de formation. Loin de réduire l'offre à une simple variable d'ajustement, l'*aggiornamento* des formations à laquelle ont commencé à se livrer les universités l'a au contraire placée au centre de leurs préoccupations, relançant du même coup la réflexion sur son architecture et sur ses modalités de mise en œuvre. L'idée s'impose progressivement que l'offre ne doit pas se résumer à une somme des projets individuels mais participer au contraire d'une vision globale et faire l'objet de choix clairs et partagés qui engagent la stratégie de l'établissement.

Encadré 7 : limiter la dépense de formation aux ressources disponibles, l'exemple du Havre

Le président et le VP-CEVU de l'université du Havre soulignent ainsi lors du conseil d'administration du 27 septembre 2012 la nécessité de mettre en œuvre une politique d'établissement qui tienne compte des moyens disponibles : « *Il faut se doter d'un outil d'analyse de l'offre de formation ; on ne peut plus attendre que l'État le fasse. Si on ne fait rien, le pilotage de l'offre* […] *se limitera à une prise en compte des contraintes budgétaires* […]. *Il faut que cet outil prenne en compte la politique de l'établissement, qui concerne la réussite des étudiants, la cohérence territoriale, les rapports avec les politiques de recherche, le PRES, l'harmonisation régionale et le rayonnement international, le tout dans un contexte de soutenabilité budgétaire* ». Il appartient désormais à l'université de réguler son offre au lieu de s'en remettre à l'État, dont les décisions d'habilitation ne préjugent pas de la capacité financière de l'établissement à mettre en œuvre l'ensemble des formations concernées. Une offre non maîtrisée expose ainsi ce dernier à devoir en fermer certaines au regard de critères strictement budgétaires – en un mot à se dessaisir lui-même de toute initiative et de toute marge de manœuvre.

Certes, les universités disposent encore de marges de progrès. Les décisions prises l'ont souvent été dans l'urgence, afin de rétablir une situation financière dégradée. Elles procèdent généralement d'une approche empirique plutôt que d'une analyse rigoureuse des besoins réels de financement de l'activité de formation au regard de la charge et du potentiel d'enseignement des composantes, de leurs effectifs, de la nature et de l'organisation de leurs enseignements ou encore de leurs ressources propres. L'objectif d'économie à court terme qui s'imposait à de nombreux établissements ne leur a pas laissé le temps de mesurer avec précision le coût de leurs formations, encore moins d'établir une cartographie économique de leur activité qui leur permette de faire évoluer leur offre en fonction de leur stratégie globale et non sur la base de critères strictement budgétaires. La plupart travaillent cependant à se doter des outils de pilotage qui leur font défaut et s'emploient à définir, dans le cadre d'un dialogue de gestion rénové, un modèle de répartition des moyens qui ne tienne pas seulement

compte de l'offre existante et ne repose pas sur la simple reconduction des dotations par rapport aux années antérieures, mais permette d'identifier des marges et des scénarios d'évolution en fonction du coût respectif des différents domaines de formation et des priorités de l'établissement.

2.2. Un pilotage renforcé de l'offre de formation

Le premier constat de la mission est celui d'un renforcement, par rapport à la période 2010-2012, du pilotage des formations. La construction progressive, à l'occasion du passage aux RCE, de services ou de cellules d'aide au pilotage dotées de personnels compétents en matière de contrôle de gestion, la production d'indicateurs plus nombreux et plus fiables, le développement du dialogue de gestion, même si celui-ci demeure souvent fractionné et ne porte pas sur l'ensemble des ressources disponibles (en crédits et en emplois), l'ébauche enfin de modèles de répartition interne des moyens intégrant des critères de performance sont autant d'avancées sur lesquelles peuvent désormais s'appuyer les établissements pour caractériser leur offre, évaluer son coût, analyser les différents déterminants de l'évolution de la charge et du potentiel ou encore mesurer les écarts entre composantes ou domaines de formation (en matière de taux de couverture et d'encadrement, de structuration de l'offre, d'organisation des enseignements, etc.) afin d'identifier les marges existantes et les leviers d'optimisation de la ressource et/ou de réduction de la dépense[46].

Pour autant, la formation est sans doute le domaine d'activité qui a échappé le plus longtemps aux préoccupations budgétaires et à laquelle ces nouveaux outils d'analyse et de suivi ont été appliqués le plus tardivement. Les raisons de ce retard sont à la fois politiques (elle apparaissait comme le domaine réservé des enseignants-chercheurs, à la différence des fonctions support, placées sous le contrôle plus ou moins direct des directions d'établissement, et de la recherche, dont le financement est plus diversifié et échappe en partie aux débats budgétaires internes) et techniques : la complexité de son organisation, le morcellement de la dépense entre un nombre considérable d'unités d'enseignement, la combinaison de multiples facteurs de coût liés à la charge aussi bien qu'à l'utilisation du potentiel enseignant, l'évolution constante des effectifs constituaient autant d'obstacles au recueil et à la consolidation des données au niveau des services centraux.

2.2.1. La définition d'éléments de cadrage de plus en plus en plus précis…

Jusqu'à une période récente, le renouvellement de l'offre faisait rarement l'objet d'une réflexion sur la stratégie de l'établissement au regard de ses grands équilibres économiques. Les commissions mises en place dans le cadre du CEVU avaient pour mission de centraliser les maquettes au fur et à mesure de leur élaboration par les équipes pédagogiques. Quant aux lettres de cadrage, elles portaient davantage sur le calendrier et sur le déroulement de la procédure que sur les critères applicables à la construction d'une nouvelle offre – leur dimension stratégique se résumant souvent au rappel des grandes orientations inscrites dans le précédent contrat. « *Les principaux enjeux portaient sur le développement d'une offre de*

[46] Sur tous ces points, on se reportera à l'*Étude des mécanismes internes d'allocation des moyens en crédits et en emplois dans les universités* réalisée par l'IGAENR en avril 2012.

formation attractive, cohérente au sein même de l'établissement […], *sans réelle préoccupation de son volume horaire et de son coût* »[47].

La mission a pu observer une évolution rapide sur ces différents points. Les équipes présidentielles et les instances – conseil d'administration et conseil des études et de la vie universitaire – ont commencé à s'intéresser au coût des formations au fur et à mesure du passage des établissements aux RCE, le plus souvent pour des raisons liées à la dérive de la masse salariale. Très vite, elles ont été amenées à fixer des règles applicables à l'ensemble des composantes, faute d'être en mesure d'analyser avec précision la façon dont se construisait la dépense au sein de chacune d'entre elles et d'identifier les écarts de coût éventuels. La gestion de l'offre est ainsi devenue un objet politique en même temps qu'un enjeu budgétaire. Comme l'écrivaient déjà en avril 2012 les auteurs du rapport sur les mécanismes internes d'allocation des moyens, « *C'est bien la nécessité de maîtriser la masse salariale, de dégager des marges de manœuvre et de préserver l'équilibre de leur budget qui conduit les établissements* […] *à se doter progressivement de systèmes de prévision et de gestion de leur charge d'enseignement afin de parvenir à un pilotage* a priori *et* a posteriori *plus efficient de leur offre de formation* »[48].

Si le contenu des formations ne fait pas encore l'objet d'une politique d'établissement, mais continue de relever de la seule initiative des enseignants-chercheurs – hormis dans quelques universités comme La Rochelle ou Rennes 2, qui ont entrepris l'une de réorienter son offre, l'autre de développer la dimension professionnalisante des enseignements –, leur organisation, qui détermine en partie leur coût, occupe en revanche une place de plus en plus grande non seulement dans les documents relatifs au renouvellement de l'offre, mais jusque dans les lettres d'orientation budgétaire. Naguère abordée presque exclusivement dans le cadre des conseils d'UFR, elle est désormais largement débattue au CEVU, voire au CA, qui ne se contentent plus de valider en bloc les décisions prises au niveau des composantes (limitant leur champ d'intervention au calendrier de l'année universitaire ou aux modalités du contrôle des connaissances), mais se prononcent sur les éléments de cadrage définis par les équipes de direction et s'assurent de leur prise en compte dans les projets élaborés par les équipes pédagogiques.

Déjà, en 2012, les auteurs du rapport sur le pilotage de la fonction formation notaient que les universités avaient entrepris de définir « *un cadrage préalable à l'élaboration des projets, pour éviter de trop grandes disparités entre les formations et une dispersion inutile des enseignements* ». Il s'agissait dans un premier temps de porter à l'attention des composantes quelques principes généraux applicables aux formations, dont certains visaient déjà à contenir ou à réduire la charge d'enseignement : recherche de la transversalité ou de la mutualisation des enseignements, non-concurrence entre composantes, développement des formations professionnelles, adoption de normes plus ou moins contraignantes en matière de structuration des cursus, de volume horaire des enseignements, de taille des groupes, de part du contrôle continu ou encore de plafonnement des heures complémentaires. Ces éléments de cadrage, qui revêtaient un caractère faiblement prescriptif et s'apparentaient à de simples recommandations, ont été plus ou moins respectés dans la plupart des établissements et se

[47] *Id*., pp. 37-38.
[48] *Id*. p. 36.

sont souvent révélés peu efficaces. La mise en place, dans le cadre du CEVU, de procédures internes d'expertise des projets de formation avant leur transmission à l'AERES, si elle a contribué à l'harmonisation des pratiques au sein des établissements, n'a pas davantage permis de maîtriser l'offre – les travaux des commissions constituées à cette occasion reposant sur des critères essentiellement pédagogiques et n'abordant pas directement la question du coût des formations.

La charge d'enseignement a ainsi continué à augmenter, en même temps que le volume d'heures complémentaires. Les équipes présidentielles ont alors modifié leur approche et pris des mesures concrètes de régulation de l'offre qui s'imposent désormais à tous. Les documents de cadrage sont devenus plus précis et surtout plus injonctifs. Il ne s'agit plus d'observer des principes mais d'appliquer des règles. Enfin, les éléments relatifs à l'organisation des enseignements figurent désormais en bonne place dans les lettres d'orientation budgétaire, et non plus seulement parmi les consignes – souvent assez générales – données à l'occasion de la préparation du contrat.

Encadré 8 : vers un cadrage de l'offre de formation

La lettre de cadrage budgétaire 2014 de l'université de Rouen illustre ce changement de ton survenu dans de nombreux établissements : « *Avant toute chose, les décisions votées par le CEVU et le CA en vue de réguler le fonctionnement pédagogique doivent être scrupuleusement respectées dès la rentrée 2013 : cela concerne le calibrage des effectifs par groupe, le mode de calcul du nombre de parcours ou d'options ouvrables pour un nombre donné d'étudiants inscrits. Il va de soi que le nombre de groupes doit être adapté au nombre de présents, notamment au début du second semestre* […]. *Certaines composantes ont d'ores et déjà intégré ces règles dans leur mode de fonctionnement. Cette régulation doit être mise en application dans toutes les composantes pédagogiques à partir de la rentrée 2013. Notre université n'est pas la seule à prendre ces mesures, loin s'en faut* ».

L'université d'Aix-Marseille travaille actuellement à l'élaboration d'un « schéma directeur » de sa future offre de formation. Un séminaire organisé les 28 et 29 mars 2014 a fait apparaître la nécessité de « *poser un cadre* » en définissant « *les modalités de structuration de l'offre de formation* », en explicitant « *la contrainte des moyens* » et en élaborant « *une application permettant d'évaluer le coût des formations* ».

2.2.2. … s'accompagne d'une évolution du rôle des directeurs de composante…

Cette évolution n'a pas été sans conséquence sur le rôle des différents acteurs et, de façon plus générale, sur la gouvernance des établissements. Les directeurs de composantes se trouvent notamment investis de nouvelles responsabilités. C'est à eux qu'il appartient en effet de veiller au respect des règles édictées par la présidence et à la mise en œuvre, le cas échéant, des mesures de réduction du coût des formations. Leur charge de travail s'en est trouvée accrue et leur position renforcée – non sans que leur rôle d'interface entre l'échelon central et les équipes pédagogiques les ait parfois placés dans une situation délicate. La mission, qui s'est entretenue avec un grand nombre d'entre eux et a rencontré les présidents (et dans certains cas les membres du bureau) des différentes associations de directeurs de composantes a pu constater à quel point la maîtrise de l'offre constituait pour eux une préoccupation

constante et occupait une part importante de leur temps. L'obligation de contrôler en permanence l'utilisation des moyens mis à leur disposition – en s'assurant notamment que la charge d'enseignement ne dépasse pas les limites initialement prévues – et de produire les indicateurs demandés dans le cadre du dialogue de gestion modifie profondément la nature de leur mission. Le développement des contrats d'objectifs et de moyens, qui renforce l'autonomie des composantes tout en les astreignant à une gestion plus rigoureuse, les conduit à exercer à leur tour un pilotage de l'offre dans le cadre des orientations fixées par la gouvernance. Ils s'imposent ainsi comme de véritables gestionnaires, tenus de faire des choix et de rendre des comptes, et non plus seulement comme de simples coordonnateurs de l'activité de formation.

Cette implication des directeurs de composantes n'est sans doute pas étrangère à la diffusion progressive d'une culture de gestion au sein des établissements. L'idée selon laquelle la faiblesse de la gouvernance et le caractère fortement déconcentré de la prise de décision favoriseraient le développement incontrôlé de l'offre de formation doit être aujourd'hui relativisée. Les décisions des présidents de contenir ou de réduire le coût de l'offre sont de mieux en mieux relayées. Les propositions relatives à l'évolution de l'offre sont examinées en conseil d'UFR à l'aune des principes établis par l'échelon central et font l'objet d'arbitrages soumis à l'approbation du CEVU et du CA. Les directeurs d'UFR, désormais placés en situation de responsabilité, travaillent plus étroitement avec les porteurs de projets et les responsables de formation et sont plus fréquemment associés à la réflexion des équipes présidentielles. En un mot, la gouvernance des établissements tend à se structurer, ce qui favorise une meilleure gestion de l'offre de formation.

Dès lors, la question se pose d'une part de leur accompagnement (en mettant à leur disposition les ressources humaines adéquates sur les fonctions d'appui et les outils nécessaires au pilotage et à la gestion des formations et en les formant à l'utilisation de ces derniers), d'autre part de la reconnaissance de leurs nouvelles responsabilités et de leur place au sein de la gouvernance. Si la loi relative à l'Enseignement supérieur et à la recherche du 22 juillet 2013 institue un conseil des directeurs de composante (CDC), doté d'un rôle consultatif et présidé par le président de l'université, elle indique seulement qu'il « *participe à la préparation et à la mise en œuvre des décisions du conseil d'administration et du conseil académique* » (article 52) et confie aux établissements le soin de définir ses compétences – ce que peu d'entre eux semblent avoir fait à ce jour.

Il s'agit pourtant là d'une question importante, qui touche à la répartition des pouvoirs au sein des universités entre l'échelon central et les composantes. La CPU s'est déclarée favorable, dans sa *contribution aux assises de l'enseignement supérieur et de la recherche*, à un statut qui permette *« la subsidiarité au sein de l'université avec les composantes pour favoriser l'implication des directeurs de composantes dans la politique de l'établissement, et leur participation à la co-construction* » de cette dernière (proposition n° 62). Les présidents des cinq conférences de directeurs d'UFR, qui avaient exprimé en avril 2013, dans le cadre de la préparation de la loi, le souhait que les directeurs soient associés au pilotage de l'établissement et que leurs missions bénéficient d'une reconnaissance effective, à travers notamment le rattachement aux composantes des moyens en crédits et en emplois, ont publié

de leur côté, le 14 novembre 2013 un communiqué commun dans lequel ils indiquent que « *les directeurs d'UFR n'ont pas vocation à être des courroies de transmission mais qu'ils représentent leur composante* » et demandent que le nouveau conseil :

- soit « *systématiquement associé à définition de la stratégie globale à travers notamment la préparation des conseils académique et d'administration* » ;
- « *se prononce notamment sur la proposition de répartition des moyens financiers et humains attribués aux différentes composantes, dans le cadre d'une vision globale de l'établissement, et ce avant le vote par le CA d'une telle répartition* » ;
- « *propose la mise en œuvre opérationnelle qui sera prise en charge par les composantes selon le principe de subsidiarité des décisions stratégiques adoptées par le CA* » ;
- « *transmette un relevé de ses avis aux conseils centraux et de composantes, afin qu'ils en informés avant ses délibérations* »[49].

La mission n'a pas vocation à se prononcer sur la gouvernance des universités. Elle s'en tiendra donc sur ce point à deux observations :

- si la réflexion sur les compétences du nouveau conseil a peu progressé au cours des derniers mois au sein des universités, la plupart des revendications émises par les conférences de directeurs d'UFR semblent avoir été entendues voire anticipées par les présidents, qui associent plus étroitement ces derniers à la prise de décision et à la mise en œuvre de la politique de l'établissement – même si leur participation aux instances de pilotage mériterait parfois d'être davantage formalisée ;
- leur position entre l'échelon central et la communauté universitaire n'en apparaît que plus ambiguë – voire délicate en cas de mesures d'économie affectant l'offre de formation. Plusieurs d'entre eux, tout en assumant les décisions prises au niveau de l'établissement, ont ainsi fait part à la mission d'une forme de malaise : élus par leurs conseils, qu'ils représentent auprès de l'équipe présidentielle, ils sont devenus peu à peu, du fait du développement d'une politique d'établissement et de leur propre adhésion à l'objectif de maîtrise des coûts, les relais de la présidence – même s'ils s'en défendent parfois – auprès des personnels affectés à leur composante ; la « double loyauté » à laquelle ils se sentent ainsi astreints peut se révéler dans certains cas particulièrement inconfortable. Il y a du reste une forme de contradiction à réclamer d'être « *systématiquement associés* » à la définition de la stratégie globale de l'établissement comme à sa gestion quotidienne, ce qui revient, d'une certaine façon, à faire partie de l'équipe présidentielle, tout en se démarquant fortement de celle-ci et en refusant d'être une simple « *courroie de transmission* ».

[49] Ils formulent également le souhait que les directeurs d'UFR soient invités permanents avec droit d'expression au CA et au conseil académique.

Encadré 9 : des directeurs de composante davantage associés au pilotage de l'activité de formation

Certaines équipes présidentielles élues au premier semestre 2012 sont composées d'anciens directeurs d'UFR ; c'est le cas, par exemple à l'université Pierre-Mendès-France à Grenoble, où le président et ses vice-présidents ont impliqué dès leur prise de fonction leurs collègues directeurs de composante dans tous les actes de gestion : de la co-construction d'un nouveau modèle d'allocation de ressources (intégrant des mécanismes de délégation et donc de responsabilisation des composantes), en parallèle de la mise en place de contrat d'objectifs et de moyens (COM), à la régulation de l'offre de formation (en rencontrant tous les responsables des composante, directeurs, responsables des études, responsables pédagogiques et responsables administratifs).

Il convient dès lors de clarifier leur rôle et de lever, dans la mesure du possible, l'ambiguïté à laquelle ils sont actuellement confrontés. Ils pourraient ainsi être élus par leur conseil sur proposition du président – de façon à concilier le caractère démocratique de leur mode de désignation avec la nécessité, de plus en plus communément admise, d'une politique d'établissement. S'il est peu probable que cette proposition recueille à court terme leur assentiment – même si elle est cohérente avec leur volonté d'être *à la fois* associés aux décisions présidentielles et considérés comme les représentants de leurs conseils –, elle ne mérite pas moins d'être étudiée et débattue. Elle apparaît en effet de nature à renforcer la dimension collégiale de la prise de décision et la cohésion des équipes en charge du pilotage et de la gestion de l'offre de formation.

2.2.3. … et de la prise en compte progressive de la soutenabilité de l'offre, dans la perspective de la nouvelle procédure d'accréditation

Le renforcement du pilotage s'accompagne de la prise en compte de plus en plus systématique des conséquences économiques des décisions relatives à l'offre. On mesure les progrès accomplis à cet égard en comparant les préoccupations des responsables interrogés par la mission à la situation qui prévalait dans leur établissement au moment de la préparation du contrat en cours ou du précédent. L'élaboration de leur offre actuelle s'est en effet rarement accompagnée d'une évaluation du coût des formations, faute d'outils adaptés.

Encadré 10 : la prise en compte des coûts dans l'élaboration de l'offre de formation

Les responsables actuels de l'université du Havre déplorent ainsi que le CEVU ait « *voté en bloc une offre de formation sans que les collègues se rendent compte à quel point nous ne pourrions pas tenir en termes budgétaires les ambitions que nous avions. Le ministère* […] *habilite les formations mais ne se pose pas la question de savoir si l'université pourra payer derrière* […]. *Le CEVU n'a pas* […] *joué son rôle de filtre* » (CA du 27 septembre 2012) ; ou encore que l'université n'ait « *même pas fait l'effort d'une analyse de l'offre de formation pour maîtriser les heures complémentaires, il n'y a pas d'analyse du coût et de la soutenabilité de l'offre* ». Le résultat, c'est qu'« *on a une nouvelle offre de formation, on n'a pas d'évaluation de son coût, et à aucun moment cela n'a été une question* ».

À Caen, « *l'approche par les coûts n'a pas été mise en place dans le cadre de l'offre de formation qui a pris effet à la rentrée 2012* ». Son renouvellement s'est donc fait « *sur la base d'une autoévaluation portant essentiellement sur les aspects pédagogiques de chaque diplôme. Il a seulement été demandé aux composantes de ne pas générer de surcoût par rapport à l'offre précédente* ».

À Aix-Marseille, où l'offre de formation actuelle a été élaborée par les trois universités avant leur fusion, « *chaque projet de renouvellement ou de création de formation était accompagné d'une fiche financière visant à évaluer les moyens à mettre en œuvre* ». Ces fiches très détaillées (effectifs prévus, nombre de groupes, volumes d'heures) n'ont cependant pas été élaborées dans une perspective de calcul en coûts complets ni « *comprise(*s) *et donc complétée(s) de la même manière par les porteurs de formation* ». Ainsi les trois établissements n'ont-ils pas pu disposer de données consolidées et fiables.

Les mêmes établissements, deux ans plus tard, ont tiré les conséquences de cette absence d'évaluation préalable et cherchent à se doter d'outils permettant de calculer le coût de leur prochaine offre. Ils y sont incités à la fois par :

- le constat des surcoûts engendrés par l'offre actuelle, comme à Caen ou à Aix-Marseille ;
- la mise en place de la nouvelle procédure d'accréditation, dont le cahier des charges prévoit de « *vérifier la capacité de chaque établissement à mettre en œuvre l'offre de formation proposée aux niveau pédagogique, organisationnel et financier* » et à « *mobiliser les moyens correspondants* » ; là où l'habilitation prenait avant tout en compte la dimension pédagogique des formations (évaluées du point de vue de leur pertinence, de leur structuration, de leurs débouchés, du potentiel disponible et des effectifs constatés ou attendus), l'accréditation fait intervenir la notion de « soutenabilité », qui repose sur la capacité de l'établissement à mobiliser ses ressources et à maîtriser ses charges afin de mettre en œuvre une offre donnée sans dégrader sa situation financière. L'IGAENR travaille actuellement, à la demande de la DGESIP, à la construction d'indicateurs permettant d'apprécier celle-ci à partir de critères tels que le volume des charges d'enseignement, les taux d'encadrement, la situation financière générale de l'établissement ou encore l'équilibre économique et le besoin de financement de chaque domaine disciplinaire. Il s'agira notamment de comparer, à effectifs constants, le coût de l'offre en cours avec celui du projet soumis à l'accréditation.

Encadré 11 : des indicateurs encore à construire pour apprécier la soutenabilité de l'offre de formation

Ces indicateurs, qui restent à construire dans la plupart des universités, reposent sur le croisement de données financières existantes, comme le montant de la subvention pour charge de service public (SCSP), le montant des ressources encaissables ou encore la de masse salariale constatée. Le besoin de financement de l'activité de formation (soit la différence entre les charges et les recettes directes de la formation), décliné par grands domaines disciplinaires ou par structures et rapporté à l'étudiant, à l'enseignant ou à l'heure d'enseignement, constitue également un indicateur intéressant dans le cadre du dialogue de gestion ou pour effectuer des arbitrages sur l'offre. À ce jour, les universités suivent l'évolution du montant des heures complémentaires payées ; certaines rapprochent ce montant de la masse salariale des enseignants. Sans constituer un indicateur de soutenabilité, cela permet de mesurer les enjeux liés à la maîtrise de la charge et d'apprécier les marges existantes en matière d'heures complémentaires.

Tableau 24 : poids des heures complémentaires par rapport à la masse salariale

	MS des EC & E	HC	%
U1	318 507 037	17 113 674	5,4
U2	121 802 979	8 599 601	7,1
U3	56 896 135	5 825 511	10,2
U4	38 241 185	3 134 850	8,2
U5	105 045 940	6 144 995	5,8
U6	122 521 330	6 451 034	5,3
U7	54 581 543	5 115 097	9,4
U8	113 783 231	7 254 895	6,4
U9	207 527 092	13 339 723	6,4
U10	189 254 632	9 192 098	4,9
U11	35 669 514	2 556 921	7,2
U12	62 061 793	4 819 925	7,8
U13	160 672 985	11 059 680	6,9
U14	73 266 910	5 619 245	7,7
U15	106 664 501	8 761 150	8,2
		moyenne	**7,1**

Tableau 25 : poids des heures complémentaires par rapport aux ressources encaissables

	Ressources encaissables	HC	%
U1	556 556 922	17 113 674	3,1
U2	208 430 708	8 599 601	4,1
U3	114 681 165	5 825 511	5,1
U4	*65 000 000*	3 134 850	4,8
U5	nd	6 144 995	
U6	222 671 086	6 451 034	2,9
U7	95 409 019	5 115 097	5,4
U8	192 684 331	7 254 895	3,8
U9	415 057 765	13 339 723	3,2
U10	323 520 029	9 192 098	2,8
U11	64 607 039	2 556 921	4,0
U12	102 521 000	4 819 925	4,7
U13	266 435 230	11 059 680	4,2
U14	126 995 001	5 619 245	4,4
U15	189 030 000	8 761 150	4,6
		moyenne	**4,1**

Source : données OREMS, mise en forme IGAENR

L'interprétation d'un tel indicateur nécessite des précautions car les heures complémentaires ne sont que « la partie visible » d'un processus complexe à décrypter et peuvent témoigner d'une activité de formation accrue, financée tout ou partie par des ressources propres et par ailleurs les évolutions de la masse salariale sont conséquentes et peuvent perturber significativement la lecture du ratio final. Par contre, le rapprochement de l'évolution des heures complémentaires avec les recettes directes de la formation pourrait constituer un indicateur intéressant à mettre en place.

La nouvelle procédure devrait accélérer de ce fait les évolutions en cours au sein des universités ; elle permettra notamment :

- de substituer au constat des dépenses exécutées, qui prévaut encore trop souvent et oblige à mettre en place dans des délais parfois très courts des plans d'économie déconnectés de toute approche stratégique, une analyse prévisionnelle indispensable au pilotage des formations ;
- d'offrir de nouvelles marges aux établissements en leur permettant d'ajuster l'offre en continu, et non plus tous les quatre (et désormais cinq) ans ; son impact sera toutefois plus limité sur ce point : la déconnexion entre l'habilitation d'une formation et son ouverture effective semble en effet acquise (non sans débats parfois très vifs) dans la plupart des universités.

Encadré 12 : la déconnexion entre l'habilitation et l'ouverture effective des formations

À Rennes 2, le VP-CEVU rappelle en janvier 2012 qu'« *un écart s'est créé entre l'offre de formation habilitée par le ministère et la réalité de sa mise en place en fonction des moyens dont dispose l'université* » (CA du 27 janvier 2012). Un responsable de l'université du Havre, « *les campagnes d'habilitation dans le contexte de la loi LRU et de l'autonomie ont déplacé les responsabilités des uns et des autres. Maintenant l'État juge, quand il habilite un diplôme, de la capacité de l'université à dispenser une formation. L'établissement en fonction de données stratégiques, territoriales et budgétaires a à juger l'opportunité d'ouvrir les formations habilitées* » (CA du 27 septembre 2012). L'une des premières mesures auxquelles ont eu recours les établissements pour limiter leur charge d'enseignement a ainsi été de fixer des seuils d'ouverture des formations (souvent quinze inscrits en licence et dix en master), indépendamment de leur habilitation par le ministère.

Encore faut-il pour cela que les universités disposent de données fiables, qui leur permettent de mesurer le coût de leur activité de formation et d'outiller aussi bien le dialogue de gestion que les échanges avec le ministère.

2.3. Le développement, dans le cadre du dialogue de gestion, d'outils d'analyse du coût des formations et de modèles de répartition des moyens

Les principaux enjeux auxquels sont aujourd'hui confrontés les établissements en matière de gestion de la charge et du potentiel d'enseignement sont d'améliorer la connaissance du coût de leurs formations et de bâtir des modèles de répartition des moyens en emplois et en crédits qui leur permette de faire évoluer progressivement leurs équilibres internes et leur modèle économique.

2.3.1. Outiller le dialogue de gestion

Comme le soulignait l'IGAENR en avril 2012, « *les universités sont actuellement confrontées à une évolution extrêmement rapide des modes d'organisation et de financement de l'enseignement supérieur et de la recherche, auxquelles elles cherchent à s'adapter en faisant évoluer leur périmètre* […] *et leur rapports avec leurs composantes* […] *à travers des dialogues de gestion rénovés et des procédures d'allocation des moyens dont elles engagent l'évolution* »[50]. Ce développement du dialogue de gestion répond à la nécessité de :

- maîtriser la masse salariale, qui représente désormais entre 75 % et 85 % du budget des établissements ;
- associer la communauté universitaire aux décisions visant à mieux utiliser les moyens disponibles en établissant un diagnostic partagé de la situation de chaque composante au regard de sa charge et de son potentiel d'enseignement, de ses effectifs, de ses ressources propres, etc.[51]. Cet effort de clarification apparaît

[50] *Op. cit.*, p. 84.

[51] « *L'affirmation progressive d'un pilotage central afin d'optimiser les ressources et de conduire une stratégie d'établissement et/ou de site ont pour corolaire la nécessité d'associer davantage la communauté*

d'autant plus nécessaire que la contrainte budgétaire et les mesures de réduction du coût de l'offre qui en résultent posent la question de la répartition de l'effort entre les composantes. Comment fixer pour chacune d'entre elles une enveloppe d'heures complémentaires ? Sur la base de quels critères ? Comment déterminer si l'offre actuelle est ou non surdimensionnée par rapport aux besoins réels ? Autant de questions que se posent aujourd'hui la plupart des établissements.

Si l'analyse des modalités et des résultats du dialogue de gestion n'entrait pas directement dans le champ de la mission, celle-ci a néanmoins pu observer les progrès accomplis depuis 2012. Ces derniers portent moins sur le périmètre et la portée des échanges entre l'échelon central et les composantes – ils demeurent souvent fractionnés, partiels et peu prospectifs, même s'ils s'élargissent progressivement à l'ensemble des moyens disponibles en crédits et en emplois – que sur la qualité des données. Tous les établissements ont en effet engagé un important travail d'objectivation de la charge et du potentiel de chacune de leurs composantes, à la fois pour maîtriser ou réduire le coût global de leur activité de formation et pour répartir les mesures d'économie prises au cours des derniers mois (rééchelonnement des emplois, réduction du coût des formations, etc.). Il s'agit là d'un préalable à la mise en place d'un véritable dialogue de gestion permettant de « faire le lien entre une réflexion sur le contenu de la formation et de la recherche et leurs dimensions économiques »[52]. L'absence d'indicateurs (ou l'incertitude entourant les données disponibles) ne permet pas en effet de relier l'activité et les coûts respectifs des différents domaines de formations, de mesurer les écarts en matière de charge, de taux d'encadrement – en un mot d'analyser et de faire évoluer le modèle économique de l'établissement et de ses composantes. Dans ces conditions, le dialogue de gestion ne peut guère déboucher sur des décisions concrètes et se limite souvent à un échange d'informations permettant d'établir, dans le meilleur des cas, un diagnostic partagé de la situation réelle de chaque UFR. Ainsi les universités, qui disposent d'un certain nombre d'indicateurs pour le pilotage de l'offre de formation, doivent-elles les fiabiliser et se les approprier afin de mieux articuler l'analyse des coûts avec le processus même de construction de l'offre et les décisions relatives à sa mise en œuvre.

universitaire aux objectifs que se fixent les établissements et aux décisions d'allocation des moyens qui en découlent » (*Id*, p. 16).

[52] *Id*., p. 83.

Encadré 13 : les principaux indicateurs de pilotage de l'offre de formation[53]

Le volume horaire par étudiant (H/E)[54], soit les charges d'enseignement effectivement réalisées par étudiant administratif inscrit au 15 janvier, permet aux établissements de connaître et d'analyser les modalités de mise en œuvre de leur offre de formation afin de nourrir le dialogue de gestion et d'éclairer les débats sur la répartition des ressources ou encore les cadrages éventuels lors des phases d'élaboration de l'offre. Cet indicateur permet également de disposer de points de repère sur les conditions de mise en œuvre des formations et d'y associer des éléments de coûts.

Tableau 26 : H/E par domaine et par niveau[55]

	SHS	DEG	ALL	ST	IUT
Licences (hors LP)	11,2	7,9	13,7	20,4	
Licences professionnelles	31,8	22,3	29,7	34,3	25,1
DUT					33,6
Diplômes d'ingénieur				32,4	
Masters	13,0	16,5	15,9	27,7	
Par domaine	12,4	11,3	14,5	23,4	34,5

Source : enquête IGAENR

Le taux d'encadrement est couramment utilisé dans les établissements, en particulier lors des débats sur les campagnes d'emplois. Il a l'avantage par rapport au précédent (H/E) de « gommer » les disparités dans la mise en œuvre des formations. Il peut revêtir plusieurs formes : nombre d'étudiants[56]/nombre d'ETP d'enseignants et d'enseignants-chercheurs titulaires, nombre d'étudiants/nombre d'ETP d'enseignants-chercheurs pondéré (l'enseignant-chercheur étant alors compté pour 0,5 ETP) ou nombre d'étudiants/nombre d'ETP enseignants-chercheurs et enseignants, titulaires ou non titulaires.

Tableau 27 : taux d'encadrement par domaine

	SHS	DEG	ALL	ST	IUT
Taux d'encadrement non pondéré	19	33	18	9	14
Taux d'encadrement pondéré	30	53	25	17	18

Source : enquête IGAENR

[53] Les données des tableaux sont celles observées dans les établissements de l'échantillon.

[54] Ces données, sensiblement différentes de celles obtenues dans le cadre du chantier sur l'étude des coûts (voir tableau 22), sont à interpréter avec précaution, comme tous les indicateurs. Les valeurs sont dans l'ensemble inférieures à celles observées dans les audits réalisés par l'IGAENR. Elles masquent des différences importantes entre établissements. Enfin la mission a dû les « retraiter » afin de gommer les valeurs extrêmes et de conserver une moyenne sur trois exercices de chiffres médians permettant de lisser les valeurs retenues.

[55] Le « H/E » est ici le chiffre moyen des valeurs médianes observées sur les trois dernières années universitaires écoulées dans les universités de l'échantillon (voir introduction). L'IUT est considéré comme un domaine, faute de pouvoir distinguer les H/E des formations secondaire et tertiaires.

[56] Inscrits administratifs au 15 janvier de l'année universitaire observée.

Le taux de couverture : cet indicateur de soutenabilité pédagogique permet de connaître la part des charges d'enseignement réalisées par les enseignants statutaires. Il consiste à calculer le ratio potentiel net[57] / charges d'enseignement réelles. Certaines universités interrogées éprouvent des difficultés à fournir des données fiables et les résultats obtenus montrent l'importance de maîtriser un tel indicateur sur le suivi des ressources mobilisables.

Tableau 28 : taux de couverture par domaine

	SHS	DEG	ALL	ST	IUT
Taux de couverture théorique	85%	62%	80%	90%	62%
Taux de couverture réel	74%	57%	72%	85%	58%
Perte de potentiel sur charge	9%	4%	7%	5%	3%

Source : enquête IGAENR

Certaines ont encore des difficultés à calculer leur charge globale, d'autres reconnaissent l'existence d'une marge d'erreur qu'elles s'efforcent de réduire progressivement. La plupart, enfin, manquent d'outils de suivi, d'évaluation et de pilotage qui leur permettraient d'étayer les débats internes, les décisions politiques et les échanges avec le ministère.

Encadré 14 : Le dialogue de gestion doit reposer sur des données fiables et sur un diagnostic partagé

Les directeurs d'UFR de l'un des établissements où s'est rendue la mission déplorent l'absence d'outils de *reporting* et l'incapacité dans laquelle ils se trouvent de mesurer le coût exact de leurs formations. Les échanges de services entre composantes (certains enseignants-chercheurs effectuant tout ou partie de leur service dans une autre UFR que celle à laquelle ils sont officiellement rattachés) et le flou qui entoure leurs modalités de financement – en particulier en matière de ressources propres (certaines UFR finançant une part importante de leurs heures complémentaires) – ne permettent ni d'établir le coût réel de leurs formations ni leur contribution en charges et en produits au budget de l'établissement. Aucun directeur de composante n'a été en mesure d'indiquer à la mission le potentiel dont il dispose réellement, ni a fortiori le taux de couverture de sa charge, faute de connaître avec précision le nombre d'heures assurées par ses enseignants-chercheurs permanents dans d'autres UFR.

[57] Le potentiel net est le potentiel brut diminué des décharges de service, divers congés qui viennent en déduction du service d'enseignement et de l'application du référentiel.

Le potentiel brut est le nombre d'heures d'enseignement dues compte tenu des obligations de service et des effectifs de chaque catégorie d'enseignants-chercheurs (PR titulaires et contractuels, MCF titulaires et contractuels, ATER, doctorants contractuels avec enseignement) et d'enseignants (PRAG, PRCE, enseignants contractuels type 2nd degré, PAST, lecteurs, maîtres de langue)

Les données issues du dialogue de gestion comportent ainsi une marge d'erreur importante, qui ne permet pas d'apprécier la situation réelle de chaque UFR. Ainsi celle de philosophie se voit-elle créditée d'un potentiel de 8 846 heures pour une charge de 13 051 heures, soit un taux de couverture de 67,8 %. Or, le premier chiffre n'intègre pas l'apport des doctorants contractuels avec charge d'enseignement, aussi nombreux que les enseignants-chercheurs titulaires et qui assurent à eux seuls 3 360 heures d'enseignement. Le potentiel de l'UFR est donc de 12 206 heures et son taux de couverture réel de 93,5 %. *A contrario*, les données relatives aux UFR de science politique et de droit, administration et secteur public ne prennent pas en compte les heures assurés par leurs personnels dans le cadre de la licence de droit – laquelle dépend de l'UFR d'études juridiques générales ; la charge d'enseignement de la seconde s'en trouve augmentée de 3 000 heures et s'établit à 11 466 heures au lieu de 8 466, soit un taux de couverture de 80 % et non de 108,5 %. Enfin, les H/E produits apparaissent en partie théoriques, dans la mesure où ils incluent des étudiants inscrits dans d'autres composantes, voire d'autres établissements.

L'élaboration de tableaux de bord constitue dès lors une priorité de la nouvelle équipe présidentielle, qui entend faire reposer le dialogue de gestion sur des données objectives et mettre en place une gestion pluriannuelle des emplois. Elle a ainsi adressé en octobre 2013 à l'un des deux directeurs généraux adjoints des services une lettre de mission lui demandant d'élaborer, avec l'appui d'un contrôleur de gestion affecté totalement à cette fonction, les maquettes des tableaux de bord utiles au pilotage de l'université, puis, une fois ceux-ci validés, de préparer et d'outiller le dialogue de gestion avec les composantes.

Si certains établissements en sont encore à établir un diagnostic partagé avec leurs composantes, la plupart ont tiré les leçons des dépassements constatés au cours des dernières années et se dotent progressivement d'outils qui leur permettent de suivre l'évolution de la charge et la consommation des heures complémentaires.

2.3.2. Mettre à niveau les systèmes d'information de façon à pouvoir mesurer la charge et le potentiel d'enseignement

Le calcul de la charge d'enseignement au niveau de chaque élément pédagogique, puis par agrégats successifs, au niveau des unités d'enseignement, des étapes des différents diplômes, des composantes et pour finir de l'établissement, constitue une opération particulièrement complexe.

L'offre de formation elle-même est décrite dans APOGÉE, logiciel de l'AMUE, ou dans SCOLARIX, développé par l'association COCKTAIL, qui sont des logiciels de gestion de la scolarité des étudiants (inscriptions, examens, délivrance des diplômes). Les deux applications proposent un module permettant de calculer la charge d'enseignement, à condition que l'offre ait été modélisée avec précision et les données relatives aux enseignements saisies au niveau le plus fin de l'arborescence[58] or, ce n'est pas le cas dans la plupart des établissements. Par ailleurs, l'exhaustivité et la fiabilité des données pâtissent du grand nombre d'agents ayant accès à APOGÉE (chaque composante saisit en général ses propres maquettes et peut les modifier plus ou moins librement), de l'absence de procédures

[58] La suite COCKTAIL comprend, à côté de SCOLARIX, un module « heures complémentaires » qui permet d'évaluer la charge d'enseignement et le potentiel correspondant, jusqu'au paiement des heures complémentaires, ainsi qu'un module de gestion prévisionnelle de l'offre de formation.

claires et de la difficulté à répartir correctement les charges liées aux enseignements mutualisés (même s'il existe un système de proratisation). Enfin ces calculs de charge ne valent que pour l'offre de formation en cours.

Les établissements ont par ailleurs développé des logiciels, souvent alimentés par APOGÉE et HARPÈGE (logiciel RH de l'AMUE), permettant de saisir les services prévisionnels et les services faits, de mettre en paiement les heures complémentaires et de retracer diplôme par diplôme la consommation des heures (statutaires et complémentaires). Deux d'entre eux sont déployés dans de nombreux établissements : GEISHA, développé par l'université Blaise Pascal à Clermont-Ferrand et utilisé par vingt-sept établissements, et HELICO, conçu par les universités grenobloises et déployé dans dix-huit établissements. Il existe également des d'autres produits dont le déploiement est plus limité. On citera notamment EVE (« évaluation, visualisation de l'enseignement ») à l'université de Lorraine, GASEL (« gestion automatisée des services des enseignants de Lyon 1 ») à l'université Claude Bernard ou encore SAGHE (« système automatisé de gestion des heures d'enseignement ») à Toulouse 2.

Le calcul de la charge d'enseignement se heurte à deux difficultés principales :

- il existe à ce jour peu d'outils de simulation de la charge d'enseignement liée à une offre de formation (sauf dans des universités comme La Rochelle, Lille 2 ou Toulouse 3 voir ci-dessous encadré 16). Ainsi les établissements ne sont-ils pas en mesure d'apprécier, au moment de la préparation de leur contrat et de la construction de leurs nouvelles maquettes, les surcoûts éventuels liés à la mise en œuvre de ces dernières et donc la soutenabilité de leur future offre ;
- les systèmes d'information couramment utilisés pour la gestion de l'offre de formation et des heures d'enseignement sont composés de briques hétérogènes et qui ne couvrent pas l'ensemble des besoins. Ainsi les outils de gestion RH et scolarité ne permettent-ils pas à ce jour de gérer les heures d'enseignement et les heures complémentaires, ce qui a conduit les établissements à développer leurs propres applications. Or, celles-ci ne communiquent pas toujours (ou seulement de façon partielle) avec les autres éléments du système d'information, faute de s'appuyer sur un référentiel unique[59].

La précision du calcul repose ainsi sur la qualité des données saisies dans l'application de gestion de l'offre, sur les fonctionnalités du logiciel de gestion des services utilisé par l'université et sur la capacité et de la volonté des personnels à renseigner correctement ce dernier. La plupart des établissements ont ainsi entrepris :

- de fiabiliser les données dans les applications de gestion des étudiants et des services enseignants : il s'agit d'une part, de modéliser avec exactitude les formations dans APOGÉE (en identifiant notamment les enseignements mutualisés) de façon à calculer précisément la charge et d'autre part, d'obtenir des personnels enseignants qu'ils saisissent leur services prévisionnels de manière

[59] Cette remarque ne vaut pas pour la suite COCKTAIL, qui repose sur un référentiel unique (GRHUM). L'AMUE s'est également engagée depuis plusieurs années dans la création d'un référentiel (PRISME) destiné à résoudre en partie les difficultés rencontrées par les établissements, mais le chantier a pris du retard et n'a pas encore abouti à ce jour.

exhaustive et dans des délais suffisamment courts pour pouvoir évaluer le taux de couverture de la charge – et donc le volume d'heures complémentaires – au moment de la construction du budget initial ;

– d'utiliser les applications de gestion des services comme outils de *pilotage* (dans le cadre d'une analyse prévisionnelle et d'un suivi de l'évolution de la masse salariale), et non plus simplement de *gestion* (pour la mise en paiement des heures complémentaires).

Certaines sont allées plus loin et développent actuellement leurs propres outils de gestion intégrée de la charge et du potentiel afin de calculer pour chaque matière, diplôme, composante et domaine de formation le taux de couverture et le besoin en heures complémentaires qui en résulte. Ce travail devrait leur permettre de maîtriser à l'avenir le coût de leur activité de formation dans le cadre d'une politique d'établissement à moyen et long terme, et non plus dans l'urgence, comme certaines ont été contraintes de le faire au cours des derniers mois en prenant des mesures de réduction systématique de leur charge d'enseignement[60].

Encadré 15 : le développement d'applications de suivi de la charge d'enseignement

L'université d'Aix-Marseille, qui ne disposait pas du fait de la fusion d'un outil unique de suivi de son offre de formation, a créé fin 2012 un groupe de travail chargé de réaliser un état des lieux, de définir des indicateurs relatifs à la charge et au potentiel de chaque composante d'enseignement, d'analyser l'offre de formation et fixer des règles communes. Elle a également entrepris de doter toutes ses composantes d'une même application de gestion des services d'enseignement, en l'adaptant autant que possible aux spécificités de chacune. Baptisé ARES (application de recensement des enseignements et des services), ce nouvel outil développé en interne permettra de recenser les services des personnels titulaires et non titulaires assurant une charge d'enseignement et de toutes les heures d'enseignement délivrées au sein de l'établissement par diplôme. Testé en 2012-2013 à l'UFR de sciences, il est actuellement en phase de déploiement dans quatre composantes. Interfacé avec HARPÈGE et APOGÉE, il constitue à la fois une application de gestion et un outil de pilotage. Il ne s'agit pas seulement d'assurer le suivi et la mise en paiement des heures complémentaires (en automatisant et donc en sécurisant les opérations de gestion individuelle grâce à la suppression des saisies multiples) mais aussi de prévoir et de maîtriser leur volume en mettant en regard la charge et le potentiel d'enseignement et en procédant aux ajustements nécessaires. L'université a organisé les 28 et 29 mars 2014 un séminaire sur la connaissance et la maîtrise des moyens (engagements, bilan, perspectives).

[60] En tout état de cause, et indépendamment de la qualité des applications développées pour anticiper le coût de la charge d'enseignement, les universités se heurtent à un paramètre qu'elles ne peuvent maîtriser : l'imprévisibilité du choix des étudiants, qui se porte vers telle formation, spécialité ou option d'une année sur l'autre. À la différence des DUT et des formations d'ingénieurs dont les horaires sont cadrés nationalement par des programmes pédagogiques nationaux (PPN) pour les uns et par la CTI pour les autres et dont les structures font l'objet d'une définition de leur capacité d'accueil, les cursus de licence et de master sont ouverts à tous les étudiants qui peuvent donc se répartir de manière très différente d'une année sur l'autre, avec ce que cela peut avoir comme conséquences sur, par exemple, le nombre de groupes de TD à mettre en place. Il semble donc irréaliste d'imaginer de prévoir le calcul par une application informatique d'une charge d'enseignement reflétant à 100 % la réalité des enseignements à délivrer par discipline pour l'année à venir ; tout au plus pourra-t-on estimer cette charge, ce qui par rapport à la situation actuelle, constituera néanmoins un net progrès.

De même, à Toulouse, la faculté de science et d'ingénierie de l'université Paul Sabatier a développé une application de gestion des services baptisée SCGE (système de gestion des charges d'enseignement) qui doit être étendue prochainement aux autres composantes. Ce nouvel outil permet de cartographier l'ensemble des enseignements, qu'ils soient diplômants ou non, ainsi que les autres tâches entrant dans le calcul des services (soutien intersession, mise en œuvre du Plan réussite en licence, heures attribuées dans le cadre du référentiel national d'équivalences horaires, etc.), des personnels enseignants (titulaires, ATER, doctorants bénéficiant d'une charge d'enseignement et ATER, contractuels, vacataires et personnels extérieurs enseignant à l'université dans le cadre de conventions) et des services effectués, de la formulation des vœux par les personnels à la mise en paiement des heures complémentaires. L'application, qui permet également de gérer le processus de recrutement des vacataires, propose des outils de pilotage en matière de gestion prévisionnelle des formations : calcul du total des heures à effectuer et du potentiel par département et par composante, liste des unités d'enseignement non couvertes, calcul prévisionnel des heures complémentaires et des heures de vacation induites. Elle est interfacée avec les logiciels APOGÉE (dans lequel elle récupère les maquettes des formations diplômantes (les autres formations étant modélisées directement dans SGCE) et le nombre d'heures correspondant pour le calcul des services), HARPÈGE (dont elle extrait pour chaque intervenant les informations relatives à la composante et au département d'affectation, au statut (corps, grade, etc.) et aux obligations de service) et SAGESSE, logiciel développé en interne pour la mise en paiement des heures complémentaires et des vacations ; elle permet ainsi le déversement automatique des états de services, qui étaient auparavant établis sous format papier ou *Excel* et saisis manuellement dans SAGESSE par les personnels en charge de la vérification des services, du paiement des heures complémentaires et de la gestion des vacataires (soit environ 450 000 heures), ce qui multipliait les risques d'erreur, obligeait à des vérifications systématiques et ne permettait ni gestion prévisionnelle des enseignements ni des coûts induits.

L'université Lille 2 a mis au point depuis 2012, dans le cadre de la préparation de son prochain contrat et dans un souci de maîtrise de sa charge d'enseignement, un « simulateur du coût de l'offre de formation » permettant de modéliser celle-ci et de calculer précisément le volume horaire des maquettes une fois déployées (en intégrant les éléments de cadrage applicables à l'ensemble des formations : répartition des enseignements entre CM, TP et TD, seuils de dédoublement, etc.). Déployé depuis janvier 2014 dans l'ensemble des composantes, il permet un déversement automatique des données depuis APOGÉE (ce qui écarte le risque d'erreurs lié à une double saisie). L'un des principaux intérêts de ce nouvel outil, particulièrement robuste et simple d'utilisation (ce qui facilite son appropriation par les personnels), est d'avoir été conçu pour permettre à chaque porteur de projet de mesurer le nombre d'heures équivalent TD des formations proposées, du niveau le plus fin (volume horaire par étudiant et par semestre de chaque élément pédagogique) jusqu'au niveau de l'établissement. Tous les responsables de formation peuvent ainsi avoir connaissance de la charge (à la fois globale et par étudiant) associée à chaque unité d'enseignement, diplôme, composante, niveau et domaine de formation, ou encore aux différents sites de l'université. Ils peuvent également effectuer des simulations en faisant varier les facteurs de coût (nombre d'heures, de groupes, répartition CM/TD, etc.) et en adaptant l'offre en conséquence. L'application constitue ainsi un véritable outil de pilotage prévisionnel, en même temps qu'elle contribue à la prise de conscience par l'ensemble de la communauté universitaire de l'impact économique des décisions prises en matière d'évolution de l'offre de formation – et donc à la diffusion progressive d'une culture de gestion au sein de l'établissement. L'université développe actuellement de nouveaux modules qui permettront à terme de relier les volumes horaires au potentiel disponible (en tenant compte du profil des différents intervenants et des coûts associés), de façon à calculer un coût non plus en nombre d'heures, mais en masse salariale. Enfin, l'application sera interfacée au logiciel de gestion des salles, afin d'intégrer au moins une partie des charges indirectes liées à la formation.

Pour autant, la mission s'interroge sur le faible degré de mutualisation qui prévaut dans ce domaine. L'agence de mutualisation des universités et des établissements (AMUE), dont la mission est de contribuer à l'élaboration du système d'information des établissements, de permettre à ses adhérents de disposer d'une offre logicielle répondant à leur diversité et d'accompagner leur modernisation en matière de pilotage et de gestion, n'est pas en mesure aujourd'hui de leur proposer un outil de gestion intégrée de l'activité de formation. Dès lors, chaque université élabore et déploie ses propres outils sans véritable concertation avec les autres établissements. Le cahier des charges est pourtant le même et les applications développées offrent, à peu de choses près, les mêmes fonctionnalités. De son côté, le consortium COCKTAIL sera bientôt en mesure de proposer un module de gestion des charges et des services d'enseignement qui viendra compléter la sphère GRH de son progiciel de gestion intégrée. Ce nouvel outil fera la liaison entre l'offre de formation, la charge, le potentiel et les heures complémentaires et facilitera la gestion des services d'enseignement (évaluation du potentiel théorique, vérification de la conformité des services, affectation, etc.). Il vise en effet à :

- dématérialiser l'ensemble des opérations liées à la gestion des personnels, depuis la saisie des services prévisionnels jusqu'à la mise en paiement des heures complémentaires (validation en ligne, délais réduits de mise en paiement) ;
- harmoniser et formaliser la répartition des services gérés par les composantes ;

– optimiser la gestion administrative et financière de la charge d'enseignement et des heures complémentaires (respect du calendrier, meilleur suivi des services réalisés par les enseignants, déversement automatique des informations) ;

– automatiser certaines tâches administratives (édition des demandes de dérogation, etc.).

Comme les applications en cours de développement à Lille, Toulouse et Aix-Marseille, il devrait permettre aux établissements de mettre en place un pilotage prévisionnel du coût de leur offre et de s'assurer ainsi de sa soutenabilité au regard des ressources disponibles ou à développer, conformément à l'obligation qui leur est faite dans le cadre de la nouvelle procédure d'accréditation.

Cette mobilisation en ordre dispersé n'a pas seulement un coût (dans la mesure où chaque établissement y consacre, pour des résultats similaires, des ressources qu'il pourrait utiliser à meilleur escient) ; elle se traduit également par une perte d'efficacité : elle allonge en effet les délais de développement et ne permet pas de mettre au point le meilleur outil possible en confrontant les expériences des uns et des autres et en retenant à chaque fois les solutions les plus pertinentes.

Dans ces conditions, il apparaît nécessaire à la mission d'ouvrir très vite une réflexion à l'échelle nationale sur les modalités de mutualisation des outils de gestion de l'offre de formation actuellement en cours de développement dans plusieurs établissements. L'État, qui fixe aujourd'hui aux universités, dans le cadre de la nouvelle procédure d'accréditation, un objectif très clair de maîtrise de leurs coûts, doit s'assurer qu'elles seront en mesure de l'atteindre et les accompagner, au rythme des vagues contractuelles, dans l'acquisition des outils qui leur permettront de connaître et de maîtriser leur charge et leur potentiel d'enseignement – faute de quoi elles ne seront pas toutes en mesure d'apprécier la soutenabilité de leur offre et seront confrontées au risque d'une nouvelle dérive de leur masse salariale.

Il convient ainsi d'engager dès à présent un plan de mise à niveau des systèmes d'information en s'appuyant sur les travaux les plus aboutis à ce stade. Quel que soit le scénario retenu, celui-ci devra concilier impulsion nationale et prise en compte des travaux menés sur le terrain. La mission propose ainsi :

– **la création d'un groupe de pilotage animé par le MESR et par la CPU ;**

– **la réalisation d'un état des lieux, qui pourrait s'appuyer sur l'analyse comparée des différents applicatifs en cours de développement dans les universités effectuée récemment par l'AMUE**[61] **;**

– **le déploiement par l'AMUE et l'association COCKTAIL, dans l'ensemble des établissements et dans un délai correspondant si possible aux échéances**

[61] L'AMUE s'est récemment livrée, dans le cadre de l'élaboration d'un cahier des charges en vue du développement d'un nouvel applicatif, à une analyse comparée de leurs différents atouts et points faibles, sur la base d'une approche multicritères, à la fois fonctionnelle, technique et organisationnelle. Cette étude permet d'établir une notation globale et par critère ; elle fait apparaître des écarts sensibles entre les différentes applications.

contractuelles, des applications les plus performantes ainsi que la formation des personnels ;

- **la prise en compte, parmi les objectifs prioritaires fixés aux établissements dans le cadre du dialogue contractuel, de l'amélioration de leurs outils de gestion de l'offre de formation.**

Il convient, en un mot, d'organiser la mutualisation des outils de gestion de l'offre afin d'éviter une dispersion des efforts à la fois coûteuse et contre-productive. Les conclusions de la mission recoupent sur ce point celles du récent *Audit*[62] *de l'Agence de mutualisation des universités et des établissements* conduit par l'IGAENR, qui recommande en particulier à l'AMUE de :

> *« – recentrer son activité de façon à doter en priorité les établissements de solutions logicielles pour la gestion de leurs activités de formation dans des délais compatibles avec sa situation financière et dans le cadre de partenariats renforcés avec l'association COCKTAIL ;*
>
> *– expérimenter "le recours au travail collaboratif basé sur un nombre restreint d'établissements volontaires ayant des capacités de développement effectives" en lien avec le savoir-faire de l'association COCKTAIL pour la construction de la nouvelle brique applicative « gestion des formations et des étudiants »*[63]*.*

Le développement d'une réflexion collective et d'une coordination en matière de systèmes d'information répondent aux besoins comme aux attentes des établissements, comme en témoigne une étude réalisée en juillet 2011 par le cabinet Deloitte à la demande de l'AMUE, de la CPU et de la Caisse des dépôts sur « *les attentes des adhérents de l'AMUE en matière de mutualisation et de demande numérique* »[64], qui fait apparaître la préférence de ces derniers pour une mutualisation à la fois ascendante (des établissements participent collectivement à la conception d'une offre de produits et de services que pourra développer et distribuer une structure tierce) et horizontale (à travers un réseau de partage d'outils et de bonnes pratiques).

2.3.3. Calculer les coûts complets de l'activité de formation

La dernière étape en matière de connaissance et de maîtrise du coût de l'offre de formation consiste à calculer celui-ci non plus en nombre d'heures équivalent TD, mais en incluant l'ensemble des charges et des produits liés à l'activité de formation (masse salariale, dépenses de fonctionnement, ressources propres). Cette approche en coûts complets, par étudiant et par heure d'enseignement, tend à se développer. Si seuls quelques établissements sont déjà en mesure de chiffrer chaque élément constitutif de la dépense, puis d'agréger les données recueillies au niveau de la matière, de l'unité d'enseignement, du diplôme, de la composante et pour finir de l'établissement, en tenant compte des mutualisations et des échanges de services, un grand nombre y travaillent et devraient y parvenir d'ici la signature de leur prochain contrat.

---

[62] Rapport n° 2013-113 de décembre 2013.

[63] *Audit de l'Agence de mutualisation des universités et des établissements*, IGAENR, décembre 2013, pp. 10-11.

[64] Étude réalisée auprès de 210 personnes, représentant l'ensemble des métiers et de la gouvernance des établissements de 41 établissements, dont 33 universités.

Encadré 16 : certaines universités ont progressé dans la mise en place d'une comptabilité analytique

L'université de Strasbourg connaît dans les moindres détails le coût complet de son offre de formation (hors domaine santé) au niveau de l'établissement mais aussi par domaine de formation, composante, diplôme, étape, unité d'enseignement, élément pédagogique. Elle est en mesure de l'établir à chaque fois par étudiant et par heure équivalent TD[65]. Elle a réalisé pour cela un travail considérable de modélisation de l'offre au niveau le plus fin (matières) et élaboré un indicateur de suivi dénommé « coût horaire de l'offre de formation ramené à l'étudiant » (COF). Il s'agit d'un système d'imputation des heures d'enseignement à chaque formation dans un contexte de mutualisations fortes. L'équipe présidentielle dispose d'un tableau de bord actualisé tous les quinze jours. Un comité de suivi des heures, composé des vice-présidents formation, ressources humaines, finances et du directeur général des services, analyse périodiquement ces données pour assurer le pilotage de l'offre.

L'université Rennes 2 a entrepris dès 2011 de chiffrer le coût de sa future offre de formation en établissant un modèle permettant de relier, pour une formation donnée, le nombre d'heures reçues par l'étudiant et le coût théorique de la formation, à l'aide d'une relation à plusieurs variables (effectifs étudiants, équilibre CM/TD, nombre d'options, normes de groupes…). L'objectif, à terme, est d'être en capacité de simuler les variations de coût engendrées par la variation des effectifs et/ou des volumes horaires par étudiant. À partir des maquettes 2012-2016 établies par chaque UFR (incluant, pour chaque niveau de formation, la liste des unités d'enseignement, leur volume horaire, etc.), l'université a défini plusieurs variables impactant le coût des formations en heures d'enseignement, en distinguant celles liées au volume horaire, à l'organisation des enseignements (nombre de parcours différents proposés à l'intérieur d'une même maquette et de choix d'options à l'intérieur d'une même unité d'enseignement, répartition entre CM, TD et TP, taille des groupes, seuil minimal défini pour l'ouverture de la formation, capacité d'accueil maximale, mutualisation des enseignements), à l'évolution de la population étudiante et au potentiel (statut des intervenants et coûts afférents, augmentation des charges sociales, glissement vieillesse / technicité). Elle a ainsi construit un modèle permettant de chiffrer le coût de l'offre en fonction des valeurs retenues pour ces variables.

[65] L'analyse des coûts par composante fait apparaître des écarts considérables, liés notamment au volume horaire des formations. Ainsi le coût par étudiant à l'IUT s'élève-t-il à 9 294 €, contre seulement 2 402 € pour le domaine « droit, économie, gestion », alors qu'il est légèrement inférieur par heure équivalent TD (248 € contre 256 €).

L'université de Caen reconnaît avoir encore une connaissance très partielle du coût de ses formations, par les charges directes saisies par les composantes (hors masse salariale). En 2012, elle s'est toutefois engagée dans la mise en place d'une comptabilité analytique en se donnant comme objectif de déterminer le coût complet de chaque type de diplôme pour chaque composante. L'établissement manque encore de tableaux de bord, d'indicateurs et de données concernant le coût de ses formations. Il ne dispose pas d'un outil intégré qui embrasserait à la fois la conception des maquettes, le calcul de leurs coûts, la gestion des plannings, celle des services d'enseignement et des heures complémentaires qui peuvent en découler. L'application CHARGENS, développée en interne, permet cependant de mesurer la charge d'enseignement à partir des effectifs étudiants en formation initiale constatés dans chaque élément constitutif de l'offre de formation. Celle-ci est ensuite rapportée au potentiel pour déterminer les échanges de services entre composantes en fonction de leur taux d'encadrement et répartir l'enveloppe d'heures complémentaires. Ces fonctionnalités seront progressivement intégrées à un nouvel outil, lui aussi développé en interne et destiné à remplacer GEISHA. L'université travaille en outre à faire évoluer CHARGENS afin de pouvoir évaluer précisément le coût de sa future offre (en intégrant les effectifs de la formation continue et de l'apprentissage et les charges liées aux formations ne figurant pas dans Apogée. Elle devrait ainsi disposer d'ici 2015 d'un outil pour organiser les services, mesurer les charges et calculer les heures complémentaires.

L'AMUE accompagne ce développement de comptabilité analytique dans les établissements en leur proposant diverses formations.

Encadré 16 : une formation-action organisée par l'AMUE

En réponse aux demandes de plusieurs établissements concernant la production de coûts et de données d'aide au pilotage via le module comptabilité analytique du progiciel SIFAC, l'AMUE a construit entre novembre 2012 et septembre 2013 un dispositif d'accompagnement sous forme d'une formation-action, à laquelle ont participé cinq universités : Caen, Lyon 1, Marne-La-Vallée, Montpellier 3 et Reims.

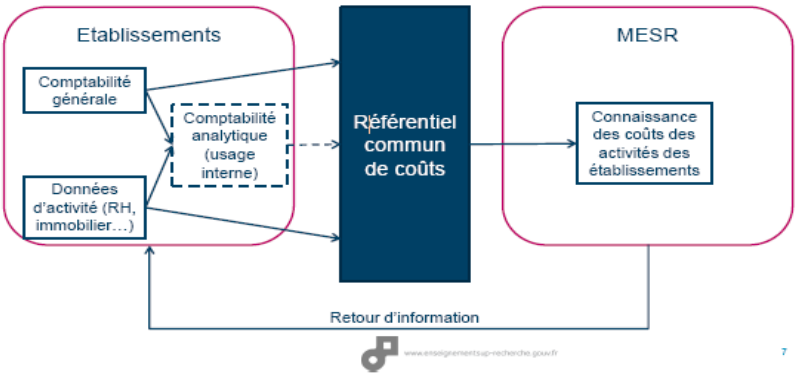
Les établissements ont défini les objectifs assignés au système de calcul de coût et précisé la liste de leurs objets de coûts. Ils ont ensuite effectué un travail de collecte des données et de définition des inducteurs et ont alimenté une base de données Excel permettant de croiser objets de coûts, inducteurs et données financières. Cette étape permet de tester à la fois la validité du modèle et du système de déversement de coût selon les options retenues. La restitution des données SIFAC ne remontant pas dans Business Object, le *reporting* analytique nécessite un traitement *via* un outil de restitution.

L'Agence propose par ailleurs deux actions de formation métier dans le domaine de la comptabilité analytique : une formation méthodologique et pratique destiné aux personnels en charge de la mise en place et de l'animation d'un système de calcul de coût et des ateliers d'échanges destinés aux contrôleurs de gestion des établissements qui produisent des coûts (partiels et/ou complets).

La DGESIP a par ailleurs entrepris fin 2013 de bâtir un référentiel du coût des activités commun à l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur, à la fois pour étayer ses discussions avec ces derniers et pour faire évoluer le système d'allocation des moyens. Il s'agit par ailleurs de mettre à la disposition des établissements un outil qui leur permette d'améliorer le pilotage de leurs activités de formation et de recherche. La connaissance des

coûts concourt en effet à « *orienter leurs décisions et leurs actions, à objectiver le dialogue de gestion avec leurs composantes, leurs laboratoires* […] *à sécuriser la soutenabilité de leur offre de formation et à envisager de nouvelles formes d'organisation* »[66].

Graphique 7 : une connaissance partagée des coûts entre les établissements et le ministère



L'ensemble des acteurs de l'enseignement supérieur a été associé au projet : représentants de l'administration centrale, CPU, CDEFI, conférences de directeurs d'UFR, associations des VP-CA, CS et CEVU, des directeurs généraux des services et des agents comptables d'université, organismes de recherche, conférence des recteurs, AMUE, association COCKTAIL, etc. Trois niveaux de pilotage ont été définis : un comité de pilotage réunissant les principales instances de décision du ministère et des établissements d'enseignement supérieur, un comité de suivi chargé d'émettre des recommandations et une équipe projet chargée d'animer plusieurs groupes de travail. Les premières réflexions du comité de suivi se sont appuyées notamment sur l'étude des modèles de comptabilité analytique utilisés depuis une dizaine d'années en Suisse et au Royaume-Uni[67] ainsi que dans les établissements français de santé et sur l'analyse conduite par l'IGAENR entre avril et juin 2013 des coûts de formation de sept établissements sur la base d'une cartographie économique de leurs activités (voir ci-dessus 1.4).

Ce chantier revêt une importance toute particulière dans la perspective de la nouvelle procédure d'accréditation. En effet, il devrait permettre de mesurer de façon plus précise la soutenabilité de l'offre de formation et de limiter les risques de dérive de coûts non maîtrisés. La connaissance détaillée du coût de l'activité de formation, de sa répartition et de ses différents déterminants doit enfin constituer, au-delà de l'échéance contractuelle, un véritable outil au service de la politique de l'établissement et permettre de bâtir un modèle d'allocation des moyens dynamique et qui fasse réellement bouger les lignes.

[66] Courrier adressé le 11 décembre 2013 par la directrice générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle aux membres du comité de suivi du projet « Connaissance des coûts des activités des établissements d'enseignement supérieur et de recherche ».

[67] La Conférence universitaire Suisse (CUS) a décidé dès 1998 de bâtir un modèle de comptabilité analytique destinée aux établissements d'enseignement supérieur. Les premiers chiffres ont été publiés en 2006 pour l'exercice budgétaire 2004 (hors domaine santé). Le modèle a fait l'objet depuis lors d'adaptations pour tenir compte des évolutions du paysage universitaire. De même, le Royaume-Uni a mis au point en 2005 un modèle unique d'analyse des coûts des universités dénommé TRAC (*Transparent Approach to Costing*) prenant en compte l'ensemble de leurs activités et permettant d'établir un *reporting* annuel pour les financeurs publics. Les coûts de personnel et les autres charges (incluant les investissements et le fonctionnement) sont rattachés à l'activité de formation d'une part, de recherche d'autre part.

2.3.4. Construire un modèle interne de répartition des moyens

En complément de la connaissance de leurs coûts actuels, de nombreux établissements ont en effet entrepris de se doter de modèles qui leur permettent :

- de répartir équitablement l'effort entre les composantes, et ce, d'autant plus qu'il leur est demandé de réduire leur charge d'enseignement : l'obligation faite à ces dernières de réduire le coût de leur offre a fait ainsi apparaître dans les établissements concernés des écarts significatifs entre composantes. Celles qui disposent d'un potentiel leur permettant de couvrir presque entièrement leur charge d'enseignement n'ont pu réduire celle-ci, faute de redéploiements d'emplois, que de façon marginale quand d'autres, obligées de multiplier les heures complémentaires du fait de taux d'encadrement défavorables, ont dû consentir un effort plus important ;
- de faire du dialogue de gestion un véritable outil politique et de sortir de la logique de reconduction des moyens, qui a contribué à creuser les écarts entre composantes ; à court terme, il s'agit de déterminer le montant des enveloppes d'heures complémentaires, désormais plafonnées, sur la base de critères objectifs ; à moyen terme, de développer une approche plus stratégique et plus globale de l'offre de formation, par opposition à une vision segmentée qui ne permet pas de faire apparaître les marges existantes ;
- de disposer au moment de la préparation du prochain contrat d'un outil permettant d'élaborer plusieurs scenarii et d'apprécier l'impact exact la future offre sur le budget de l'établissement.

L'objectif, on l'a bien compris, n'est pas d'ajuster les moyens à l'offre existante, mais de faire évoluer celle-ci en mesurant, composante par composante, l'écart entre une charge d'enseignement théorique (ou si l'on veut « idéale »), calculée en fonction d'un modèle prenant en compte les effectifs, le potentiel, la nature des enseignements et le modèle pédagogique, et la charge constatée. Un écart important constitue un indicateur d'alerte et conduit à s'interroger, dans le cadre du dialogue de gestion, sur son origine et sur les mesures qui permettraient de le réduire.

Certains établissements ont choisi de reproduire les principes du modèle de répartition des moyens SYMPA (système de répartition des moyens à la performance et à l'activité), créé en 2009 pour calculer la dotation globale de fonctionnement des universités. Le rapport de l'IGAENR d'avril 2012 sur *les mécanismes internes d'allocation des moyens* soulignait déjà l'influence de ce dernier sur les modèles mis en place localement.

Encadré 18 : SYMPA retenu comme modèle d'allocation interne des moyens – l'exemple de Rouen

L'université de Rouen a décidé de « *partir de ce modèle pour examiner la répartition cible des moyens de l'établissement entre les différentes composantes* ». Un courrier du président aux directeurs de ces dernières détaille les modalités de calcul des enveloppes d'heures complémentaires : « *Il est proposé de partir des critères les plus favorables : 36 heures par étudiant à l'IUT, soit 9 heures comme principe étalon (36/4, le coefficient SYMPA IUT). Un point SYMPA (hors masters d'enseignement et CFA) est donc valorisé 9 heures équivalent TD. En application de ce modèle, on obtient une dotation théorique à laquelle on ajoute les heures de master MEEF pour les composantes concernées. Ce résultat constitue la cible de consommation d'heures complémentaires à atteindre et à comparer à l'atterrissage 2013. Le cadrage global des heures complémentaires 2014 sera établi sur la base de l'atterrissage 2013 moins 6 % mais l'effort attendu sera réparti différemment selon l'écart constaté pour chaque composante entre la dotation calculée et l'atterrissage 2013 ».* L'objectif est de *« se rapprocher progressivement de la dotation calculée* ».

L'université Grenoble 2 a également fait reposer son outil d'allocation des ressources aux composantes sur le modèle SYMPA. Elle a intégré dans son modèle des mécanismes de régulation afin de prendre en compte les délocalisations et de lisser la dotation en cas d'écart trop prononcé entre la dotation théorique et celle de l'année précédente (baisse limitée à 5 % ou hausse plafonnée à 15 %). La dotation nette ainsi calculée fait l'objet de trois enveloppes, la première de 85 % acquise à la composante, la deuxième de 10 % modulée en fonction de la réalisation des objectifs inscrits dans les COM, la troisième enfin de 5 % répartie entre les composantes en fonction de la qualité des projets inscrits dans leur COM). Enfin les composantes ne peuvent inscrire au budget primitif que 90 à 95 % des crédits octroyés ; ce montant est réajusté dans le cadre d'une décision budgétaire modificative en fonction de la dotation définitive de l'université.

Décliner SYMPA à l'échelle de l'établissement revient toutefois à transposer les inconvénients du modèle, que soulignait déjà le rapport IGAENR d'avril 2012 : le déséquilibre entre le niveau licence et le niveau master et les écarts de pondération entre types de formation et champs disciplinaires correspondent moins à des besoins de financement réels et objectifs qu'à la traduction de droits acquis ou non par les composantes et les domaines de formation ; ils reproduisent en un mot les inégalités constatées sur le terrain plus qu'ils ne les corrigent[68]. L'utilisation des critères SYMPA ne permet donc pas de répondre à l'objectif de rééquilibrage affiché par la plupart des établissements.

[68] *Op. cit.*, pp. 58 sqq.

Encadré 19 : La déclinaison interne de SYMPA génère des écarts significatifs par rapport à la réalité de fonctionnement des composantes

La méthode employée à Rouen fait ainsi apparaître un besoin global en heures complémentaires (hors charges administratives et responsabilités pédagogiques) très inférieur au volume d'heures effectivement consommées en 2013 : 35 398 contre 107 306. Il s'agirait donc de réduire à terme la charge d'enseignement de 71 908 heures. L'effort demandé en 2014 est de 7 906 heures, soit 2,2 % de la charge et 7,4 % du volume d'heures complémentaires.

La difficulté réside dans la répartition très inégale de cet effort entre les composantes. L'application du modèle conduit en effet à des écarts considérables entre ces dernières : si la dotation calculée est relativement proche du nombre d'heures constaté en 2013 en « droit, économie, gestion », où elles s'établissent respectivement à 17 219 et 16 541 heures, en STAPS (7 785 et 9 118) ou à l'IUT de Rouen (19 981 et 23 010), elle est très inférieure en « sciences et techniques », où la charge théorique est estimée à 51 347 heures (master enseignement inclus) pour un potentiel net de 53 754. Ce dernier apparaît donc en excédent de 2 407 heures, alors que l'UFR consomme 9 938 heures complémentaires. Celle-ci devrait donc réduire sa charge d'enseignement de 12 345 heures. L'effort qui lui est demandé en 2014 est « seulement » de 899 heures par rapport aux besoins exprimés. La situation est plus critique en « lettres et sciences humaines », où la charge théorique s'établit à 38 477 heures pour un potentiel de 42 844 heures, soit un excédent de 4 367 heures, alors que l'UFR consomme 16 879 heures complémentaires. La diminution attendue de la charge représente ainsi 21 246 heures et l'effort demandé à la rentrée prochaine 4 695 heures par rapport au besoin exprimé et 2 574 par rapport à l'exécution 2013.

D'autres établissements essaient de construire un modèle original, qui leur permette de s'affranchir des pesanteurs « historiques » en matière de répartition des moyens (en faisant abstraction de l'offre actuelle et en harmonisant autant que possible la taille des groupes et la répartition entre CM, TD et TP) tout en intégrant les contraintes spécifiques à chaque domaine de formation (TP à effectifs réduits en sciences, programme pédagogique national en DUT, etc.). L'université d'Aix-Marseille, dont l'offre sera renouvelée en 2018 et qui considère l'évaluation de son coût comme un enjeu majeur, souhaite ainsi se doter d'ici 2016, date à laquelle débutera la réflexion sur les nouvelles maquettes, d'un outil lui permettant d'élaborer plusieurs scenarii et d'apprécier l'impact de sa future offre sur le budget de l'établissement afin de s'assurer de sa soutenabilité. Elle a engagé pour cela un important travail d'analyse et de modélisation visant à répartir entre ses composantes une enveloppe globale d'heures complémentaires sur la base de critères liés au domaine de formation (volume horaire par étudiant, découpage cours magistraux / TD, taille des groupes, etc.) et de paramètres propres à chacune d'entre elles (effectif étudiants, potentiel, nombre de disciplines, dispersion géographique), en ignorant volontairement l'offre actuelle et en retenant comme variables principales les effectifs et le potentiel. Elle détermine ainsi pour chacune d'entre elles un effort d'économies en heures complémentaires proportionnel à leur taux d'encadrement.

Encadré 17 : le modèle d'allocation en cours de construction à Aix-Marseille université

Les paramètres permettant d'établir la charge d'enseignement théorique sont le nombre d'étudiants et leur répartition par niveau d'enseignement, le potentiel, le volume horaire global par niveau de formation, sa distribution entre cours magistraux, travaux dirigés et travaux pratiques et la taille des groupes.

Tableau 29 : volume horaire des enseignements - AMU

	Volume horaire	Cours	TD	TP
Licence	1 500 / 3 = 500	65%	25%	10%
Licence pro	450	40%	40%	20%
M1	500	60%	20%	20%
M2	300	80%	20%	0%

Tableau 30 : nombre d'étudiants par groupe – AMU

	Licence	LP	M1	M2
Cours	250	25	80	25
TP	15	0		
TD	25			

Pour une composante accueillant 5 100 étudiants et disposant d'un potentiel de 150 enseignants-chercheurs, on détermine d'abord le besoin en heures équivalent TD en intégrant ces différents paramètres. Pour chaque niveau et chaque type d'enseignement (CM, TP, TD), on divise le nombre d'étudiants total par le nombre d'étudiant par groupe pour obtenir un nombre de groupes, qu'on multiplie par le volume horaire correspondant (pour les TD en M1, la formule est la suivante : (500 x 0,20) x (1 000/25) = 4 000 HETD). Le résultat est multiplié par 1,5 pour les CM, 0,66 pour les TP.

Tableau 31 : calcul du besoin théorique (en HETD) - AMU

		L1	L2	L3	Lpro	M1	M2
	Effectif	1 200	800	1 000	100	1 000	1 000
Cours	Nb groupes	5	3	4	4	12,5	40
	Nb HETD [1]	**24 38**	**1463**	**1 950**	**1 080**	**5 625**	**14 400**
TD	nb groupes TD	48	32	40	4	40	40
	Nb HETD	**6 000**	**4 000**	**5 000**	**720**	**4 000**	**2 400**
TP	nb groupes TP	80	53	67	6,6667	66,667	66,667
	Nb HETD [2]	**2 667**	**1 767**	**2 233**	**400**	**4 444**	**0**
Total	**HETD**	11 105	7 230	9 183	2 200	14 069	16 800
	Besoin théorique	**60 585**					

On rapproche ensuite la charge théorique (60 585 heures) du potentiel net (150 x 192 = 28 800 heures) pour calculer le volume théorique d'heures complémentaires, qui s'établit à 31 785 heures, soit une enveloppe de 1 589 250 €.

Les premières simulations réalisées à l'UFR d'économie-gestion aboutissent à un besoin théorique de 26 474 heures complémentaires (hors DU et formation continue), valorisées 1 323 700 €, contre 2 253 618 € budgétés en 2013 ; à l'UFR de sciences et techniques, la charge théorique est estimée à 120 805 heures pour un potentiel de 177 984 heures, soit un excédent de 57 179 heures, alors que l'UFR a consommé 32 078 heures complémentaires en 2013. L'économie potentielle s'élève donc à 89 257 heures, pour un montant de 4 462 885 €. Enfin, en arts, lettres, langues et sciences humaines, le besoin théorique est évalué à 142 248 heures pour un potentiel de 105 312 heures. Le nombre et le montant des heures complémentaires devraient donc s'établir à 36 936 heures et 1 846 800 €, contre 55 502 heures et 2 775 100 € en 2013.

Plusieurs questions se posent à ce stade : quand l'enveloppe théorique est très éloignée de celle allouée à la composante, faut-il appliquer intégralement le modèle ? Dans quel délai l'ajustement doit-il s'opérer ? Comment traiter les cas d'enveloppes théoriques négatives ? L'université s'oriente vers un système de « décotes » applicables au montant des économies à réaliser. Cinq critères de pondération ont été définis (enseignement scientifique, dispersion géographique, étendue du champ disciplinaire, existence d'un programme pédagogique national et ratio ressources propres / budget global) permettant chacun de réduire de 5 % l'effort demandé (dans la limite de 15 %).

Les écarts entre charge théorique et charge effective peuvent se révéler considérables. Le modèle, même pondéré, reconnait à certaines composantes un volume horaire global sensiblement inférieur à leur potentiel, alors même qu'elles consomment plusieurs dizaines de milliers d'heures complémentaires. La question se pose alors de l'ampleur et du rythme de l'ajustement. Si l'objectif est bien de réguler la charge d'enseignement en jouant sur le montant des heures complémentaires allouées aux composantes, il est difficilement envisageable de demander à certaines de réduire de moitié leur charge d'enseignement, même dans des délais assez longs, sans dégrader leur offre ou se trouver confrontées à un problème de potentiel. Ainsi l'université a-t-elle entrepris de :

- définir des critères et des objectifs chiffrés en matière de rééquilibrage du potentiel, ainsi qu'un agenda de mise en œuvre ; elle entend en effet procéder à des redéploiements significatifs afin d'ajuster le potentiel à la charge d'enseignement ;
- faire évoluer le modèle décrit plus haut de façon à mieux prendre en compte les contraintes propres à chaque domaine et à chaque composante et à réduire l'écart entre la charge théorique et la charge constatée.

Encadré 18 : des aménagements sont nécessaires pour tenir compte de l'écart entre dotations théoriques et dotations constatées

Les aménagements apportés au modèle initial portent en particulier sur trois points :

– la définition d'un socle de normes en matière de volumes horaires, de découpage entre cours, TD, et TP et de taille des groupes. Ces normes sont désormais pondérées en fonction du domaine de formation, de la dispersion géographique et de la capacité d'accueil des amphithéâtres avant d'être appliquées à chaque composante pour déterminer une enveloppe théorique correspondant aux moyens minimums nécessaires pour couvrir les besoins liés à la préparation des diplômes nationaux ;
– l'ajout à cette enveloppe théorique (ou « de base ») d'une enveloppe dite « complémentaire », qui varie en fonction des ressources propres issues de la formation continue, des diplômes d'université et de l'apprentissage et permettant de financer des heures complémentaires (les deux enveloppes étant fongibles et recalculées chaque année) ;
– la prise en compte, en cas d'enveloppe théorique négative (quand le potentiel est supérieur au besoin calculé), du recours obligatoire à des intervenants extérieurs (rémunérés en heures complémentaires) pour assurer certains enseignements ; les composantes concernées se verront ainsi allouer une enveloppe minimale correspondant à 25 % du besoin d'enseignement en master 2 et en licence professionnelle.

On mesure ici les difficultés auxquelles sont confrontées les universités qui tentent de construire un modèle d'allocation des moyens permettant de faire évoluer l'offre de formation : soit elles accordent trop d'importance aux critères de pondération, et elles risquent alors de reproduire simplement l'existant ; soit elles s'écartent au contraire de ce dernier en ignorant les contraintes auxquelles sont soumises les composantes, et elles aboutissent à un modèle inapplicable, tant l'écart se révèle important entre dotations réelles et dotations calculées. La meilleure méthode consiste probablement à distinguer, comme le fait actuellement Aix-Marseille, dotation de base et dotation complémentaire et à tester plusieurs *scenarii* d'évolution en faisant varier les différents paramètres[69] susceptibles de modifier la charge d'enseignement.

Encadré 19 : il convient de mesurer l'impact des différents paramètres sur les résultats du modèle

L'université a également testé la sensibilité du modèle à plusieurs paramètres : la capacité d'accueil des amphithéâtres (de 270 à 600 étudiants) fait ainsi varier l'enveloppe d'heures complémentaires de 1,6 M€ à 1,85 M€ ; le calibrage des groupes de TD (de 25 à 35 étudiants), de 1,73 M€ à 2,02 M€ ; le volume horaire global d'une année de licence (de 500 à 550 heures), de 1,79 M€ à 1,95 M€. C'est la variation du profil (CM, TD, TP) qui se révèle avoir le plus fort impact sur le montant de l'enveloppe.

L'objectif, pour autant, est bien de faire bouger les lignes en sortant de la logique de reconduction et en rééquilibrant les dotations en fonction des besoins réels de l'activité de formation et des priorités de l'établissement. Dès lors, il ne fait guère de doute qu'il y aura

[69] Il serait sans doute intéressant de voir les effets du modèle en faisant varier les potentiels d'enseignement des différentes composantes.

des gagnants et des perdants, et que certaines composantes auront à réduire le périmètre de leur offre ou à modifier en profondeur l'organisation de leurs enseignements. Celle-ci peut certes évoluer : rien, hormis le nombre d'étudiants, ne justifie que le modèle pédagogique repose en droit sur des cours en amphithéâtre et en sciences sur de petits groupes de travaux dirigés ou de travaux pratiques. L'harmonisation qui pourrait en résulter – et que favorise l'application de modèles de répartition des moyens fondés pour l'essentiel sur l'effectif étudiant et le potentiel d'enseignement – ne saurait toutefois se résumer à un alignement sur les composantes les moins bien dotées, seul en mesure de réduire les coûts de manière significative. Difficilement acceptable d'un point de vue pédagogique, celui-ci, pour être efficace, devrait s'accompagner en outre de la mise en sous-service de nombreux enseignants et enseignants-chercheurs ou d'un redéploiement d'emplois susceptible de dégrader le potentiel de recherche dans des secteurs stratégiques.

La solution à ce qui peut apparaître comme une véritable aporie réside probablement dans une réflexion plus stratégique sur l'évolution de l'offre. Aucune des universités[70] visitées par la mission n'envisage à l'heure actuelle de procéder à la répartition des moyens par grands domaines de formation et non plus par composantes pour assurer une meilleure articulation avec ses orientations stratégiques. Le rapport IGAENR sur les mécanismes d'allocation interne soulignait pourtant l'intérêt de cette approche, qui permet de « *décaler la réflexion en la sortant des équilibres établis et de la tentation de reconduire les dotations historiques* ».

3. Ajuster l'offre et le potentiel aux moyens disponibles : quelles marges de manœuvre pour les établissements ?

Le renforcement du pilotage des formations est une condition, non une garantie de la maîtrise des coûts. Encore faut-il identifier les mesures permettant de contenir ces derniers dans un contexte d'autonomie restreinte : statut des enseignants-chercheurs, gestion nationale des corps, hausse des cotisations sociales, référentiel d'équivalence horaire, composantes dérogatoires, cadrage national des diplômes, modèle de répartition des moyens, non sélection à l'entrée à l'université, la liste est longue des contraintes qui pèsent sur les établissements et limitent leurs marges de manœuvre. Comment, dans ces conditions, ajuster le potentiel et la charge d'enseignement afin de limiter le volume d'heures complémentaires ?

Comme le soulignait en juillet 2012 la lettre d'orientation budgétaire de Paris 1, « l'analyse de l'offre de formation et de son dimensionnement renvoie à la politique des emplois, à leur structure, ainsi qu'à la gestion des services ; c'est un chantier important en vue d'une […] rationalisation des forces disponibles, qui doit être mené dans le cadre du dialogue de gestion ». L'équipe de direction actuelle, si elle réfute l'idée selon laquelle les difficultés de l'établissement seraient principalement liées à une dérive de l'offre, reconnaît néanmoins l'existence, jusqu'en 2012-2013, d'un écart entre le potentiel et la charge qui posait à court terme un problème de soutenabilité budgétaire.

[70] L'université de Bordeaux souhaite procéder à une répartition par grands domaines correspondant aux collèges qui regroupent les composantes.

Encadré 20 : Un décalage entre l'offre et le potentiel d'enseignement – l'exemple de Paris 1

Le président soulignait, lors du CEVU du 8 novembre 2012, « *le problème de la distorsion entre l'offre de formation et l'offre pédagogique, notamment l'inflation des masters, avec à la clef l'explosion du nombre d'heures complémentaires* » et soulignait la nécessité, dans le cadre des nouvelles maquettes, de « *transformer des masters en parcours ou [de] procéder à la mutualisation d'éléments d'enseignement* ». Plus récemment, une vice-présidente déclarait lors du CA du 5 février 2013 que « *l'offre* [était] *trop importante par rapport aux capacités d'encadrement », que « beaucoup de formations dépassent nos moyens* » et que les mutualisations ne permettront pas de répondre à toutes les difficultés ; le vice-président chargé des moyens jugeait au cours de la même séance que la nouvelle offre « *n'est pas en équilibre par rapport à nos capacités d'enseignement* » et qu'« *il faut* […] *éliminer les groupes à faibles effectifs* », en particulier au niveau master. Ce dernier constat n'est pas nouveau : déjà, lors du CA du 27 juin 2011, le président sortant estimait que le dialogue de gestion avait fait apparaître « *l'existence de cours à très faibles effectifs ainsi que des possibilités de mutualisation* ».

Si l'« *analyse de l'offre* » et la « *politique des emplois* » sont bien liées entre elles, la seconde se heurte à des contraintes fortes en matière de gestion des ressources humaines. Les marges dont disposent les universités dans ce domaine apparaissent relativement restreintes, du moins à court terme. On n'en assiste pas moins à un début de réflexion sur la nature et l'utilisation du potentiel d'enseignement.

3.1. Agir sur le potentiel : un exercice à long terme, aux bénéfices incertains

Les établissements peuvent agir en premier lieu sur la nature de leur potentiel d'enseignement. Le montant de la masse salariale varie en effet sensiblement en fonction de la structure d'emplois.

Encadré 21 : adapter les recrutements afin de réduire les coûts

Le président de l'université du Havre évoquait ainsi en 2012 la nécessité d'adapter les recrutements pour remplir au mieux les missions de l'université et optimiser la consommation de la masse salariale. Il soulignait notamment la nécessité d'une démarche prospective permettant de « *mettre en place les campagnes d'emplois au travers d'une réflexion globale sur la consommation des moyens, de disposer d'une vision pluriannuelle des emplois vacants et de mettre à disposition des données pertinentes pour guider au mieux les choix* »[71].

Une forte proportion d'enseignants-chercheurs, et notamment de professeurs, mieux rémunérés, plus avancés dans la carrière et qui bénéficient plus fréquemment de délégations, constitue ainsi un facteur de coût important.

[71] Compte-rendu du conseil d'administration du 27 septembre 2012.

Encadré 22 : la structure des emplois a un impact sur la masse salariale

À Paris 1, la forte proportion de professeurs parmi les enseignants permanents (35,5 % contre 30 % dans les établissements de même type et 24,9 % pour l'ensemble des universités), la faible part des personnels du second degré (9,6 %, contre respectivement 16,5 % et 20,8 %) et le nombre élevé de décharges et de délégations (en partie lié à la structure des emplois) réduisent d'autant le potentiel d'enseignement[72]. En 2009-2010, vingt enseignants-chercheurs ont ainsi bénéficié d'un congé pour recherche ou conversion thématique (CRCT) et trente-neuf d'une délégation. Le poids des heures complémentaires, assurées à 90 % par des vacataires, s'en trouve renforcé d'autant, ce qui contribue à alourdir la masse salariale[73].

3.1.1. Augmenter le potentiel et/ou réduire la masse salariale en modifiant la structure des emplois

Les deux principaux leviers dont disposent les établissements pour augmenter leur potentiel ou diminuer son coût, sont la réduction :

- de la part des enseignants-chercheurs au profit de celle des personnels du second degré, qui assurent le double d'heures d'enseignement sur leur service statutaire, pour un coût à peu près équivalent à celui d'un maître de conférences et sensiblement inférieur à celui d'un professeur des universités ;
- du nombre de titulaires, en ne publiant pas tout ou partie des emplois vacants et en utilisant la masse salariale correspondante pour :
  - rémunérer à moindre coût un volume d'heures complémentaires équivalent à la perte de potentiel qui en résulte ;
  - recruter davantage d'enseignants contractuels pour diminuer le taux de rigidité de la masse salariale, augmenter le volume d'heures d'enseignement susceptibles d'être délivrées et éviter de recourir à un trop grand nombre de vacataires.

L'un et l'autre permettent de réduire, directement ou indirectement, la masse salariale : en recrutant pour effectuer le même nombre d'heures des personnels percevant une rémunération inférieure (dans le cas des non-titulaires) ; en recrutant à salaire égal ou légèrement inférieur des personnels effectuant un nombre d'heures plus important (dans le cas des PRAG et des PRCE), ce qui revient à diminuer d'autant le volume d'heures complémentaires.

[72] Sur les quinze enseignants-chercheurs demandés dans le cadre des trente-cinq emplois affectés à titre exceptionnel à la rentrée 2013, l'université a fait le choix de recruter douze enseignants du 2nd degré (sept PRAG et cinq PRCE) et seulement trois maîtres de conférences.

[73] À l'UFR d'économie, en 2012, le rééchelonnement de quatre emplois (deux de PR, un de MCF, un de PRAG) s'ajoute à la perte de l'équivalent de deux postes de PR et d'un de MCF en raison de deux délégations IUF et d'une délégation INED, à quatre congés de maternités, à la difficulté de recruter des doctorants avec mission d'enseignement, aux habituels CRCT et délégations CNRS, à deux délégations PSE et à une éventuelle délégation Banque de France. Au total, la perte d'heures de services statutaires s'élève à plus de 2 000 heures, soit à peu près 10 % du potentiel d'enseignement. En Histoire de l'art et archéologie, les décharges et délégations représentent également près de 2 000 heures, soit la moitié des heures complémentaires consommées par l'UFR.

Les limites et les inconvénients de ces deux types de mesures sont cependant proportionnels à leur rendement immédiat :

– ils se traduisent l'un et l'autre par une dégradation du potentiel de recherche, alors même que certains établissements ont déjà largement recours à des personnels du second degré et à des non-titulaires ;

Encadré 23 : une faible utilisation des emplois d'enseignants du second degré

La place occupée par les personnels du second degré constitue un indice supplémentaire de la prédominance des aspects « recherche » dans les campagnes d'emploi menées par les établissements. D'après les données communiquées par la DGRH, la part de ces emplois diminue puisqu'ils passent de 13 830 en 2003 à 13 615 en 2013 en dépit de leur intérêt pour les établissements. À coût égal, ils sont en effet assortis d'une obligation de service deux fois supérieure à celle d'un maître de conférences[74]. Ces personnels pourraient se voir confier en particulier certains enseignements transversaux (C2I, langues pour non spécialistes, etc.), qui représentent une part non négligeable des cursus de licence. Recruter des PRAG ou des PRCE revient toutefois à fragiliser l'activité « recherche » liée aux emplois d'enseignants-chercheurs. Les recteurs peuvent enfin s'opposer à leur nomination dans l'enseignement supérieur en raison de l'étroitesse des viviers dans certaines disciplines et des besoins de l'enseignement secondaire.

– les titulaires, dont beaucoup dépassent déjà leurs obligations réglementaires de service (en particulier dans les composantes qui présentent des taux d'encadrement défavorables) ne peuvent augmenter indéfiniment leur nombre d'heures complémentaires ;

– la nécessité de recruter davantage de contractuels ou de vacataires pose un problème de vivier, en particulier dans les établissements situés à l'écart des grandes métropoles universitaires, et alourdit encore le poids, déjà considérable, des charges administratives liées au recrutement et à la gestion de ces personnels ; la gestion des contractuels se heurte en outre à des difficultés en matière de gestion des ressources humaines, liées à la question de leur intégration éventuelle (*via* la signature de contrats à durée indéterminée) et de leurs perspectives de carrière.

– l'accroissement du recrutement de vacataires pose également la question de la maîtrise de la qualité des enseignements lorsque la majorité de ceux–ci sont dispensés par des enseignants extérieurs à l'établissement.

[74] Les coûts des emplois fournis par le MESR pour l'année 2013 sont de 88 533 € pour un MCF hors classe (HC), 70 065 € pour un MCF classe normale (CN), 88 533 € pour un PRAG HC, 65 998 € pour un PRAG CN, 70 172 € pour un PRCE HC, 55 723 € pour un PRCE CN. Les coûts moyens observés y compris les primes sont généralement d'environ 78 000 € pour les maîtres de conférences et de 75 000 à 78 000 € pour les enseignants du second degré.

Encadré 24 : le recours aux contractuels reste limité

À l'université du Havre, le président, s'il propose « *d'adapter les recrutements pour remplir au mieux les missions en optimisant la consommation de la masse salariale* », indique néanmoins que « *le recours au personnel contractuel doit rester une solution de remplacement mais n'a pas vocation à devenir la solution pour régler les problèmes de consommation de masse salariale* » (CA du 27 septembre 2012).

L'université Pierre Mendès-France a engagé une réflexion sur l'adéquation de ses emplois aux besoins constatés. Si des oppositions internes ont empêché d'aboutir à la création d'un contrat d'enseignement à temps complet, l'établissement a créé un contrat à mi-temps qui se substitue aux contrats de PAST, prévoit un enseignement de 96 heures, autorise des heures complémentaires et supprime l'activité de recherche rarement exercée en réalité.

Il conviendrait à cet égard de mesurer les marges dont les établissements disposent en matière de recrutement de contractuels enseignants et de professeurs du second degré (PRAG et PRCE), l'augmentation du potentiel qui pourrait en résulter et les obstacles éventuels à l'emploi de ces personnels en plus grand nombre à l'université.

Un autre moyen d'augmenter le potentiel d'enseignement à nombre d'emplois constant consisterait à demander aux enseignants-chercheurs non produisant (ou exerçant une activité de recherche réduite) et n'exerçant pas de tâches inscrites au référentiel d'équivalence horaire d'effectuer un service d'enseignement de plus de 192 heures sans versement d'heures complémentaires

Encadré 25 : L'absence de modulation des obligations de service des enseignants chercheurs non actifs en recherche minore le potentiel disponible pour l'enseignement

Les critères de performance retenus par la DGESIP dans le modèle SYMPA pour déterminer la subvention annuelle pour charges de service public des universités intègrent, jusqu'à présent, la notion d'enseignant produisant. La mission a ainsi tenté d'analyser l'impact d'une modulation à la hausse des services d'enseignement des enseignants chercheurs non produisants.

Le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié, qui définit le statut des enseignants-chercheurs, prévoit en effet en son article 7 que leurs obligations comportent pour moitié « une activité de recherche reconnue comme telle par une évaluation réalisée dans les conditions prévues à l'article 7-1 du présent décret ». L'article 4 de ce même texte institue le principe suivant lequel « tout enseignant-chercheur doit avoir la possibilité de participer aux travaux d'une équipe de recherche dans des conditions fixées par le conseil d'administration, le cas échéant, dans un établissement autre que son établissement d'affectation ». Le texte ouvre au président la possibilité de moduler à la hausse le service d'enseignement des enseignants-chercheurs sous réserve d'obtenir l'accord écrit des intéressés (article 7).

Il est difficile d'évaluer aujourd'hui le nombre exact d'enseignants-chercheurs non produisant[75]. Au plan national, sur les 54 305 enseignants-chercheurs recensés dans SYMPA, 76,5 % sont produisant d'après les données 2014 de l'AERES. 12 760 n'exercent donc pas d'activité de recherche.

Pour sa part, une étude plus ancienne de la mission scientifique, technique et pédagogique (MSTP) du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche indiquait début 2009 que sur 59 579 ETP d'enseignants-chercheurs, 24 % ne faisaient partie d'aucune équipe de recherche (soit environ 14 300 ETP) et que parmi les 76 % restant (soit 45 280 ETP), 14 000 n'avaient pas publié au cours des quatre années précédentes. Soit au total 28 300 non publiant (47,5 % des enseignants-chercheurs).

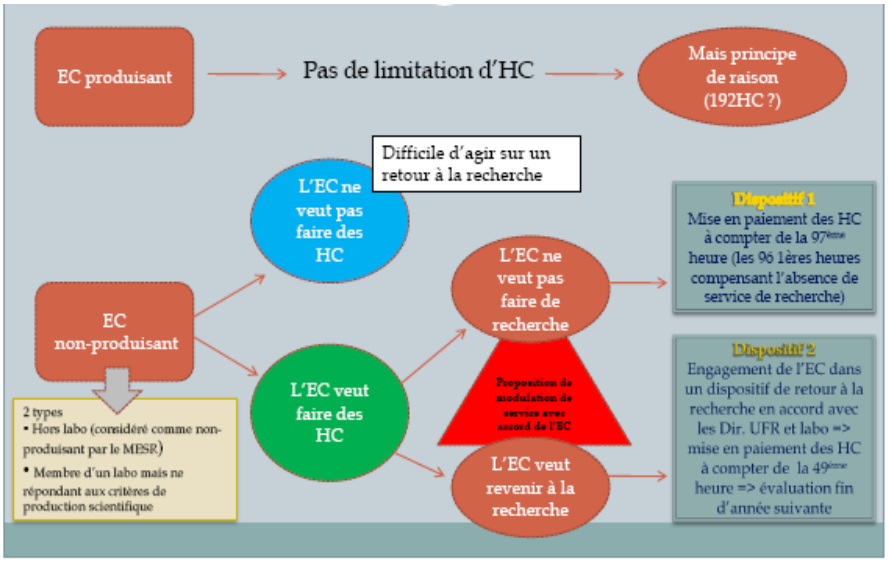
Au-delà des chiffres, cette situation illustre avec acuité les différences qui existent aujourd'hui dans les conditions d'exercice du métier d'enseignant-chercheur. Elle a également des conséquences sur le potentiel d'enseignement des établissements et donc sur l'équilibre économique de leurs activités.

Il ne serait pas illogique que, dans le cadre du service annuel de 1607 heures, les enseignants-chercheurs non publiant, à supposer que les intéressés n'aient pas d'autre activité qui les exonère du volet recherche de leurs obligations réglementaires de service, assurent une charge d'enseignement supérieure à celle de leurs collègues qui exercent effectivement une activité de recherche, ce qui milite en faveur du renforcement des pouvoirs des présidents d'université et du conseil d'administration restreint en matière de modulation de service. Les obligations de service supplémentaires qui seraient ainsi mises en œuvre dans le cadre d'une politique d'établissement viendraient, de fait, en déduction du nombre d'heures complémentaire réalisé.

L'université Pierre Mendes France, qui comptait alors 180 non produisant sur 437 enseignants-chercheurs (41 %), a ainsi proposé lors du comité technique paritaire (voir graphique *infra*) du 20 juin 2011 de ne plus rémunérer les 96 premières heures complémentaires effectuées par des enseignants-chercheurs ne souhaitant pas exercer une activité de recherche et les 48 premières heures pour les non produisant qui accepteraient d'en reprendre une. Cette proposition a cependant dû être retirée en raison de l'émoi qu'elle a suscité au sein de la communauté universitaire.

[75] Est considéré par l'AERES comme enseignant-chercheur produisant en recherche et valorisation « *celui qui, dans le cadre d'un contrat quadriennal, satisfait à un nombre minimal de publications », pondéré en fonction de sa situation dans la carrière et de son engagement dans des tâches d'intérêt collectif pour la recherche. La mesure de cette production est complétée par d'autres indicateurs tels que le rayonnement scientifique (nombre total de citations), « la participation active à des réseaux et programmes nationaux et internationaux, la prise de risque dans la recherche (notamment aux interfaces disciplinaires), l'ouverture à la demande sociale, les responsabilités dans la gestion de la recherche ou dans la publication de revues ou de collections internationales, l'investissement dans la diffusion de la culture scientifique, la recherche appliquée ou l'expertise* » AERES, *Critères d'identification des chercheurs et enseignants-chercheurs produisant en recherche et valorisation.*

Graphique 8 : principe de définition du service et de rémunération des heures complémentaires proposé à l'université Pierre Mendès France en 2011



Cette réflexion est menée dans d'autres pays. Ainsi, une étude[76] canadienne a été conduite dans dix universités de l'Ontario qui vise à évaluer le volume d'heures qui pourrait être effectué par les non produisant en cas de doublement de leur service d'enseignement (en tenant compte des décharges administratives et des heures complémentaires qu'ils effectuent déjà.

Encadré 26 : Une étude canadienne sur les marges de manœuvre qui pourraient résulter d'un doublement du service d'enseignement des enseignants-chercheurs non produisant

Le gouvernement de l'Ontario a demandé aux universités publiques de la province, dans un contexte de restrictions budgétaires, de dégager des marges de manœuvre tout en maintenant la qualité du service rendu à l'usager. Le Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur (COQES) a ainsi publié en décembre 2012 une analyse de la productivité du système public d'enseignement supérieur, au terme de laquelle il suggère deux pistes pour améliorer la performance de ce dernier : la restructuration du système et de son financement ; l'évolution de la répartition de la charge de travail entre les personnels enseignants. La seconde s'inspire d'une étude conduite dans quatre universités publiques, qui fait apparaître le faible écart entre la charge d'enseignement des membres du corps professoral actifs et non actifs en recherche.

[76] Linda Jonker et Martin Hicks, *Charges d'enseignement et résultats de recherche du corps professoral des universités de l'Ontario : répercussions sur la productivité et la différenciation*, Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur, Toronto, mars 2014, pp. 4-5. Cette estimation tient compte des données présentées dans l'étude, selon lesquelles la charge d'enseignement des membres du corps professoral n'ayant pas d'activité de recherche est déjà supérieure de 33 % à celle de leurs collègues qui sont actifs en recherche. La proportion de professeurs en économie non actifs en recherche varie de 27,5 % à 45 % selon la méthode utilisée. En philosophie, 32 % des membres du corps professoral n'ont pas publié dans une revue à comité de lecture entre 2007 et 2012 et 20 % n'ont publié qu'une seule fois.

Un second rapport, rendu public en mars 2014, analyse l'activité de formation et de recherche des membres du corps professoral de dix universités ontariennes. Il fait apparaître que « *la question des charges d'enseignement relatives des membres du corps professoral actifs en recherche et non actifs en recherche est des plus pertinentes en matière de productivité. En théorie, compte tenu de la répartition habituelle de l'effort, on pourrait s'attendre à ce que la charge d'enseignement des membres du corps professoral qui ne sont pas actifs en recherche soit le double de celle de leurs collègues actifs en recherche* […]. *Si les membres du corps professoral qui ne sont pas actifs en recherche (soit environ 15 %) assumaient deux fois la charge d'enseignement de leurs collègues actifs, la capacité globale d'enseignement des professeurs à temps plein de l'Ontario augmenterait d'environ 10 %, ce qui pour l'enseignement équivaudrait à l'ajout de 1 500 membres au corps professoral de la province* ». Et les auteurs de conclure que « *la manière dont les universités utilisent les ressources professorales peut s'avérer l'une des possibilités les plus prometteuses en vue de l'amélioration de leur productivité* » (ibid.).

Constatant que les obligations réglementaires de service des enseignants-chercheurs constituent un frein à l'évolution des modalités de mise en œuvre de l'offre de formation, mais également un élément de tension dans la répartition des activités entre formation et recherche (laquelle ne tient pas compte des différents temps dans la carrière d'un enseignant-chercheur), la mission propose de desserrer le jeu des contraintes qui pèsent sur les établissements et les enseignants-chercheurs.

Une première hypothèse consisterait à expérimenter l'extension progressive du dispositif qui régit les activités d'enseignement académique dans les formations médicales. Une deuxième hypothèse consisterait à autoriser le conseil d'administration des établissements d'enseignement supérieur à déterminer les conditions dans lesquelles les services d'enseignement des enseignants-chercheurs qui n'exercent ni activité de recherche (ou seulement une activité réduite) ni responsabilité administrative ou pédagogique (leur offrant le bénéfice d'une prime d'administration ou d'une prime de charges administratives ou d'une prime de responsabilités pédagogiques), ni tâches figurant dans le référentiel national d'équivalence horaire, pourraient être modulés et à prévoir la possibilité d'une procédure de recours devant le conseil académique en formation restreinte. Cette mesure nécessiterait toutefois une modification du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié 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 – lequel prévoit que « *le service d'un enseignant-chercheur peut être modulé pour comporter un nombre d'heures d'enseignement inférieur ou supérieur au nombre d'heures de référence* » mais précise aussitôt que « *cette modulation ne peut se faire sans l'accord écrit de l'intéressé* »[77], ce qui revient en pratique à exclure toute modulation à la hausse de leur service d'enseignement.

[77] Décret n° 2009-460 du 23 avril 2009 modifiant 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 et portant diverses dispositions relatives aux enseignants-chercheurs, article 7.

Les compétences acquises en matière de formation (maîtrise didactique, innovation et ingénierie pédagogiques, etc.) pourraient par ailleurs être prises en compte dans le déroulement de carrière des enseignants-chercheurs à travers notamment la création d'une « habilitation à diriger les formations » et/ou l'évolution des dispositions réglementaires régissant la prime de responsabilités pédagogiques.

S'il est difficile de mesurer avec précision les marges de manœuvre (et donc la diminution de la masse salariale) qui pourrait résulter de cette optimisation du potentiel disponible – une partie des enseignants-chercheurs non produisant exerçant des responsabilités administratives ou pédagogiques –, il est très vraisemblablement élevé et pourrait concourir de manière significative à la réduction du coût de l'offre ou à l'amélioration du service rendu à l'usager.

Enfin les décharges et délégations diverses accordées aux enseignants-chercheurs représentent une perte de potentiel significative sur laquelle les universités doivent s'interroger bien qu'elles échappent en partie à leur contrôle. Ainsi, dans une université auditée, les seules décharges accordées en 2012 représentaient l'équivalent de 65 ETP (soit environ 5,8 M€).

Certaines universités dans lesquelles s'est rendue la mission ont par ailleurs pris – ou envisagé de prendre – des mesures portant non sur la nature du potentiel mais sur son utilisation. Il s'agit ici d'agir sur l'organisation ou sur la rémunération des services afin de limiter le volume d'heures complémentaires :

- plusieurs d'entre elles ont décidé de prendre en compte les séminaires de master et les cours magistraux en deçà d'un certain effectif comme des heures de TD, ce qui peut représenter une économie non négligeable à l'échelle de l'établissement – à charge pour les enseignants concernés de compléter leur service par d'autres enseignements. Cette mesure a été envisagée à Paris 1 et à Lyon 2, où elle s'est heurtée à l'opposition des enseignants-chercheurs. Au Havre, un membre du CEVU a proposé de lier la prise en compte des heures effectuées dans les services au nombre d'inscrits : « *de nombreux diplômes sont à faibles effectifs (souvent entre dix et quinze). Une idée pourrait être de fermer en dessous de dix inscrits, d'être payé en TD entre dix et quinze, d'être payé en CM au-dessus de quinze ; cela se fait dans beaucoup d'universités et permet d'éviter la fermeture* ». L'université de Caen a d'ores et déjà intégré ce principe dans son modèle de répartition des moyens en définissant des seuils de financement : les composantes se voient attribuer une dotation réduite pour leurs unités à faibles effectifs – à charge pour elles de décider si elles souhaitent les maintenir ou non ; si le mécanisme est légèrement différent – il ne porte pas sur le calcul des services d'enseignement mais sur les moyens alloués –, l'objectif est néanmoins dans les deux cas de réduire le nombre d'heures complémentaires ;
- un établissement au moins a souhaité imposer à tous les enseignants-chercheurs d'effectuer au moins 30 % de leur service en 1er cycle, ce qui obligerait *de facto* à réduire l'offre au niveau master[78]. Cette mesure a rapidement été abandonnée, certains personnels ayant fait valoir qu'elle était incompatible avec le maintien

[78] Le tiers du service d'un enseignant chercheur (64 heures) équivaut en licence à 1 CM et 2 TD (68,25 heures) ou bien à 2 CM (58 heures) auxquels il faudrait ajouter 6 heures, par exemple en méthodologie en L3.

d'enseignements spécialisés de haut niveau en master, sauf à dépasser largement les 192 heures statutaires et donc à multiplier le nombre d'heures complémentaires au lieu de les réduire.

3.1.2. Mieux répartir le potentiel

Une autre piste consiste à mieux répartir la ressource entre les différents domaines de formation. Dans la plupart des établissements, la répartition du potentiel enseignant entre les composantes a peu varié depuis une vingtaine d'années, alors que les effectifs étudiants ont évolué de façon significative.

Encadré 27 : à Paris 1, l'évolution des emplois n'a pas suivi celle des effectifs dans les différents domaines de formation

À Paris 1, la croissance globale des effectifs étudiants, qui s'établit à 3,13 % entre 2004-2005 et 2011-2012, recouvre ainsi des évolutions très différentes selon les domaines de formation. Si le nombre d'étudiants augmente de 12,87 % en droit, science politique et éco-gestion et de 7,5 % en sciences et technique (mais ce dernier domaine ne représente que 2,8 % des inscriptions principales), il diminue en revanche de 14,7 % en art et sciences humaines.

Tableau 32 : évolution du nombre d'étudiants par domaine de formation – Paris 1

	2004-05	2007-08	2009-10	2010-11	2011-12	Évolution
Toutes disciplines	37 993	35 979	36 537	37 908	39 224	+3,13%
Droit, sciences économiques, AES	22 349	21 997	23 057	24 337	25 651	+12,87%
Mathématiques et informatique	1 003	951	959	974	1 085	+7,5%
Art et sciences humaines	14 641	13 031	12 506	12 597	12 488	-14,7%

Or, le nombre d'enseignants-chercheurs permanents par domaine de formation évolue de façon inversement proportionnelle. Si le potentiel d'enseignement demeure stable sur l'ensemble de la période, il diminue de 3,9 % en droit, sciences économiques et AES et de 2,3 % en mathématiques et informatique ; il augmente au contraire de 4,4 % en art et sciences humaines. Au total, le domaine droit, éco-gestion, maths-info voit son potentiel diminuer de 3,76 % pour un effectif étudiant en hausse de 13,78 %.

Tableau 33 : évolution du nombre d'enseignants-chercheurs permanents par domaine de formation – Paris 1

	2004-05	2007-08	2009-10	2010-11	2011-12	Évolution
Toutes disciplines	676	674	660	666	676	0%
Droit, sciences économiques, AES	330	323	315	316	317	-3,9%
Mathématiques et informatique	42	38	39	40	41	-2,3%
Art et sciences humaines	304	313	306	310	318	+4,4%

Les écarts en matière de taux d'encadrement se sont ainsi creusés au fil des ans. Ce désajustement progressif entre effectifs et potentiel d'enseignement constitue probablement un facteur de coût important, même s'il est difficile de l'évaluer précisément. Les cartographies réalisées par l'IGAENR dans le cadre des audits approfondis ont mis en évidence des besoins de financement de l'activité de formation (entendus comme la différence entre les recettes et les dépenses directes compte tenu du nombre d'étudiants inscrits, de la nature et de la structure des diplômes proposés et du nombre de personnels enseignants et BIATSS) très variables selon des domaines de formation.

Ce constat conduit à s'interroger sur les économies que pourraient générer des redéploiements d'emplois entre composantes ou domaines de formation. Ces derniers demeurent aujourd'hui limités dans la plupart des établissements. Trois rapports récents de l'IGAENR dressent le même bilan à deux ans d'intervalle :

- l'audit du pilotage et de l'organisation de la fonction formation dans les universités note en 2010-2012 l'absence de « *réflexion générale* […] *sur les évolutions du potentiel enseignant auquel il faudrait procéder pour accompagner l'évolution des besoins d'enseignement, et encore moins de schéma prévisionnel […]* m*ais plutôt des ajustements ponctuels* »[79] ;
- l'étude des mécanismes internes d'allocation des moyens en crédits et en emplois dans les universités conclut en avril 2012 que « *la tendance à la mutualisation des emplois vacants […] semble progresser avec le passage aux RCE* » mais « *n'est pas pour autant généralisée* »[80] ; elle souligne également « *la faiblesse et parfois l'absence d'une vision pluriannuelle de la gestion des emplois* ». Ainsi « *la difficulté des établissements à s'affranchir de pratiques qui consistent à maintenir les emplois vacants dans leur affectation et leur spécialité antérieure ne permet [-elle] pas de dégager les marges nécessaires au développement d'une politique d'adaptation de la structure d'emploi aux besoins* »[81] ;
- enfin, celui consacré en novembre 2013 aux effets de la loi LRU sur les processus de recrutement des enseignants chercheurs, confirme globalement cette analyse – il souligne « la prégnance d'une culture de reconduction des emplois » qui privilégie les structures par rapport aux orientations stratégiques et « la prédominance globale du facteur recherche qui s'exprime à travers la définition des profils de postes »[82] – tout en relevant une évolution dans certains établissements, qui commencent à mettre en œuvre une politique de rééquilibrage entre composantes. D'autres sont allées encore plus loin en généralisant le principe d'une mutualisation des emplois vacants.

[79] *Op. cit.*, p. 18.
[80] *Op. cit.*, p. 32.
[81] *Id.*, p. 26.
[82] *Op. cit.*, pp. 42 sqq.

Encadré 28 : la volonté de procéder à des redéploiements en nombre plus important

L'université d'Aix-Marseille a constitué en avril 2013 un groupe de travail chargé notamment de proposer « *un rééquilibrage des potentiels sur la base de critères objectifs et quantifiés, ainsi qu'un agenda de mise en œuvre* ».

L'université Bordeaux 2, où la circulaire sur la campagne d'emploi indique dès 2011 que tout poste vacant, enseignant ou BIATSS, « *revient dans le pool des emplois disponibles de l'université et est susceptible, par conséquent, d'être redéployé* »[83], est « *la seule (université) qui se caractérise par un volume de redéploiements à la fois conséquent et* […] *en phase avec* […] *la stratégie affichée* ». « *Au cours des cinq dernières années, ces redéploiements ont concerné chaque année de 32 % à 61 % des emplois vacants (de 21 % à 38 % pour les seuls redéploiements intercomposantes) »*[84]*.*

À l'université de Bourgogne, les réaffectations d'emplois sont certes moins nombreuses (chaque année en moyenne de 20 % à 25 % des emplois vacants d'enseignants-chercheurs) mais « *résultent d'une politique concertée* » : ainsi, au cours des cinq dernières années, on a compté un nombre non négligeable de transferts d'emplois des UFR excédentaires (moins sept en sciences et techniques, moins quatre en lettres et philosophie et à l'UFR de langues) au profit des composantes déficitaires[85].

À Paris 10, la lettre de cadrage adressée aux composantes dans le cadre de la campagne d'emploi prévoyait dès 2010 que « *tout poste vacant dans une composante ou susceptible de le devenir n'a plus ni profil ni intitulé, son support d'emploi revenant à l'université. Le CA en formation restreinte arrête le nombre maximum d'emplois pouvant être offerts au recrutement sans obligation de les pourvoir tous. 70 % de ces emplois rendus disponibles sont acquis à la composante qui en détermine le mode d'occupation et le profil ; 30 %* […] *sont versés à l'enveloppe BQE, mais la composante définit préalablement leur profil qui sera le cas échéant à nouveau débattu en CA s'ils sont attribués à une autre composante* »[86].

De même, l'université Lille 2 a décidé qu'« *aucune structure n'est plus propriétaire de ses emplois* » et s'est-elle donné comme priorité de « *rééquilibrer les créations et suppressions de postes en fonction des besoins en formation avec une prime à l'innovation pédagogique* ». On peut encore citer Paris-Descartes, où un courrier du président indique en juin 2011 que « *sont redéployables tous les postes dont le titulaire précédent n'exerçait pas d'activité de recherche dans un laboratoire (de l'université). Le poste peut-être redéployé au bénéfice des composantes ou disciplines les plus sous-encadrées pédagogiquement* […] *et au bénéfice des axes de recherche prioritaires de l'université* ».

Les auteurs de ce dernier rapport observent par ailleurs que les décisions de gel d'emploi « *ont marqué un virage dans les processus décisionnels* ». Le président d'une université ayant renoncé à publier une vingtaine d'emplois sur deux ans considère ainsi qu'« *il y a un avant et un après la crise* » et que « *si les choix étaient essentiellement guidés par l'excellence de la recherche, désormais les taux d'encadrement des composantes et des formations constituent des priorités affichées* »[87]. La mission partage ce constat d'un tournant lié à situation

[83] *Étude des mécanismes internes d'allocation des moyens, op. cit*., p. 32.
[84] *Id*, p. 34.
[85] *Id*. p. 35.
[86] *Id*., p. 53.
[87] Les *Effets de la loi LRU sur les processus de recrutement des enseignants chercheurs Op. cit.* p. 46.

budgétaire de certains établissements. En effet, plusieurs présidents lui ont fait part de leur intention de mettre à profit le stock d'emplois vacants créé par les décisions de non-publications prises au cours des deux dernières années pour sortir de la logique antérieure de reconduction quasi systématique et mettre en place une politique de gestion prévisionnelle des emplois, sans indiquer toutefois les critères qui présideraient à d'éventuels redéploiements.

Encadré 29 : les non publications d'emplois favorisent la mise en place d'une gestion prévisionnelle

> À Paris 1, le « rééchelonnement » opéré à la rentrée 2012, en créant un stock d'emplois vacants, va obliger l'université à faire des choix en matière de recrutement ; elle peut en effet difficilement en publier plus de soixante-dix en 2013 (les vingt-trois rééchelonnés en 2012 plus une cinquantaine en 2013)[88]. Or, la mise en place d'une gestion pluriannuelle des emplois implique non seulement de connaître avec précision la charge et le potentiel de chaque composante, mais aussi de prendre en compte la nature de son offre[89], les besoins de la recherche, les effets de taille (la perte d'un emploi est plus difficile à gérer pour une petite UFR, accueillant un nombre réduit d'enseignants-chercheurs, quand bien même elle dispose d'un taux d'encadrement favorable), le nombre d'emplois vacants[90], etc. Le souhait des directeurs d'UFR dont le potentiel d'enseignants-chercheurs permanents rapporté au nombre d'étudiants s'est le plus dégradé ces dernières années de redéployer des emplois risque d'attiser les tensions dans un contexte global de sous-dotation qui affecte, à des degrés divers, l'ensemble des composantes. Les créations d'emplois annoncées par le ministère, si elles permettent d'envisager un rééquilibrage en douceur, devront cependant s'appuyer sur des données objectives et partagées par l'ensemble de la communauté universitaire.

Si l'émergence d'une politique de recrutement fondée non plus sur la reconduction systématique des emplois mais sur un début de gestion prévisionnelle constitue un progrès indéniable, il convient toutefois de ne pas surestimer :

- les marges existantes en matière de redéploiements : ces derniers continuent en effet de se heurter au décalage entre les besoins de la recherche et ceux de la formation. On pourrait multiplier ici les exemples. Le rapport de l'IGAENR consacré aux *pôles de proximité et réseaux territoriaux d'enseignement supérieur* citait en 2011 celui de l'université de Perpignan, où le secteur des sciences humaines et sociales représentait 83 % des inscrits (dont 50 % en « droit, économie, gestion »), alors que les unités de recherche les mieux classées appartenaient en majorité à celui des sciences exactes et expérimentales, qui ne rassemblait que 18 % des étudiants. La mission a observé de nombreux cas

[88] Le président indique ainsi, dans la lettre d'orientation budgétaire datée d'octobre 2013, que « *le moment est venu de construire dans la durée une politique de recrutement en proposant un dispositif de régulation des publications des postes d'enseignants sur (…) trois ans. Ce dispositif permettra d'éviter les fluctuations trop fortes d'une année à l'autre, de répondre aux besoins de la politique scientifique de l'établissement et de rompre avec la logique de saturation des postes liée au passage aux RCE* ».

[89] Certaines, par exemple, peuvent recruter des personnels du 2nd degré, d'autres pas ; il convient également de tenir compte de l'étendue de l'offre : les UFR qui ont fait le plus d'efforts pour la contenir au cours des dernières années disposent de meilleurs taux d'encadrement et se trouvent davantage exposées au risque d'un redéploiement vers d'autres composantes.

[90] L'UFR de Science politique, qui n'a pas été impactée par le rééchelonnement mais où 9 emplois seront vacants au cours des trois prochaines années (soit un tiers environ de son potentiel), craint ainsi de se trouver en difficulté si l'université choisit de publier en priorité les emplois rééchelonnés.

similaires dans les universités où elle s'est rendue. Le rythme même de ces redéploiements (qui ne peuvent intervenir que lorsqu'un emploi est déclaré vacant) est par ailleurs beaucoup plus lent que l'évolution des effectifs, ce qui limite à moyen terme les perspectives de rééquilibrage entre composantes[91] ;

Encadré 30 : les campagnes d'emploi ont des effets limités

Il appartient aux établissements de décider, dans le cadre de leur autonomie, de l'évolution de leurs emplois, tant en termes de catégorie que de profil disciplinaire[92]. Les rééquilibrages de potentiel des différentes campagnes d'emplois sont néanmoins peu importants en raison du nombre limité de postes vacants (départs en retraite, promotions, mutations ou autres motifs de vacance).

L'université Rennes 2 estime ainsi dans une note de mars 2011 ne pas pouvoir compter sur des redéploiements pour réduire les écarts de potentiel entre disciplines. En effet, si « *les campagnes d'emplois des enseignants sont un des éléments de rééquilibrage des potentiels d'enseignement permettant d'améliorer les taux de couverture des disciplines en difficulté* », « *le nombre de redéploiements semble insuffisant au regard des besoins théoriques de rééquilibrage et de la célérité des variations d'effectifs par filière* ».

Les entretiens conduits par la mission confirment cette prédominance des besoins en matière de recherche sur ceux de la formation[93]. La volonté de conforter des secteurs scientifiques reconnus, qui procurent des ressources financières du fait de leur activité contractuelle et de valorisation, confèrent un adossement de qualité aux masters dispensés par l'établissement et contribuent à sa notoriété, constituent autant d'éléments qui justifient, aux yeux des équipes de direction, la priorité donnée à la recherche.

– les effets de ces redéploiements sur le coût global de l'activité de formation au niveau d'un établissement : le simple transfert d'un emploi d'une composante « sur-encadrée » vers une composante « sous-encadrée » ne peut en effet se traduire par une diminution de la masse salariale que si la première réduit d'autant sa charge d'enseignement (en ne compensant pas la perte de potentiel statutaire par

[91] Le statut des enseignants chercheurs constitue le principal obstacle à une gestion des ressources humaines adaptée à l'évolution des effectifs. Le rapport de la Cour des comptes de juillet 2013 sur la gestion des enseignants des universités suggère ainsi la création d'un statut des personnels de l'enseignement supérieur sur le modèle de celui de la fonction publique territoriale, qui permettrait de « *concilier la sélection au niveau national, la gestion des ressources humaines par les universités et de garantir la rémunération des titulaires* » – pour indiquer aussitôt que « *cette hypothèse ne paraît pas envisageable en l'état* », du fait de l'attachement des enseignants-chercheurs à leur statut national, qu'ils considèrent comme « *un gage d'indépendance et un contrepoids possible aux décisions des présidents et conseils* », et du discours contradictoire de certaines universités, qui se plaignent des limites imposées à leur autonomie mais « *considèrent le maintien de règles nationales essentiel pour limiter les différences de traitement et donc la concurrence entre elles (en termes de politique indemnitaire et de recrutement notamment* » (*op. cit*., p. 26).

[92] À l'exception toutefois des emplois d'enseignant-praticien hospitalier qui obéissent à une carte nationale, concertée entre les ministères de l'enseignement supérieur et de la santé, hors réelle possibilité d'intervention des établissements concernés.

[93] Ainsi, pour la vice-présidente « formation » de l'université de Rouen, le volet « enseignement » constitue « *le parent pauvre* ». Le président de l'association des directeurs d'IUT voit pour sa part dans les décisions prises par plusieurs universités de décharger d'une partie de leur service d'enseignement les maîtres de conférences nouvellement nommés un autre signe de la prédominance de la recherche : le principe même de ces décharges affecte implicitement une connotation négative à la fonction enseignante puisque la charge correspondante doit être réduite pour permettre une entrée réussie dans la carrière.

une augmentation proportionnelle de son volume d'heures complémentaires) et si la seconde ne l'augmente pas, mais profite de cette nouvelle ressource pour diminuer ses propres heures complémentaires. Les décisions de redéploiements doivent ainsi s'accompagner d'une réorganisation des enseignements dans la composante d'origine, faute de quoi elles ne font que déplacer les coûts au lieu de les réduire.

Les seules composantes qui offrent des marges d'économie clairement identifiées et exploitables à court terme sont probablement les ESPE, dont les taux de couverture et d'encadrement excèdent largement ceux des secteurs les mieux dotés des établissements. Une meilleure utilisation des moyens mis à leur disposition permettrait d'en redéployer une partie significative vers composantes et des domaines de formation déficitaires.

Encadré 31 : le cas particulier des ESPE en matière de taux d'encadrement

Dans la perspective de la mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE), les ministres de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche ont demandé en septembre 2012 aux deux inspections générales de mesurer l'évolution depuis cinq ans de l'ensemble des moyens des IUFM. Le rapport qui leur a été remis en janvier 2013 fait apparaître un écart important entre la diminution du nombre d'étudiants en formation initiale accueillis dans les IUFM et celle de leur potentiel statutaire : sur la base des différentes données nationales et de l'examen direct des situations dans trois académies, la diminution des effectifs entre 2008-2009 et 2011-2012 est estimée à un peu plus de 40%, contre seulement 20% pour le volume d'heures statutaires[94]. Sur la même période (2008-2009 / 2011-2012), les données recueillies par les universités intégratrices confirment ces tendances, avec une baisse des effectifs d'au moins 50% et de la charge d'enseignement de 15 %.

[94] « *Sur la base des données nationales (DEPP), la comparaison entre les effectifs des inscrits dans les IUFM avant la mastérisation en 2008 et les effectifs des étudiants engagés dans un master préparant aux métiers de l'enseignement à la rentrée 2011 fait apparaître une diminution de plus de 40 %. Les effectifs sont en effet passés de 62 362 à 34 934 entre 2008 et 2011 (…) Cette tendance était déjà amorcée en 2006, avec une baisse nationale moyenne de l'ordre de 5% entre 2006 et 2007 et de 9% entre 2007 et 2008* ». La mission relève également des écarts significatifs entre IUFM : « *Si la baisse des effectifs formés s'échelonne entre 6 % et 87 % entre 2008-2009 et 2011-2012, on constate que quatre IUFM connaissent une baisse de leurs effectifs formés inférieure à 40 %, alors que cinq affichent une diminution de plus de 70 %. Cette variété des situations s'observe également en ce qui concerne l'importance de la diminution des heures statutaires entre les six écoles internes qui déclarent une diminution supérieure à 20 % et les huit qui présentent un taux d'érosion inférieur à 6 %* » (Évolution et état des lieux des moyens mis en œuvre pour la formation des enseignants, IGEN-IGAENR, janvier 2013, pp. 6-13).

Les universités ont par ailleurs compensé la baisse des moyens alloués par le ministère de l'éducation nationale : le nombre de postes du premier et du second degré a en effet diminué, du fait de la quasi disparition, après 2010, des mises à disposition par les rectorats de professeurs du second degré (en diminution de 87 %) et de la réduction du nombre de postes d'enseignants à temps partagé. Le nombre de postes sous statut universitaire s'est en revanche maintenu ou a légèrement augmenté, ce qui a eu pour effet d'augmenter la part relative des enseignants-chercheurs dans le potentiel des IUFM. Le rapport conclut que le maintien dans la plupart des sites d'un potentiel enseignant relativement important en dépit de la forte diminution de l'activité de ces derniers depuis 2010 s'explique en partie « par le souci des universités intégratrices de préserver, dans l'attente d'évolutions à venir, un potentiel qualifié, mobilisable rapidement pour la formation initiale des enseignants, mais aussi par des préoccupations de gestion apaisée des ressources humaines, qui ont conduit à maintenir des emplois dans des antennes progressivement désertées des étudiants ou à conserver des enseignants aux compétences non mobilisables »[95].

Si les effectifs ont légèrement augmenté avec la réforme de la formation des enseignants et la mise en place des ESPE[96], le décalage demeure important entre la charge d'enseignement et les effectifs constatés. À l'université Rennes 2, dans les masters « enseignement », 29,5 % des unités d'enseignement accueillent moins de dix étudiants. L'audit approfondi de l'université de Nantes fait apparaître le caractère disproportionné de la charge d'enseignement de l'ESPE (49 502 heures) au regard des 524 étudiants concernés. Le volume horaire par étudiant s'y établit ainsi à un niveau exorbitant (94) par rapport à ceux constatés dans d'autres pôles (onze en « droit, économie, gestion », douze en « lettres, langues, sciences humaines et sociales », dix-sept en moyenne à l'échelle de l'établissement) et la dépense par étudiant à 27 000 €, contre 1 900 € en « droit, économie, gestion ». La part des sous-services (4,36 % du potentiel brut d'enseignement du pôle) témoigne à elle seule de la possible optimisation du potentiel d'enseignement.

D'autres possibilités s'offrent aux établissements en matière de gestion du potentiel. L'une des plus intéressantes est sans doute le décloisonnement entre composantes, qui constitue une alternative aux redéploiements et peut revêtir des formes plus ou moins innovantes :

– l'obligation faite aux enseignants et enseignants-chercheurs en situation de sous-service d'effectuer une partie de leurs heures dans une autre composante que celle dans laquelle ils sont affectés ;

[95] *Id.*, p. 9.

[96] Le ministre de l'éducation nationale a demandé à l'IGAENR et à l'IGEN un rapport d'évaluation sur la mise en place des ESPE qui lui sera remis en juin 2014 et permettra de disposer d'une vision actualisée des moyens alloués à ces dernières.

Encadré 32 : l'optimisation des emplois à l'université de Caen

L'université de Caen a élaboré un dispositif original en matière d'échanges de services. Elle mesure dans l'application CHARGENS le taux de couverture de la charge par composante, élément pédagogique et section CNU. Si la charge est inférieure au potentiel de la composante, elle demande à celle-ci de redéployer un certain nombre d'heures, calculé par l'application, vers des composantes dotées d'un potentiel insuffisant dans la section CNU considérée. Dans l'hypothèse où ce redéploiement s'avère insuffisant ou impossible faute de besoin avéré dans la composante déficitaire, la charge non couverte génère des heures complémentaires prises en charge par la composante excédentaire. Certains enseignants-chercheurs affectés à l'UFR de « sciences et techniques » effectuent la quasi-totalité de leur service à l'IUT, où certains exercent même les fonctions de directeur de département.

Le même principe pourrait être appliqué à l'échelle d'un site : le décret n° 2009-460 du 23 avril 2009 modifiant le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 prévoit que le président ou le directeur de l'établissement peut demander à des enseignants-chercheurs en situation de sous-service de « *compléter leur service dans un autre établissement public d'enseignement supérieur de la même académie sans paiement d'heures complémentaires* ». **Le recrutement progressif des enseignants et des enseignants-chercheurs au niveau de la COMUE permettrait sans doute de mieux prendre en compte le potentiel existant et les besoins réels à l'échelle régionale et interrégionale et de faciliter les échanges de services entre établissements en évitant de les subordonner à chaque fois à la signature d'une convention.** L'article 27 bis du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt en cours de discussion au Parlement doit ainsi permettre d'étendre aux COMUE les dispositions de l'article L. 952-6-1 du code de l'éducation relatives aux comités de sélection[97].

Cette gestion décloisonnée du potentiel au sein de l'établissement ou de la communauté, si elle permet d'ajuster à la marge le potentiel et la charge d'enseignement, se heurte toutefois à une double difficulté :

– l'absence, dans d'autres composantes que celles en situation de sur encadrement, de besoins avérés dans les mêmes champs disciplinaires : un enseignant-chercheur

[97] Le recrutement de personnels exerçant leur activité au niveau de la COMUE n'est actuellement possible qu'à certaines conditions. Il doit être effectué par un établissement membre de la communauté (l'article L. 718-14 du code de l'éducation dispose en effet que « *chaque établissement et organisme membre désigne, selon ses règles propres et dans le respect des dispositions statutaires qui lui sont applicables, les agents qui sont appelés à exercer tout ou partie de leurs fonctions au sein de la communauté d'universités et établissements. Ces agents, qui demeurent en position d'activité dans leur établissement ou organisme, sont placés, pour l'exercice de leur activité au sein de cette communauté, sous l'autorité de son président* ») ou par plusieurs établissements membres de la communauté dans le cadre d'un comité de sélection commun (en application de l'article 9-1 du 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, qui prévoit qu'« *un comité de sélection peut être commun à plusieurs établissements associés à cette fin. Il est créé par une délibération adoptée en termes identiques par les conseils d'administration de chaque établissement concerné siégeant en formation restreinte aux représentants élus des enseignants-chercheurs, des chercheurs et des personnels assimilés* »). Les enseignants-chercheurs recrutés dans le cadre de ces dispositions doivent être affectés dans un établissement et mis à disposition de la COMUE. Enfin, la mise en place de comités de sélection par les instances d'une COMUE est possible, en application des dispositions de l'article L. 718-8 du code de l'éducation, si ces compétences sont transférées explicitement par les établissements membres (*source : DGRH*).

en poste à l'UFR de sciences et techniques peut dans certains cas assurer une partie de son service à l'IUT ou dans l'école d'ingénieurs ; c'est plus difficile pour un spécialiste de lettres classiques ou d'histoire de l'art. Dans le cas où il n'y a aucun besoin réel, le problème apparaît, en l'état actuel du statut des enseignants-chercheurs, quasiment insoluble ;

- le refus de certains d'enseigner leur discipline à des non spécialistes ; comme le faisait observer en mars 2011 le VP recherche de l'université de Poitiers, cette acceptation relève avant tout d'une décision individuelle (même si c'est bien le président qui arrête les services), ce qui rend délicate toute action coordonnée en ce sens au niveau de l'établissement ;
- la mutualisation des enseignements de langue au sein de structures dédiées : Paris 1 s'est ainsi doté, comme d'autres établissements, d'un service général d'enseignement des langues (SGEL) qui assure une partie de ce dernier pour l'ensemble des composantes en dehors des cours de spécialité. Récemment rebaptisé « département des langues », il propose à plus de 12 000 étudiants un choix de dix langues vivantes (anglais, espagnol, allemand, italien, russe, arabe, chinois, japonais, portugais et français langue étrangère) et trois langues anciennes (latin, grec, hittite). Cette mutualisation partielle permet des économies d'échelles importantes –avec des groupes de vingt-cinq étudiants pour les niveaux un et deux et d'une trentaine pour les niveaux trois à six – des fusions de groupes ou de niveaux intervenant en cours d'année en fonction des effectifs, difficilement prévisibles au moment de la rentrée universitaire. Là encore, des résistances apparaissent dans certains établissements de la part des UFR de langues, qui se refusent parfois à jouer le rôle de prestataires de services, ou d'autres composantes, qui souhaitent conserver leurs propres enseignants au motif plus ou moins fondé qu'ils délivrent des enseignement de langue de spécialité et disposent à ce titre d'une double compétence.

3.1.3. Préserver l'emploi statutaire : le choix des heures complémentaires comme variable d'ajustement

Ces différentes mesures visant à mieux utiliser le potentiel d'enseignement ont un effet limité et ne permettent pas de dégager des marges suffisantes. Ainsi, les universités contraintes de réduire leur masse salariale dans des délais très courts afin d'équilibrer leur budget n'ont-elles pas d'autre choix que de « geler » des emplois ou de diminuer le montant des heures complémentaires. L'adhésion de la communauté universitaire aux plans de réduction du coût de l'offre engagés en 2013 dans plusieurs établissements s'explique très largement par cette alternative entre réduction du potentiel et réduction de la charge. Entre l'emploi et l'offre, il n'y a pas d'hésitation possible, et cela pour trois raisons :

- la première, symbolique, tient à la place de l'emploi statutaire dans l'imaginaire collectif : geler des emplois d'enseignants-chercheurs, c'est aux yeux de tous fragiliser l'établissement, dégrader son potentiel de recherche, augmenter la part des emplois précaires (déjà nombreux à l'université) et le poids de leur gestion quotidienne ; en un mot, diminuer ses forces vives, au risque de réduire son attractivité, tant aux yeux des étudiants que des enseignants-chercheurs d'autres

établissements ; c'est aussi porter atteinte à l'image de l'université en général, l'affaiblir par rapport à ses concurrents ; c'est enfin dévaloriser le métier même d'enseignant-chercheur en considérant qu'il peut être exercé par des personnels moins qualifiés (et moins bien rémunérés), moins impliqués dans le fonctionnement de l'établissement (conception des formations, responsabilités administratives, participation aux différents conseils) et n'exerçant pas d'activité de recherche ; il convient d'être attentif à ces préoccupations qui vont au-delà du simple réflexe corporatiste et sont en partie liées à la crainte d'une « secondarisation » des premiers cycles universitaires ;

– la seconde est liée aux perspectives d'insertion professionnelle des docteurs même si tous n'ont pas vocation, loin s'en faut, à être recrutés par des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, qui se trouvent réduites en cas de non publication d'emplois vacants : ainsi, à Rouen, le président souligne que « *la situation est également pénalisante sur le plan social dans la perspective d'intégration des docteurs (l'université est aussi un acteur économique majeur). La diminution de la précarité des docteurs ne doit pas seulement être un exercice rhétorique* » ;

– la troisième enfin est de nature budgétaire : le gel des emplois, s'il permet de réaliser une économie immédiate, risque d'entraîner une baisse de la dotation pour charge de service public, dont la part liée à la performance privilégie, à ce jour, les critères « recherche », en particulier le nombre d'enseignants-chercheurs produisant[98]. La lettre d'orientation budgétaire 2014 du président de l'université de Rouen, datée de juillet 2013, décrit ainsi une opération à somme nulle, où la réduction des charges liée au gel est compensée par une diminution au moins équivalente des ressources liées à la dotation : « *Il s'agit avant tout de préserver le potentiel de recherche et d'enseignement au travers de la politique d'emploi, et d'éviter le cercle vicieux consistant à compromettre ce potentiel par une absence d'effort sur la maîtrise des heures complémentaires, ce qui à terme reviendrait à provoquer une diminution des ressources financières de l'université par dégradation des indicateurs SYMPA. L'objectif doit demeurer la publication de l'ensemble des postes d'enseignants-chercheurs à l'échéance de la rentrée 2015. Il faut rappeler que le gel actuel de dix-huit postes représente 2,6 % du nombre de publiants* ».

Certes, les universités peuvent décider de geler uniquement des emplois de non-produisant (ce qui restreint il est vrai le champ de la mesure) ou encore utiliser la masse salariale correspondant aux emplois d'enseignants-chercheurs non publiés pour recruter des doctorants contractuels ou des ingénieurs de recherche[99], ce qui leur permet de diminuer leur potentiel d'enseignement dans les secteurs sur encadrés tout en préservant leur potentiel de recherche. Pour autant, elles préfèrent en général réduire le volume d'heures complémentaires, ce qui revient à agir sur l'offre en réduisant le nombre de formations, leur volume horaire ou en modifiant l'organisation des enseignements.

[98] À condition, naturellement, que le modèle SYMPA soit appliqué, ce qui n'a jamais vraiment été le cas.

[99] L'université Pierre Mendès-France à Grenoble a ainsi décidé de transformer un emploi d'enseignant-chercheur en emploi d'ingénieur d'études.

Encadré 33 : l'offre de formation, un levier en matière de réduction des coûts

À Rouen, le document relatif à la régulation de l'offre de formation adopté par le CA du 24 avril 2013 souligne que « *l'effort* […] *de maîtrise des heures complémentaires vise à ne pas sacrifier les emplois de l'université et à préserver (son) potentiel d'encadrement pédagogique et de recherche* ». La publication des emplois vacants à la rentrée 2014 a ainsi été subordonnée dans certaines composantes à un effort de réduction parfois très important de charge. Un courrier du président daté du 11 mars 2013 indique ainsi que « *la publication des postes vacants pour la prochaine campagne dépendra de la maîtrise des heures complémentaires, par une régulation de l'offre de formation et du mode de fonctionnement en termes d'effectifs étudiants (taille des groupes de TD et de TP, seuils d'ouverture d'options, de parcours, voire de spécialité)* ».

À Paris 1, la non publication de vingt-trois emplois vacants à la rentrée 2012 a été ressentie comme d'autant plus douloureuse que les personnels non permanents représentent déjà 47,5 % de l'effectif enseignant (soit sept points de plus que dans les établissements de même type et dix-sept points de plus que l'ensemble des universités). Face au risque de dégradation du potentiel d'enseignement et de recherche et aux difficultés liées au recrutement et à la gestion d'un nombre croissant de non titulaires, les personnels ont accepté à une large majorité l'effort de réduction de 10% du coût de l'offre de formation qui leur était demandé par l'équipe présidentielle en échange de la reprise du recrutement. L'argumentaire présenté par le VP-CA lors de la séance du CEVU du 6 juin 2013 est particulièrement éclairant à cet égard : « *L'offre de formation (actuelle) n'est pas soutenable financièrement alors que l'université souffre d'un déficit structurel de 4 M€. Il faut donc trouver des solutions pour faire face à ce déficit. En juillet 2012, la proposition a été faite* […] *du rééchelonnement d'environ la moitié des postes d'enseignants-chercheurs mis au concours soit vingt-trois postes sur cinquante-et-un, pour une économie de 2 M€ en année pleine. Ce rééchelonnement a été compensé, mais seulement partiellement, par des postes d'ATER, ce qui a permis une économie d'1,5 M€. Dans l'état actuel* […], *le budget 2013 ne sera pas tenu et il faudra probablement proposer à nouveau un rééchelonnement des postes d'enseignants-chercheurs, (ce qui) conduit l'équipe présidentielle à proposer un changement d'orientation en faisant porter les efforts sur l'offre de formation pour 1,5 M€ d'économies indispensables de masse salariale* […]. *Si le coût de l'offre de formation est maîtrisé, il sera possible au printemps prochain de recruter à nouveau des enseignants-chercheurs. Il faut donc jouer sur l'offre de formation et c'est difficile mais il n'y a manifestement pas d'alternative à cette contrainte majeure* »[100]

[100] Procès-verbal du CEVU du 6 juin 2013, p. 9.

À Rennes 2, une note de juillet 2012 intitulée « Éléments de réflexion sur les modalités de gestion des heures d'enseignement » résume la problématique des heures complémentaires : celles-ci résultent de l'écart entre la charge et le potentiel. Or, le premier est simplement constaté, alors que la seconde est considérée comme étant susceptible d'évoluer ; l'offre apparait bien ainsi comme la « *variable d'ajustement* » de la charge aux moyens disponibles : « *La détermination de l'enveloppe dévolue à chaque UFR pour financer ses heures complémentaires dépend de deux données fondamentales : le potentiel d'enseignement d'une part et la charge d'enseignement d'autre part. Il est donc indispensable d'évaluer au plus juste ces deux paramètres. Le potentiel est connu, il est la résultante des affectations des personnels enseignants et de leur obligation de service statutaire. Des ajustements doivent être prévus pour prendre en compte en cours d'année universitaire des congés non prévisibles en début de période* […]*. Le second paramètre est sans doute plus difficile à apprécier notamment pour une nouvelle habilitation telle celle qui se met en place pour les années 2012-2016. C'est également sur ce paramètre que les marges de manœuvre existent et qu'il faudra par conséquent agir afin de respecter la contrainte financière* ».

L'idée s'impose ainsi dans la plupart des établissements que l'effort doit porter, dans un contexte marqué par l'absence ou la faiblesse des créations d'emplois et la stabilité de la subvention pour charge de service public, sur la régulation de l'offre de formation. Si la maîtrise des heures complémentaires est moins « rentable » que les mesures affectant le potentiel (une université a ainsi calculé que l'économie réalisée grâce à la suppression de 25 000 heures, soit 10 % de son offre de formation, équivalait à celle résultant de la non-publication de vingt-trois emplois, lesquels représentent seulement 2,7 % de son potentiel statutaire), elle est aussi plus facile à mettre en œuvre et moins coûteuse politiquement. Elle apparaît ainsi comme le seul moyen de faire face à l'augmentation de la masse salariale en contenant la charge d'enseignement, voire en la réduisant en cas de difficultés budgétaires.

« *Faire des choix* », « *dégager des marges* », les mêmes expressions reviennent sans cesse dans les documents de cadrage ou les procès-verbaux des conseils d'UFR, des CEVU ou des CA des universités. La contrainte financière se double ici d'un enjeu d'attractivité : les universités doivent adapter leur offre aux évolutions du marché du travail si elles veulent continuer d'attirer des étudiants de plus en plus attentifs aux perspectives d'insertion professionnelle. Or, la nécessité de contenir la charge d'enseignement implique de compenser l'ouverture de nouvelles formations par des fermetures en nombre équivalent. Partout, l'obligation de fonctionner à moyens constants favorise ainsi l'émergence d'une *politique de formation*.

3.2. Agir sur l'offre : quels leviers pour les établissements ?

S'il est difficile d'établir une typologie des mesures prises par les établissements pour réduire leur charge d'enseignement, il convient cependant de distinguer celles qui visent à resserrer l'offre en supprimant des formations ou en réduisant leur volume horaire et celles qui portent sur l'organisation des enseignements.

Les premières sont à l'évidence les plus difficiles à mettre en œuvre. La fermeture d'une formation n'est pas seulement perçue comme un échec et une remise en cause personnelle pour les enseignants-chercheurs concernés, mais comme un risque d'affaiblissement de l'université par rapport à ses concurrents. Elle pose en outre au niveau licence, la question de l'accès à l'enseignement supérieur des étudiants les plus modestes. Sur les deux derniers points, on constate cependant une évolution des mentalités et des pratiques :

- l'idée naguère couramment répandue selon laquelle l'attractivité d'un établissement dépend du nombre et de la diversité de ses formations s'est trouvée largement démentie par les faits et tend à disparaître au profit d'une approche plus stratégique : les universités cherchent de plus en plus à se différencier en recentrant leurs activités de formation et de recherche autour de leurs domaines d'excellence et en renforçant la cohérence et la lisibilité de leur offre[101] ; elles tendent à développer une identité propre, en particulier au niveau master, quitte à renoncer à certaines formations dans des secteurs où elles ne disposent pas d'un potentiel scientifique ou d'un effectif étudiant suffisants ;
- la volonté de développer le maillage territorial de l'enseignement supérieur en proposant partout le plus large éventail de formations, qui a prévalu pendant près de trente ans avec la création de nouveaux établissements et la multiplication des antennes universitaires, cède progressivement la place à une logique de *densification* du tissu universitaire, avec le développement des PRES (et désormais des COMUE), le plan Campus et les investissements d'avenir, en même temps que de *coopération* entre établissements, qui conduit à penser l'offre au niveau régional, voire interrégional, tendance que devrait renforcer la mise en place du contrat de site.

Ce développement simultané de politiques d'établissement et de politiques de site devrait favoriser, à terme, une évolution raisonnée de l'offre à l'échelle d'un territoire donné. Pour autant, les redéploiements demeurent aujourd'hui limités. Les fermetures de formations continuent en particulier de se heurter :

- au décalage déjà évoqué avec les besoins de la recherche : c'est le cas dans de nombreux champs disciplinaires (sciences et techniques, droit public, etc.), où les masters recherche en particulier voient leur effectifs se réduire d'année en année au profit des Masters professionnels, obligeant les universités à effacer progressivement la distinction entre ces deux types de formation en mutualisant une partie de leurs enseignements ;

[101] Voir sur ce point le rapport de l'IGAENR de décembre 2011 consacré aux *Pôles de proximité et réseaux territoriaux d'enseignement supérieur*, pp. et suivantes.

Encadré 34 : les masters recherche, un enjeu pour l'université

À l'université de Caen, le conseil d'UFR de la faculté de droit note en décembre 2009 que « *les masters recherche sont fragilisés par la raréfaction des candidatures* ». Le M2 recherche de droit privé a vu ses effectifs divisés par deux en quelques années ; durant deux années consécutives, celui de droit public / droits fondamentaux, qui accueille en 2009 un effectif particulièrement faible, n'a pas pu ouvrir faute d'étudiants. Il apparaît donc impossible de maintenir ces formations en l'état dans le cadre du renouvellement de l'offre. Or, comme le souligne le doyen, « *l'absence de master recherche aboutirait, à plus ou moins long terme, à la disparition de nos centres de recherche, et donc de la dimension recherche de notre faculté, ce qui n'est pas envisageable* ». De l'avis général des membres du conseil, « *la seule possibilité de survie de nos formations recherche* […] *est d'offrir une formation de M2 en Y, avec un tronc commun et deux parcours (recherche et professionnel)* » .

C'est vrai également de certains masters professionnels qui s'appuient sur des équipes de recherche performantes mais peinent à trouver leur public, en particulier dans le domaine industriel.

Encadré 35 : faire évoluer les masters professionnels à faibles effectifs

Le master « systèmes énergétiques électriques » de l'université du Havre, qui forme des cadres spécialisés dans l'intégration des nouvelles technologies aux réseaux et dispositifs complexes à énergie électrique, attirait en 2012 un nombre très réduit d'étudiants, malgré un excellent adossement à la recherche, de nombreux débouchés dans l'industrie (énergie, automobile, etc.) et des collaborations nouées avec plusieurs grandes entreprises présentes sur le territoire normand (Thales, EDF, Total, Renault). L'université étudie sa transformation en formation d'ingénieurs en partenariat avec l'INSA de Rouen, qui permettrait d'afficher plus clairement son caractère professionnalisant et de renforcer ainsi son attractivité.

- à la question de la continuité des parcours au sein de l'établissement : ainsi, à Rennes 2, un membre du CEVU indique en 2013 au cours d'un débat sur la fermeture de formations à faibles effectifs qu'« *il est difficile d'apprécier toutes les situations de façon systématique* » en citant l'exemple d'un parcours de 3ème année de licence AES, qui présente un effectif « *limite* », mais dont « *les enseignements sont nécessaires à la poursuite dans le master correspondant, master qui, du fait de l'apport d'étudiants extérieurs, ne connaît lui aucun problème d'effectifs* » (CEVU du 13 mai 2011) ;
- à un problème de gestion des ressources humaines : la répartition des effectifs étudiants entre tel et tel champ disciplinaire évolue beaucoup plus vite que le potentiel d'enseignement, dont le renouvellement dépend du nombre et de la nature des emplois déclarés vacants. La décision de réduire l'offre en cas de diminution du nombre d'inscrits dans une composante, un département ou une formation est ainsi fréquemment reportée au motif qu'elle se traduirait par la mise en sous-service des enseignants et enseignants-chercheurs concernés – lesquels ne

pourraient pas davantage compléter leur service dans un autre établissement du fait du caractère général de la désaffection envers certaines disciplines.

Encadré 36 : la suppression de certaines formations entraîne la mise en sous-service d'enseignants et d'enseignants-chercheurs

L'université Rennes 2 s'est ainsi trouvée confrontée à la baisse de ses effectifs en lettres, où elle disposait de nombreux enseignants-chercheurs, et à leur augmentation rapide en information-communication, où son potentiel était quasiment inexistant. Elle a dû recruter, pour faire face à cet afflux d'étudiants, de nombreux personnels non-titulaires (contractuels et vacataires) dont la rémunération en heures complémentaires est venue s'ajouter à celle des personnels statutaires de l'UFR de lettres, entraînant un surcoût pour l'université. Après de longs débats, l'université s'est résolue à fermer la licence de lettres classiques et à fondre une partie de ses enseignements au sein d'une nouvelle licence « culture classique et modernité européenne ». Cette formation moins spécialisée, construite autour de quatre disciplines complémentaires (littérature ancienne, française et comparée, histoire, archéologie et histoire de l'art) et offrant une part importante d'enseignements mutualisés, semble avoir trouvé son public à la rentrée 2013. Cette évolution de l'offre ne s'est pas moins traduite par des situations de sous-service à l'UFR de lettres. De plus, elle ne permet pas de résoudre, sinon à long terme, au fur et à mesure des redéploiements, les difficultés liées à l'absence de potentiel en information-communication.

De même au Havre, le directeur de l'UFR de sciences et techniques rappelle que « *les consignes du président sont claires : ne pas s'intéresser aux conséquences sur les services d'enseignement* ». Il ajoute que la problématique des sous-services est récurrente : « *Cette année déjà, pour compléter leur service, plusieurs enseignants ont dû chercher des heures en dehors de leurs spécialités, voire de leur section CNU* ». Il indique à cet égard que le vice-président en charge des moyens travaille à la mise en place d'une « bourse aux heures intercomposantes » pour les personnels ne pouvant effectuer la totalité de leur service dans la composante où ils sont affectés (conseil de l'UFR du 2 mai 2013).

Si la réduction du volume horaire de certains enseignements se heurte à l'application de l'arrêté licence d'août 2011, de nombreux établissements ont néanmoins entrepris de rapprocher les formations « excédentaires » du seuil de référence de 1 500 heures (à l'exception des DUT, dont le volume horaire, fixé nationalement par l'arrêté du 3 août 2005, varie de 1 620 à 1 800 heures selon les spécialités).

Encadré 37 : la réduction des volumes horaires, un levier de réduction des coûts, en particulier dans les formations accueillant un grand nombre d'étudiants

À Paris 1, le conseil de l'UFR d'études juridiques générales du 23 février 2012 s'est ainsi prononcé en faveur de l'allègement d'environ 300 heures de la maquette de la licence en droit, grâce en particulier à la réduction du volume horaire de toutes les options de 39 à 26 heures. Le CEVU décide par ailleurs le 22 mars suivant la suppression en L3 des quatre parcours (« indifférencié », « droit privé », « droit public », « droit international et européen ») au profit d'une L3 unique, ainsi que la fusion de deux mentions de licence en une seule, avec un L1 et un L2 indifférenciés et cinq parcours en L3

À Rouen, la lettre de cadrage budgétaire pour 2014 subordonne la mise en œuvre de l'arrêté licence à la diminution du volume horaire de certaines maquettes, « *dans un souci d'harmonisation et de solidarité* ». Cette diminution « *n'est pas un objectif en soi, mais elle ne peut rester un tabou dans la mesure où elle ne met pas en cause la reconnaissance nationale de nos diplômes* ».

Les formations à forts volumes horaires se prêtent en effet à la réalisation d'économies substantielles pour un impact limité en matière d'offre de formation – une réduction de quelques heures se traduisant par une diminution importante de la charge d'enseignement et donc du nombre d'heures complémentaires. Ainsi, à Paris 1, cette mesure représente à elle seule 40,9 % de l'effort de réduction du coût de l'offre engagé à la rentrée 2013 (8 000 heures sur 10 130), et jusqu'à 95 % à l'UFR d'économie-gestion.

Encadré 38 : Des disparités importantes entre composantes – l'exemple de Rennes 2

À Rennes 2, en 2011, sur les vingt-six spécialités de licence, cinq consomment à elles seules 49 % des heures délivrées (AES, histoire, LEA, psychologie, STAPS), soit 55 037 heures sur 112 631. Le volume horaire moyen de ces cinq spécialités s'élève à 1 662 heures / étudiant (et jusqu'à 1 821 heures pour les STAPS), contre 1 492 pour l'ensemble des licences.

Si à l'échelle de l'établissement, la baisse des effectifs a été de 6 % entre 2005 et 2007 (et celle des heures réalisées de 3 %), elle a été beaucoup plus forte en AES et en histoire (de l'ordre de 20 % en trois ans), sans entraîner pour autant de réduction notable de la charge d'enseignement. En STAPS, le nombre d'inscrits diminue de 10 % entre 2008 et 2009, tandis que la charge décroît seulement de 1 %. À l'inverse, la psychologie a vu ses effectifs et sa charge augmenter respectivement de 4 % et de 17 %.

L'effet de seuil de volumes horaires constaté durant des phases de baisse d'effectifs aurait normalement dû jouer symétriquement dans ce cas, limitant la hausse des heures réalisées à moins de 4 %. L'université a calculé qu'en ramenant le H/E de ces cinq disciplines à huit heures / étudiant (moyenne du quart des licences les moins coûteuses), l'économie s'élèverait à 18 269 heures, pour un montant d'environ 730 000 €, sans engendrer de risque de sous-service, puisque le nombre d'heures complémentaires s'établirait encore à 25 000 (43 000 en 2011).

Toutefois, de façon générale, les universités se sont efforcées de diminuer la charge d'enseignement sans modifier le volume horaire des formations, en agissant sur l'organisation des enseignements. Elles ont notamment eu recours à certaines mesures, qui ne présentaient pas de difficulté particulière de mise en œuvre :

- la réduction du nombre de groupes de TD, qui constitue un facteur important de coût : certains établissements pratiquent une forme de *surbooking* consistant à inscrire plus d'étudiants dans les groupes que ces derniers ne peuvent en accueillir, afin de prendre en compte la baisse des effectifs constatée lors des premières semaines de cours, ou réduisent le nombre de groupes à la fin du premier semestre. Pour être efficace, cette mesure doit s'accompagner d'une réduction des services enseignants ou des vacations correspondants. Le relèvement des seuils de dédoublements, qui figure dans la plupart des notes de cadrage, pose néanmoins

dans certains cas des problèmes de locaux – la dimension des salles ne permettant pas de dépasser un certain effectif – et de suivi individualisé des étudiants ;

- la limitation du nombre d'options et d'UE libres offertes aux étudiants ;
- les modalités de préparation du C2i, en diminuant la part des enseignements en présentiel au profit des modules d'autoformation ;
- la mutualisation des enseignements de langue pour non spécialistes déjà évoquée *supra*, avec la création de services dédiés et l'organisation de cours ouverts à tous les étudiants, quelle que soit leur composante, ont permis, là où elles ont été mise en œuvre, de mieux utiliser le potentiel enseignant en réduisant le nombre de groupes.

La combinaison de ces différentes mesures, en particulier la fermeture de certaines formations ou la limitation de leur volume horaire, permet dans certains cas de réduire significativement le nombre d'heures complémentaires. Elle ne suffit pas pour autant à remédier au déséquilibre entre charge d'enseignement et effectifs étudiants auquel sont confrontées certaines universités.

3.3. Les formations à faibles effectifs, un enjeu particulier pour de nombreux établissements

L'un des principaux facteurs de surcoût de l'offre de formation réside dans la multiplication des unités d'enseignement à faibles effectifs. Ces dernières, qui résultent de situations très diverses et dont la part varie selon les établissements (voire les composantes), représentent pour certains une charge particulièrement lourde – au point qu'elles font l'objet d'un des deux indicateurs permettant de mesurer la maîtrise de l'offre de formation dans le cadre du programme 150. Le problème concerne, à des degrés divers, tous les établissements dans lesquels s'est rendue la mission. Il est dans certains cas limité et tient pour l'essentiel à l'augmentation du nombre de masters depuis la mise en place du LMD. La richesse et la diversité de l'offre, qui comprend parfois des formations très spécialisées et s'appuie sur un large éventail d'options, contribue alors à l'existence d'enseignements à faibles effectifs[102].

[102] Le caractère extrêmement spécialisé de certaines formations ne constitue pas toujours une garantie d'insertion professionnelle pour l'étudiant. Il peut arriver, même si les universités veillent désormais à éviter ce type de pratique, qu'il réponde au souhait d'un enseignant-chercheur d'enseigner uniquement les matières correspondant à son domaine d'expertise.

Encadré 39 : les formations à faibles effectifs peuvent résulter de la spécialisation des enseignements dans les grandes universités de recherche

C'est le cas, par exemple à Paris 1, qui ne connaît pourtant pas de problème d'attractivité et dont le modèle pédagogique, fondé sur la pluridisciplinarité et la mutualisation des enseignements, tend à limiter largement le phénomène. L'audit flash réalisé par l'IGAENR en décembre 2012 n'en souligne pas moins l'incidence des formations à faibles effectifs sur l'équilibre financier de l'établissement (une trentaine de spécialités de master sur les quelques deux cents proposées accueillaient alors moins de dix étudiants). De même l'AERES, tout en soulignant l'excellence des formations délivrées par l'université, notait que certaines mentions « *s'apparentent à une juxtaposition de spécialités fonctionnant de manière relativement indépendante* », ce qui entraîne parfois une multiplication des parcours et des options ou encore des recoupements entre les champs couverts par telle ou telle spécialité. Elle suggérait des mutualisations [103] et invitait l'université à poursuivre son effort de regroupement des spécialités au sein de mentions cohérentes : « *Sans qu'il soit nécessaire de supprimer une spécialité au profit d'une autre ou de les fusionner, il pourrait être intéressant, notamment pour les spécialités à faible horaire hebdomadaire d'enseignement, d'ouvrir des enseignements de la spécialité voisine en option, ou de mutualiser certains cours* ».

Ailleurs, ces derniers tiennent au développement incontrôlé de l'offre ou à l'existence de sites délocalisés ne disposant pas d'un vivier suffisant et accueillant de ce fait un nombre limité d'étudiants.

Encadré 40 : le coût à l'étudiant est souvent plus élevé dans les antennes délocalisées

À Nantes, l'émiettement des formations se traduit par un nombre important de parcours (485 recensés dans les données fournies par l'université), qui pose la question de la lisibilité des formations et mobilise des ressources importantes. L'examen des effectifs confirme cette atomisation de l'offre. Au total, les formations accueillant moins de dix étudiants représentent près de 20 % des parcours, en licence comme en master.

À Caen, la question est particulièrement sensible pour certains diplômes proposés dans les sites délocalisés. L'université a ainsi décidé de fermer les premières années de licence en sciences de l'antenne de Cherbourg à la rentrée 2014.

L'université Rennes 2 a mesuré les écarts de coût à l'étudiant entre formations délivrées à Rennes et à Saint-Brieuc au cours de l'année universitaire 2010-2011 en calculant le ratio, pour chaque niveau d'enseignement, entre le nombre d'heures effectuées (services faits) et le nombre d'étudiants inscrits en présentiel (ou « assidus ») : Ils vont en moyenne du simple au double et sont encore plus élevés en licence, où le ratio s'établit à 9,4 à Rennes et à 23,2 à Saint-Brieuc.

[103] Par exemple entre les mentions « management » (qui comporte une spécialité « développement des ressources humaines ») et « travail et études sociales », ou encore entre la spécialité « modélisation statistique, économique et financière » de la mention « modélisation appliquée » (en particulier le parcours « méthodes quantitatives pour banque / finance) et la spécialité « modélisation et méthodes mathématiques » de la mention « mathématiques appliquées à l'économie et à la finance ».

Tableau 34 : des écarts de coût importants entre les formations délivrées à Rennes et à Saint-Brieuc

	Nb d'inscrits en présentiel		Services faits en HETD		Services faits/inscrit en présentiel	
	Rennes	**St-Brieuc**	**Rennes**	**St-Brieuc**	**Rennes**	**St-Brieuc**
DEUST	200	38	4 556	1 470	22,8	38,7
Licences	9 789	419	91 778	8 879	9,4	23,2
Licences pro	181	87	5 282	1 683	29,2	24,1
Prépas Capes	662	39	9 012	235	13,6	6,0
Total	**10 832**	**583**	**110 628**	**12 267**	**10,2**	**21,0**

Source : université Rennes 2, mise en forme IGAENR

Dès lors, il n'est pas étonnant que les universités aient identifié la réduction du nombre de formations à faibles effectifs comme l'un des principaux leviers permettant de maîtriser le coût de l'offre et que la fixation de « seuils » constitue l'une des premières mesures prises à cet effet. Toutes ont ainsi subordonné l'ouverture de parcours, d'options ou d'unités d'enseignement à un nombre minimum d'inscrits (le plus souvent quinze étudiants au niveau licence et dix au niveau master). Ce type de mesure est aujourd'hui appliqué dans la quasi-totalité des universités. Il est généralement assorti, comme à Lyon 1 ou à Rennes 2, de dérogations pour les enseignements considérés comme stratégiques – soit qu'ils correspondent à des points forts de l'établissement en matière de recherche, soit qu'ils alimentent des masters attirant des étudiants issus d'autres universités (et donc ne posant eux-mêmes de problème d'effectifs), soit encore qu'ils correspondent à des disciplines rares, non enseignées au niveau régional, voire national (comme les langues scandinaves à Rennes 2).

Encadré 41 : la mise en place de seuils d'ouverture des formations

Lyon 1 a décidé en mai 2012 de fermer toutes les unités d'enseignement comptant moins de douze étudiants, en majorité des master 2 « recherche ». Sur cent soixante formations concernées, quarante-cinq ont formulé une demande de dérogation. « *Le résultat a été la diminution de quinze parcours (quelques fermetures mais surtout des mutualisations)* »[104]. À Rennes 1, l'université a évalué à 31 600 heures les enseignements accueillant un effectif inférieur aux seuils fixés, dont 18 000 non concernées par des dérogations.

[104] *La gestion des enseignants des universités dans un contexte d'autonomie, op. cit.*, p. 31.

L'université de Caen, plutôt que d'imposer la fermeture des formations à faibles effectifs, a défini des seuils de financement. Les composantes saisissent le volume horaire de chaque élément pédagogique et le nombre de groupes par TP, TD ou cours magistral est déterminé par les effectifs étudiants inscrits en formation initiale dans APOGÉE, divisés par les seuils de financement ou de dédoublement. Les éléments pédagogiques dont les effectifs sont inférieurs au seuil de financement voient leur charge reconnue partiellement et leur dotation minorée. Le choix de les ouvrir ou non revient aux composantes, qui peuvent les financer en partie sur ressources propres ou dégager des marges en organisant différemment leurs formations (mutualisations, diminution du nombre de groupes de TD, etc.). Les lettres de cadrage insistent par ailleurs sur la nécessité de proposer des unités d'enseignement ou des options en cohérence avec les finalités pédagogiques du diplôme et susceptibles d'attirer un nombre significatif d'étudiants. Deux types de seuils sont ainsi fixés à l'échelle de l'établissement : des seuils de dédoublement pour les CM, TD et TP (non contraignants, mais pris en compte dans l'attribution des moyens à la composante) et des seuils progressifs de financement. La notion de petits effectifs s'applique à l'élément pédagogique le plus fin, et non pas seulement au diplôme. L'enjeu est en effet de limiter le nombre d'options offertes aux étudiants. Une dérogation a été accordée aux spécialités danois, finnois, norvégien, suédois et russe de la licence LLCE, qui bénéficient d'une reconnaissance minimale de 80 % de leur charge, indépendamment du nombre d'inscrits.

Ces dispositions, désormais quasi générales, se heurtent néanmoins à plusieurs difficultés : la première est liée à l'écart entre le nombre d'inscrits administratifs (sur la base duquel est prise à la rentrée la décision d'ouverture ou non de la formation) et le nombre d'inscrits pédagogiques (et a fortiori d'étudiants assidus), qui se révèle souvent inférieur – faisant ainsi passer la formation concernée en dessous-du seuil sans qu'il soit toujours possible de la fermer en cours d'année ; la seconde est politique et tient à la résistance opposée à ce type de mesure par certains enseignants-chercheurs, pour des raisons personnelles ou idéologiques.

Encadré 42 : les fermetures de formations se heurtent parfois aux intérêts particuliers des composantes ou de certains enseignants-chercheurs

Le débat qui s'est tenu en novembre 2011 au sein d'une UFR de sciences et techniques éclaire, au moins partiellement, les obstacles auxquels se heurtent encore parfois les efforts de rationalisation de l'offre de formation. Le ministère ayant émis des réserves sur la pertinence d'un parcours en L3, l'équipe pédagogique propose à l'unanimité moins une voix la fermeture de ce dernier du fait de son positionnement atypique au sein de la licence, de l'absence de réel adossement à la recherche et de master correspondant, du faible nombre d'inscrits (tombé de six à trois entre 2008 et 2011) et de la possibilité de réaliser une économie de 550 heures d'enseignement sans placer aucun titulaire en situation de sous-service. Le porteur de la formation, soutenu par le directeur de l'UFR, obtient néanmoins son maintien en invoquant notamment la réussite de quatre étudiants aux concours de recrutement de l'éducation nationale en deux ans, le nombre également réduit d'inscrits dans d'autres parcours et la nécessité pour une université de proximité, « *souffrant de la promiscuité géographique de structures plus anciennes, plus importantes en termes d'effectifs étudiants et avec de solides cartes de formation* », de proposer « *une offre diversifiée et attractive envers la population locale de futurs étudiants, souvent indécis à l'issue de leur baccalauréat et cherchant le choix le plus large possible dans l'offre de formation accessible géographiquement parlant* » – ce dernier argument renvoyant à la concurrence avec l'université voisine (laquelle accueille un nombre trois fois supérieur d'étudiants) et à la difficulté à se différencier en privilégiant un nombre limité de secteurs d'excellence.

Loin d'être anecdotique, ce débat illustre à la fois la prise en compte croissante de la question des coûts dans la réflexion sur l'évolution de l'offre et le rejet par certains de critères qualifiés de « *comptables* », au motif que « *les finances de l'UFR ne sont pas en péril* ». Il témoigne également de l'absence de pilotage au niveau de l'établissement au moment des faits (la mission n'ayant trouvé trace d'un débat sur le parcours concerné ni dans les comptes-rendus du CEVU ni dans ceux du CA), de la part des considérations personnelles dans certaines décisions relatives à l'offre (défense du *statu quo*, volonté de maintenir l'équilibre entre les composantes et les spécialités, préservation du volume d'heures complémentaires, etc.) et pour finir de la croyance, qui continue de prévaloir ici ou là, selon laquelle une université est d'autant plus attractive qu'elle dispose de l'offre de formation la plus large possible. Le renforcement du pilotage au niveau de l'établissement, la vigilance accrue des directeurs de composante, qui jouent de plus en plus un rôle de relais des mesures prises par les équipes présidentielles et validées par les instances, les difficultés budgétaires de certains établissements enfin, qui ont favorisé la prise de conscience au sein de la communauté universitaire des enjeux liés à la soutenabilité de l'offre, ont cependant permis de réduire très largement ce type de résistance, qui apparaît aujourd'hui marginal au sein des établissements.

La troisième difficulté à laquelle se heurte la définition de seuils d'ouverture tient à la place occupée par les formations à faibles effectifs dans certains établissements confrontés à la stabilité, voire à la baisse de leurs effectifs. Le problème est alors structurel et ne peut être résolu par des mesures ponctuelles ou d'ampleur limitée ; la fermeture de plusieurs dizaines de formation étant difficilement envisageable, l'établissement est conduit à repenser entièrement l'architecture de son offre pour sauver les enseignements à faibles effectifs en les mutualisant le plus possible.

Plusieurs universités se sont ainsi livrées à une réorganisation complète de leur offre. Elles ont notamment développé au niveau licence des cursus pluridisciplinaires qui entraînent, à travers la mise en place de troncs communs et la mutualisation de nombreux enseignements, une diminution de la charge globale, sans réduire pour autant le nombre d'heures par étudiant. Cette évolution, loin de dégrader l'offre, favorise au contraire la spécialisation et l'orientation progressive et peut contribuer par là même à améliorer la réussite étudiante. Le même travail a été mené au niveau master, où de nombreux établissements ont fusionné partiellement les parcours recherche, victimes de la désaffection des étudiants, avec les parcours professionnels.

Encadré 43 : la mise en place de troncs communs à plusieurs formations pour limiter les coûts

À Rouen, le développement de la pluridisciplinarité – et donc la mise en place d'enseignements mutualisés – constitue dès 2010 l'un des principaux leviers utilisés pour réguler l'offre. La spécialisation progressive en licence est clairement présentée comme une « *démarche d'optimisation* » destinée à limiter la charge d'enseignement : « *Pour favoriser la pluridisciplinarité et l'orientation progressive, la mise en place de troncs communs* […] *est souhaitable en S1 ou en L1. Les parcours ne sont pas justifiés en L1 et* […] *la mise en place d'options n'est pas pertinente. En L2* […]*, les matières optionnelles ne doivent pas dépasser 10 % du volume horaire. En L3, le nombre de parcours doit être justifié par le projet pédagogique, les flux étudiants et les objectifs d'insertion professionnelle ou de poursuite d'études, en master notamment* ».

Ces mutualisations constituent probablement, avec la limitation du volume horaire des formations à très fort effectif, la mesure la plus efficace pour maîtriser le coût de l'offre tout en préservant les enseignements à faibles effectifs et en évitant (ou du moins en limitant) les situations de sous-service. Il a ainsi semblé utile à la mission de rendre compte de façon détaillée de la réflexion conduite par deux établissements, Rennes 2 et Le Havre, qui ont placé cette question au cœur de leurs préoccupations : ce travail fait l'objet de l'annexe 1 du rapport.

Les établissements disposent d'un large éventail de moyens plus ou moins aisés à mettre en œuvre (certains posant il est vrai de réelles difficultés, en particulier statutaires) pour diminuer leur charge d'enseignement en agissant à la fois sur le potentiel ou sur l'offre. Si la plupart de ceux dans lesquels s'est rendue la mission y ont eu largement recours ces dernières années, d'autres sont encore loin d'avoir épuisé leurs marges en matière d'organisation des enseignements et de réduction du coût de leurs formations. L'État, qui contribue pour une très large part à leur financement à travers la subvention pour charge de service public, pourrait les inciter à accroître leur effort dans le cadre du dialogue contractuel. **Il conviendrait pour cela d'étayer les échanges avec les établissements par des indicateurs relatifs à la gestion de l'offre (en portant une attention particulière à la mutualisation des enseignements) aussi bien que du potentiel (en analysant la structure, l'évolution et l'adaptation des emplois aux besoins constatés).**

Le contrat, qui constitue un outil particulièrement intéressant de gestion des relations entre l'État et ses opérateurs, ne joue plus aujourd'hui qu'un rôle marginal dans le financement des universités. Sa part, déjà modeste avant leur accession aux responsabilités et compétences élargies, s'est encore réduite depuis qu'elles disposent d'un budget global intégrant la masse salariale – au point que les créations d'emplois, même en nombre limité, constituent

aujourd'hui l'une des seules cartes entre les mains de l'État dans la négociation avec les établissements. **Il apparaît nécessaire à la mission de renforcer le contrat pour en faire un instrument efficace de pilotage en même temps qu'un levier d'optimisation des moyens alloués aux universités.** Peut-être l'accent a-t-il été mis de façon excessive au cours des dernières années sur sa dimension stratégique, au détriment du *dialogue de gestion* entre l'État et les établissements (à l'image de celui qu'ils entretiennent eux-mêmes avec leurs composantes). Un contrat rénové, assorti de moyens significatifs, doit permettre une meilleure prise en compte de leur situation respective : à la fois de leurs atouts et de leurs handicaps, des contraintes auxquelles ils sont soumis (du fait de leur histoire, de leur environnement, de l'évolution de leur public, etc.) et des efforts qu'ils accomplissent pour améliorer leur gestion, maîtriser leur charge d'enseignement et tirer le meilleur parti de leur potentiel.

Le contrat doit s'appuyer pour cela sur une connaissance partagée des moyens disponibles et des choix opérés en matière de formation. **Ainsi, par exemple, la DGESIP et la DGRH doivent-elles être en mesure d'apprécier l'évolution de la charge d'enseignement et l'utilisation des emplois délégués (qu'ils soient effectivement pourvus ou que la masse salariale correspondante soit employée à d'autres fins) pour engager avec les établissements autonomes un dialogue constructif et respectueux de leur autonomie.** Il en va de la capacité même de l'État, principal financeur des universités et garant de la qualité des enseignements qu'elles délivrent, à s'assurer, dans un contexte budgétaire contraint, de la bonne gestion des deniers publics et de .la mise en œuvre effective, selon des modalités qu'il appartient aux établissements de définir, de la stratégie nationale en matière d'enseignement supérieur.

4. Les établissements ont déjà engagé des efforts importants en matière de réduction du coût des formations

La prise de conscience de l'impact économique de l'offre et la volonté de contenir le coût de l'activité de formation sont apparues, on l'a vu, au lendemain du passage aux RCE. Elles se sont opérées en deux temps : le premier correspond plus ou moins, selon les établissements, aux années 2009-2012, au cours desquelles sont prises ou envisagées les premières mesures de maîtrise de la charge d'enseignement ; le second à l'année 2013, au cours de laquelle le mouvement s'accélère et où sont lancées, pour la première fois, des opérations de réduction parfois significative du coût de l'activité de formation.

4.1. Face à l'augmentation de leurs charges, les universités se sont d'abord préoccupées de contenir leur offre de formation…

Face à l'extension de leur offre de formation, génératrice d'une augmentation du volume d'heures complémentaires et d'une augmentation rapide de la masse salariale, tous les établissements dans lesquels s'est rendue la mission ont essayé dans un premier temps, entre 2010 et 2012, de contenir leur charge d'enseignement à l'occasion du renouvellement de leur offre, voire, dans certains cas, en cours de contrat. Il ne s'agissait pas encore à ce stade de réduire les coûts ni même d'apprécier la soutenabilité de l'offre, mais bien de mettre un terme

à une expansion dont les équipes présidentielles commençaient à mesurer les dangers à court terme.

Cette première tentative a pris le plus souvent la forme d'une consigne adressée par la présidence à l'ensemble des composantes de construire la nouvelle offre « à moyens constants » par rapport à la précédente. Cette première tentative de régulation, qui témoigne d'une prise de conscience de la nécessité de mettre un terme à l'augmentation régulière du coût de l'activité de formation, n'a cependant pas produit les effets escomptés, ou du moins n'a pas suffi à enrayer l'augmentation constatée au cours des années antérieures, pour plusieurs raisons à la fois techniques et plus directement politiques :

- l'expression « à moyens constants », qui revient dans la plupart des lettres de cadrage, fait référence la plupart du temps au *volume horaire* des maquettes, et non au *coût* réel des formations. Or, à supposer que la charge d'enseignement demeure stable, la masse salariale continue de progresser du fait de la hausse des cotisations sociales (et dans certains cas du GVT), qui entraîne une augmentation mécanique des dépenses de personnel, et des mesures statutaires (équivalence TP/TD, mise en place du référentiel d'activité des enseignants-chercheurs) qui se traduit par une augmentation du volume d'heures complémentaires[105] ;
- la charge d'enseignement elle-même a eu tendance à s'alourdir en raison de la mise en œuvre du nouvel arrêté licence d'août 2011, qui impose un volume horaire minimum de 1 500 heures et prévoit le développement d'enseignement transversaux et de modules de professionnalisation mais aussi de la mise en place des masters « enseignement ». Le nombre d'heures complémentaire s'en est trouvé accru, même si les établissements qui en avaient la possibilité se sont efforcés de réduire le volume horaire de certaines licences (notamment en droit et en sciences) pour compenser la mise à niveau de celles affichant auparavant moins de 1 500 heures ;
- l'absence d'outils permettant de mesurer précisément le coût, et parfois même le volume horaire exact des formations, la possibilité souvent laissée aux composantes de compléter ou de modifier, fût-ce à la marge, les maquettes en cours d'année sans en informer les services centraux (en jouant par exemple sur les options ou le nombre de groupes de TD) n'ont bien souvent permis ni d'évaluer précisément le coût de la future offre, ni d'assurer son suivi au cours de la mise en œuvre du contrat ;
- enfin, la conscience des enjeux budgétaires liés à l'offre de formation étaient loin d'être partagées par l'ensemble de la communauté universitaire, alors que la situation financière de la plupart des établissements ne suscitait pas d'inquiétude

[105] Le rapport de la Cour des comptes cité plus haut souligne les limites de l'autonomie réelle des universités en matière de gestion du potentiel enseignant : « *l'articulation entre un cadre statutaire national et l'autonomie décisionnelle exercée localement par les instances universitaires élues ne permet pas de considérer que les universités, même si elles bénéficient de nouveaux leviers de décisions et de nouvelles marges de manœuvre (fongibilité du plafond d'emplois entre personnels enseignants et BIATSS, possibilité de soumettre au CA des mesures de transformation d'emplois, recrutement d'agents de catégorie A à durée déterminée ou indéterminée, politique indemnitaire par le biais de l'intéressement) disposent d'une complète autonomie de gestion* ». Il mentionne en particulier les paramètres d'évolution de la masse salariale et une part importante des décisions d'avancement et de promotion.

particulière. Les questions budgétaires occupaient encore une place relativement limitée dans les débats internes aux établissements et la plupart des personnels n'étaient pas en mesure d'apprécier les risques liés à l'augmentation de la masse salariale.

Ainsi l'objectif de renouvellement de l'offre « *à moyens constants* », non assorti de mesures concrètes, a-t-il pu apparaître aux yeux des responsables de formation, voire de certains directeurs de composante, comme une simple recommandation dont la mise en œuvre s'est révélée inégale selon les établissements.

À Caen, le renouvellement de l'offre de formation à la rentrée 2012 s'est fait sur la base d'une auto-évaluation portant essentiellement sur les aspects pédagogiques de chaque diplôme. Il a simplement été demandé aux composantes de définir un nombre restreint de parcours, organisés, lisibles et cohérents et de ne pas générer de surcoûts par rapport à l'offre de formation précédente. Faute d'éléments de mesure objectifs et fiables, la mise en place de la nouvelle offre a ainsi engendré une augmentation de 5,5 % du volume d'heures complémentaires (de 162 901 heures à 171 852), pour un coût de 366 182 € en année pleine (hors IUT). De même, à l'université Bretagne Sud, où le président avait clairement exprimé en 2010 sa volonté de réguler l'offre en demandant aux directeurs de composante de limiter le volume prévisionnel d'heures complémentaires à 30 % du potentiel statutaire, en subordonnant l'ouverture des formations habilitées par le ministère au nombre d'inscrits (sauf à être financées par les composantes sur leurs ressources propres)[106] et en soulignant la nécessité de développer des mutualisations afin de réduire le nombre d'unités à faibles effectifs, la nouvelle offre s'est néanmoins traduite par une augmentation du nombre de diplômes, avec deux licences générales et cinq licences professionnelles supplémentaires et trois nouveaux parcours en master professionnel.

À Grenoble, la mission IGAENR sur le pilotage et l'organisation de la fonction formation notait en juillet 2011, lors de sa visite à l'université Pierre Mendès-France, que si le mot d'ordre consistant à bâtir une offre de formation à coût constant avait été parfaitement entendu et intégré par les composantes, la dimension financière ne figurait pas explicitement dans les notes de cadrage élaborées à l'occasion de la campagne d'habilitation, qu'il s'agisse des licences ou des masters[107], et que « *le modèle de calcul du coût de l'offre de formation rest(ait) à construire* ». De ce fait, même si aucune esquisse du coût de l'offre soumise à habilitation n'a été réalisée, cette préoccupation a été très présente dans les réflexions menées au sein des composantes, qui se sont plus ou moins équipées pour la prendre en charge.

Un premier travail a été mené sur le coût des maquettes d'une composante, associant VP-CEVU, VP-finances, responsables administratifs et pédagogiques, afin d'estimer le coût prévisionnel de la nouvelle offre, son coût réel et d'identifier l'origine des écarts constatés. Les premiers résultats mettaient en évidence la priorité accordée au niveau master (en volume horaire dispensé à chaque niveau) au détriment de la licence et un écart par rapport aux critères de répartition des moyens retenus lors de l'élaboration du budget. L'université

[106] La taille des groupes a été définie centralement : 150 étudiants en CM, 40 en TD, entre 20 et 24 en TP.

[107] La note relative aux masters donnait cependant des indications à caractère quantitatif, concernant des effectifs minimaux pour constituer un groupe ou encore des horaires d'enseignement à respecter.

souhaitait étendre cette démarche aux autres composantes, sans méconnaître les oppositions qu'elle risquait de susciter de la part de certains directeurs d'UFR, qui considèrent que « *la politique pédagogique appartient aux composantes* ».

L'université Paris 1 est sans doute l'une de celles où la consigne a été appliquée le plus strictement. Bien qu'elle n'ait jamais eu pour politique d'accroître inconsidérément son offre de formation, que de nombreux diplômes aient été supprimés ou mutualisés au cours du contrat 2010-2014 et que des ajustements aient été opérés pour tenir compte de l'évolution des effectifs, l'université a vu sa charge d'enseignement augmenter plus rapidement ces dernières années que le nombre d'étudiants : le volume d'heures complémentaires s'est ainsi accru de près de 20 % entre 2006 et 2009, alors que le nombre d'inscrits administratifs à titre principal progressait seulement de 4,9 % entre 2007-2008 et 2010-2011 et que le taux d'encadrement tendait à s'améliorer. Si le mouvement se ralentit après 2011 et le passage aux RCE, l'augmentation de la charge, qui passe de 304 574 à 322 426 heures entre 2010-2011 et 2011-2012 (+ 5,8 %), demeure supérieure à celle des effectifs, en progression de seulement 2,8 %[108]. Elle se traduit par une hausse de 6,81 % des heures complémentaires, avec de fortes variations entre les domaines de formation (elles progressent de 2,64 % en économie - gestion et de 11 % en droit mais diminuent de 1 % en sciences humaines et sociales).

Le renouvellement de l'offre dans le cadre de la préparation du contrat 2014-2018 marque une première étape dans la prise en compte du coût des formations à l'échelle de l'établissement. Pour la première fois, la maîtrise de la charge d'enseignement ne relève pas de décisions prises au niveau des équipes pédagogiques ou des composantes mais bien d'une politique d'établissement. Les éléments de cadrage communiqués aux membres du CEVU le 10 novembre 2011 prévoient notamment :

- de mettre à niveau les licences n'atteignant pas le volume horaire minimum de 1 500 heures prévu par le nouvel arrêté « *en étant le moins consommateur possible d'heures d'enseignement* » ; il est ainsi conseillé d'augmenter le nombre d'heures en L3, voire en L2 plutôt qu'en L1, où l'augmentation de la charge d'enseignement serait plus importante du fait du nombre d'étudiants, et donc de groupes ;
- d'appliquer strictement en master la règle des « moyens constants » : toute création devra être compensée par une suppression. Il est précisé qu'« *une restructuration peut aussi être envisagée, soit au sein d'un master par la suppression de séminaires en surnombre, soit entre plusieurs masters existants au moyen d'une fusion* ».

Un courrier du président du 8 mars 2012 rappelle la nécessité de calculer le plus précisément possible la charge d'enseignement 2010-2011 à partir d'APOGÉE afin d'éviter toute augmentation de la future offre par rapport à l'actuelle. La lecture des procès-verbaux de conseils d'UFR fait apparaître non seulement que les directeurs de composantes ont bien

[108] Ces chiffres correspondent à la remontée APOGÉE fournie par l'université ; selon les données SISE, le nombre d'inscriptions administratives à titre principal serait passé de 37 908 à 39 224, soit une hausse de 3,47 %.

relayé ces consignes et veillé à leur mise en œuvre, mais que certains sont même allés plus loin en faisant du coût par étudiant un élément d'arbitrage entre les différents projets qui leur étaient soumis.

Encadré 44 : la prise en compte à Paris 1 du coût par étudiant dans les arbitrages sur l'évolution de l'offre de formation

Le directeur de l'UFR d'économie rappelle ainsi dans sa note de présentation de la nouvelle offre master du 24 février 2012 qu'un premier questionnaire d'autoévaluation adressé par ses soins aux responsables de mentions et de spécialités « *incluait la question du coût par étudiant des différentes spécialités* » – l'UFR ayant considéré que « *l'exercice d'autoévaluation aurait été insuffisant s'il n'avait pas pris en compte la nécessité de faire des arbitrages sur les moyens, compte tenu de la contrainte forte de rareté des ressources* ». Cette démarche, initiée en octobre 2011, est adoptée à l'unanimité du conseil d'UFR le 28 novembre. Il est frappant de constater que les éléments de cadrage fournis par le directeur lors du conseil d'UFR du 13 octobre portent tous sur la maîtrise du coût des formations : « *il faut travailler dans la continuité du contrat actuel, mais sans s'interdire de fermer des formations et d'en ouvrir de nouvelles ; des arbitrages budgétaires devront être réalisés ; les critères pour décider de la fermeture éventuelle de spécialités comprendront, entre autres, leurs coûts par étudiant et leur gouvernance ; il ne faut pas s'interdire d'imaginer de proposer des spécialités mixtes avec un parcours recherche et un parcours professionnel ; il faut améliorer les mutualisations de cours entre les différents diplômes, pour éviter les cours redondants* ». Début janvier 2012, une réunion élargie à tous les membres du conseil d'UFR et à tous les porteurs de projets de mention ou de spécialité de master permet « *de faire apparaître des différences de coût entre les spécialités extrêmement fortes et* […] *d'identifier les sources d'économies nécessaires pour faire de la place aux nouveaux projets* ». Les procès-verbaux des conseils d'UFR des 18 et 26 janvier 2012 témoignent également de la prise en compte du coût de chaque diplôme dans l'élaboration de la nouvelle carte des formations[109].

De même, le directeur de l'UFR d'études internationales et européennes rappelle, le 24 février 2012, à propos du passage aux M2 indifférenciés et de la réduction de leur volume horaire, que « *les M2 ne sauraient être considérés comme la propriété de leurs responsables actuels* », que les maquettes doivent « *répondre à une véritable logique intellectuelle et pédagogique et* […] *à des besoins établis (en d'autres termes correspondre à des débouchés professionnels ou à une exigence scientifique particulière)* » et que « *l'attractivité des formations (mesurée par le nombre de candidatures et le taux de sélection) doit également être prise en considération* ». Il indique que « *l'évolution de l'offre* […] *ne pourra se faire qu'à coût constant, ce qui fait dépendre la création de nouveaux diplômes de la suppression d'autres* ». Il justifie ces mesures par la nécessité « *de travailler à la rationalisation de notre offre de formation et du contenu de chacun des cursus. Ce travail n'a pas été fait depuis des années et il est grand temps de s'y atteler* », par exemple en réduisant le nombre d'options proposées en M2.

[109] Le conseil d'UFR du 18 janvier 2012 conclut à la nécessité de réduire le coût de certains masters, où subsistent des cours à faibles effectifs ; celui du 26 janvier décide la suppression du parcours « modélisation statistique, économique et financière » (MOSEF) de la licence d'économétrie, en raison de son coût élevé par étudiant. La spécialité de master est en revanche maintenue, et deux cours issus de l'ancien parcours proposés à titre optionnel en L3. La mention « économétrie » de la licence, dont l'existence était justifiée par le L3 MOSEF, est supprimée, et le parcours de L3 magistère transformé en parcours de la mention « économie ». Des mutualisations sont également recherchées avec d'autres établissements : le directeur de l'UFR indique ainsi qu'il a demandé aux responsables d'un master de réfléchir à la mutualisation de certains cours avec ceux du master « analyse et politique économique » de l'École d'économie de Paris. Cette demande n'ayant été satisfaite, il propose au conseil de voter une réduction forfaitaire de 100 heures du coût de ce master.

À Rouen, des mesures visant à limiter les coûts sont prises dès 2010, dans le cadre de la préparation du contrat 2012-2016. Le CEVU approuve le 2 février 2010 un document de cadrage de l'offre de licence qui prévoit la mise en place en L1 de troncs communs interdisciplinaires et la limitation en L2 et L3 du nombre de parcours et d'options, lesquelles doivent se justifier « *par un projet pédagogique fort et un argumentaire relatif aux flux, aux objectifs métiers, aux orientations en master, et à l'insertion professionnelle* », ainsi que par un effectif minimal de trente étudiants en L1, 24 en L2 et 18 en L3. Toutes les options offertes pour un parcours sont à présenter dans un document complémentaire avec bilan et/ou prévisionnel des effectifs attendus et de la pertinence pédagogique.

Comme à Paris 1, l'objectif est avant tout de contenir la charge d'enseignement : le CEVU du 7 octobre 2010 adopte à une très large majorité (vingt voix pour, quatre contre) un texte sur le pilotage de l'offre de formation indiquant que « *le nombre d'heures d'enseignement en équivalents TD, à périmètre constant de la maquette, doit être à coût constant par rapport au contrat 2008-2011, sauf dérogation validée collégialement* ». Il est ainsi demandé aux composantes de maîtriser leur volume d'heures complémentaires, sauf en cas d'augmentation du nombre d'étudiants. Le VP-CEVU attire également l'attention de l'ensemble des responsables (doyens, directeurs, porteurs de projets, enseignants) sur le fait que l'établissement n'aura pas les moyens d'ouvrir des diplômes à très faibles effectifs. L'université va cependant plus loin sur deux points :

- une tentative d'approche globale du coût des formations : le calcul de ce dernier ne repose pas sur le seul volume horaire des formations mais inclut le nombre de groupes de TD, les PRP individuelles et collectives, etc. Il correspond au nombre total d'heures en équivalent TD que compte la formation divisé par le nombre d'étudiants constaté au 15 janvier 2010. La direction des enseignements et de la vie étudiante (DEVE) est par ailleurs chargée d'aider les composantes à identifier les écarts éventuels par rapport à l'offre en cours. Elle adresse ainsi le 30 mars 2010 aux responsables de composante, de département et de mention ainsi qu'aux responsables administratifs un « tableau des enseignements » destiné à leur permettre de calculer automatiquement le coût des formations proposées et à s'assurer qu'il n'excède pas celui de l'offre en cours – lequel est également communiqué aux porteurs de projets ;
- la mise en place d'une procédure de suivi : chaque composante doit se doter d'une « commission des horaires » chargée d'ajuster l'offre au début de chaque semestre en tenant compte des moyens disponibles, de l'évolution des effectifs et de la politique de l'établissement quant à l'ouverture des options, des groupes et des parcours ;

Le nombre d'heures complémentaires, qui était passé entre 2009-2010 et 2010-2011 de 116 171 à 122 243 heures et a continué de croître l'année suivante, où il a atteint 129 086 heures, retombe en 2012-2013, date d'entrée en vigueur de la nouvelle offre, à 121 881 heures.

D'autres universités ont pris des mesures en cours de contrat. Ainsi, à Aix-Marseille, la nouvelle offre, entrée en vigueur en septembre 2012, a été élaborée par les trois universités antérieurement à la création du nouvel établissement. La lourdeur des chantiers liés à la fusion

n'a pas permis d'aller très loin dans les mesures de rationalisation. Des spécialités de master ont bien été regroupées et des doublons éliminés dans les domaines partagés (sciences, économie-gestion), notamment au niveau licence, mais « *l'offre en général n'a pas été construite avec une préoccupation forte de maîtrise des coûts et de prise en compte du potentiel disponible* » les directeurs de composante ont été fortement sensibilisés à la question de la maîtrise des coûts (courriers, séminaires dédiés). Le président a posé le principe selon lequel toute évolution de l'offre devait se faire « à moyens constants », ce qui implique qu'« *une création de formation doit être compensée par une fermeture* », exclu toute augmentation du volume d'heures complémentaires, souligné la nécessité de mutualiser les enseignements et invité les composantes à engager une réflexion sur le maintien des parcours à trop faibles effectifs. Dans une lettre de cadrage datée du 24 juillet 2012, il indique que la situation financière de l'université « *demande une attention particulière et impose la mise en œuvre d'un plan d'économie* ». Il souligne en effet que si le contexte de la fusion ne permet pas de « *connaître précisément les surcoûts engendrés par la nouvelle offre […] les premiers éléments d'analyse démontrent qu'ils devraient être substantiels* ». Il s'agit donc de limiter au maximum cette augmentation annoncée en prenant une série de mesures qu'on peut qualifier de conservatoires :

> *« Je souhaite vous préciser que pour les prochaines années, et ce au moins jusqu'à la moitié de la durée du contrat, aucune création de formation* […] *ni aucune création de parcours à l'intérieur de formations existantes ne pourront être envisagées. De la même manière, les volumes horaires des maquettes ne sauraient augmenter, et une attention particulière devra être portée aux possibilités de mutualisation au sein de chaque composante. Il va de soi que je compte sur votre discernement pour veiller à n'ouvrir vos formations que dès lors que celles-ci sont en mesure d'accueillir un effectif d'étudiants minimum. En l'occurrence, le seuil critique au-dessous duquel je vous demande d'être particulièrement attentif se situera entre dix et quinze étudiants selon le niveau et la nature de la formation ».*

Si l'objectif de maîtrise des coûts est clairement affiché et l'attention des directeurs de composante attirée sur les principales mesures permettant de l'atteindre, il ne s'agit encore, à ce stade, ni d'engager une démarche de rationalisation de l'offre de formation ni de mettre en œuvre un plan d'économies formalisé. Au-delà du contexte propre à l'université d'Aix-Marseille, où l'ampleur des chantiers liés à la fusion de trois établissements (en particulier en matière de gestion des ressources humaines) ne permettaient pas de se lancer à court terme dans une entreprise de refonte globale de l'offre, l'exercice présente ainsi les mêmes limites que dans la plupart des universités : absence de calcul prévisionnel du coût des formations (et plus généralement d'outils permettant de le mesurer avec précision), large autonomie accordée aux composantes dans la mise en œuvre des orientations fixées par la présidence, caractère empirique de la démarche, dont le succès repose sur la capacité des directeurs de composante à évaluer et à contenir leur charge d'enseignement. Si des efforts ont bien été accomplis (la faculté de sciences a renoncé à ouvrir certaines formations ou parcours sur certains sites en raison du faible nombre d'inscrits, des mesures de mutualisation et de rationalisation ont été prises à la faculté d'économie-gestion, la faculté des sciences du sport a diminué son volume d'heures étudiant en licence pour le ramener à 1 800 heures / étudiant, etc.), la charge d'enseignement et donc le volume d'heures complémentaires ont continué

d'augmenter, obligeant l'équipe présidentielle à mettre en œuvre quelques mois plus tard un plan d'économies beaucoup plus structuré.

Cette prise de conscience des enjeux liés à l'offre de formation et ces premières mesures destinées à contenir la charge d'enseignement n'ont pas toujours été suivies d'effets, ou quand elles l'ont été, se sont souvent révélées insuffisantes. L'objectif affiché de rationalisation de l'offre s'est en effet heurté dans un premier temps à l'absence d'outils permettant de mesurer précisément le coût des formations et à l'opposition de principe d'une partie de la communauté universitaire, hostile à toute approche « économique » de l'activité de formation.

L'exemple de l'université de Poitiers illustre bien les limites de ces premières tentatives de régulation. Bénéficiaire des responsabilités et compétences élargies depuis janvier 2010 et de la dévolution de son patrimoine immobilier à compter de janvier 2012, elle était déjà consciente en 2011 de la nécessité de réduire ses coûts pour équilibrer son budget et assurer son développement. Le déséquilibre structurel né de l'écart entre une offre particulièrement abondante et des effectifs en baisse était en effet aggravé par l'éclatement des formations entre composantes et sites géographiques.

Comme le notait alors la mission IGAENR en charge de l'audit du pilotage et de l'organisation de la fonction formation, « *la pluridisciplinarité, la diversification des formations et l'existence d'antennes qui ont aidé au développement de l'université et qui ont constitué longtemps un atout, tendent à devenir un handicap : la multiplication des enseignements n'est plus rentable dans un contexte démographique défavorable et la dispersion des implantations* […] *représente une charge financière qui limite la capacité de l'université à concrétiser de nouveaux projets* »[110]. Si entre 2002-2003 et 2007-2008, le nombre de diplômes décroît en licence en même temps que le nombre d'étudiants (passant respectivement de 157 à 142 et de 13 131 à 12 097), il augmente en revanche fortement en master en dépit d'une légère diminution des effectifs.

[110] La mission, qui a travaillé sur un échantillon de huit universités, s'est rendue à Poitiers en juin 2011. Les pages qui suivent reprennent les conclusions de la note établie à l'issue vue de cette visite.

Tableau 35 : évolution du nombre d'étudiants et du nombre de formations en licence – Poitiers

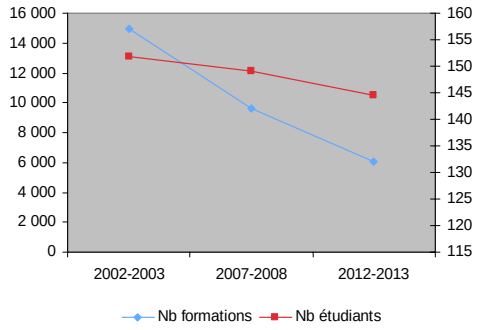
	2002-2003	2007-2008	2012-2013
Nb étudiants	13 131	12 097	10 523
Nb formations	157	142	132

Tableau 36 : évolution du nombre d'étudiants et du nombre de formations en master – Poitiers

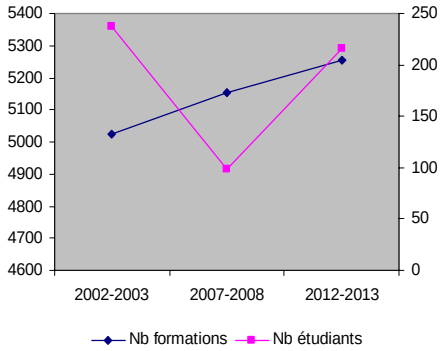
	2002-2003	2007-2008	2012-2013
Nb étudiants	5 360	4 915	5 291
Nb formations	132	173	205

Source : SIES

Graphique 9 : évolution du nombre d'étudiants et de formations en licence à l'université de Poitiers



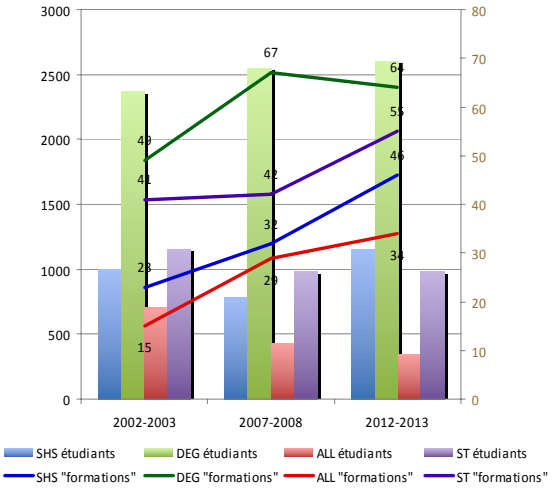
Graphique 10 : évolution du nombre d'étudiants et de formations en master à l'université de Poitiers



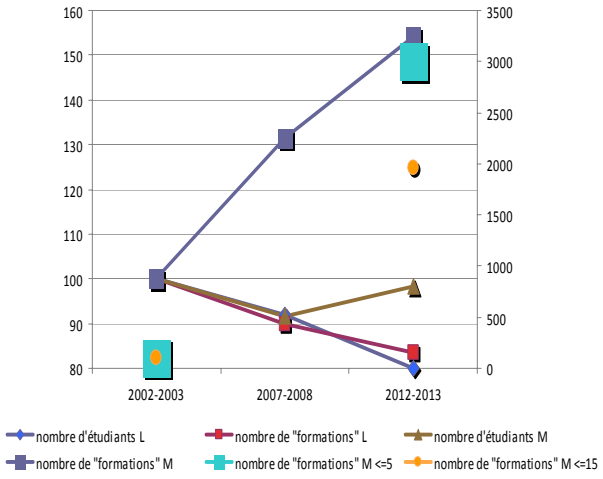
Source : SIES

L'augmentation du nombre de masters est particulièrement marquée en « art, lettres et langues », où leur nombre passe de quinze à vingt-neuf (et à trente-quatre en 2012-2013) alors que les effectifs chutent (de 701 étudiants à 428 en 2007-2008 et à 351 cinq ans plus tard). Le nombre de diplômes double alors que celui des inscrits diminue de moitié. De même, en SHS, le nombre de masters passe de vingt-trois à trente-deux alors que le nombre d'étudiants baisse de 997 à 784.

Graphique 11 : évolution du nombre d'étudiants et de formations à l'université de Poitiers



Graphique 12 : évolution du nombre d'étudiants et de formations à l'université de Poitiers



Source : SIES

La maîtrise de la charge d'enseignement est ainsi apparue comme un nouvel enjeu pour un établissement dont la stratégie avait reposé jusqu'alors sur l'élargissement continu de son offre et dont les composantes, dotées d'une large autonomie, ne s'étaient jamais vraiment préoccupées du coût de leurs formations. L'amélioration du pilotage de l'offre figurait à ce titre parmi les objectifs du projet stratégique pour les années 2008-2011, même si elle y occupait une place relativement réduite. Les moyens à mettre en œuvre y étaient clairement définis : mise en place d'un cadrage horaire pour les formations, prise en compte des effectifs pour calculer les besoins pédagogiques, mutualisation des enseignements pour « *maîtriser les coûts tout en maintenant une offre de formation diversifiée* »[111]. L'équipe présidentielle a entrepris d'adapter l'organisation des enseignements aux moyens existants en définissant un cadrage minimum et en mettant en place, dans le cadre du CEVU, des commissions d'examen des demandes d'habilitation chargées de s'assurer de son respect :

- la déconnexion entre l'habilitation et l'ouverture du diplôme, en dépit de l'hostilité d'une partie de la communauté universitaire ;
- la définition d'un seuil de dix inscrits pour l'ouverture ou le maintien des formations ;
- le développement des mutualisations et leur suivi dans APOGÉE grâce à une meilleure saisie des codes des formations.

Le coût des formations a par ailleurs été pris en compte à l'occasion de la préparation du nouveau contrat. L'utilisation de l'annexe 2 des dossiers d'habilitation a été rendue obligatoire afin de déterminer le coût prévisionnel de la nouvelle offre et de faire apparaître les écarts entre les composantes et au sein de chacune d'entre elles, en vue d'éventuels arbitrages et redéploiements d'emplois.

Ces mesures de régulation, qui se sont accompagnées de la mise en place de dotations globalisées pour le fonctionnement pédagogique, les heures complémentaires et l'application du référentiel d'équivalence horaire, sont venues bousculer la culture de l'établissement. Le renforcement du pilotage et la volonté de maîtriser l'évolution de la charge d'enseignement en décloisonnant les formations et en faisant évoluer le système de répartition des moyens se sont ainsi heurtés à une forte résistance de la part de la communauté universitaire. L'autoévaluation conduite fin 2010 dans le cadre de la préparation du contrat 2012-2017 dresse ainsi un bilan mitigé des mesures de rationalisation de l'offre de formation. Si quelques formations ont bien été fermées ou mutualisées, la plupart des mesures prises n'ont pas été appliquées ou ne l'ont été que partiellement :

- le seuil d'ouverture d'une formation, fixé à dix étudiants, n'a pas toujours été respecté, même au niveau licence ; de même le calibrage des groupes, effectué sur la base du nombre d'inscrits à la rentrée, n'a pas évolué en cours d'année en dépit du phénomène d'évaporation ;

[111] L'équipe présidentielle avait par ailleurs exprimé sa volonté de suivre les recommandations formulées par l'IGAENR à l'occasion de l'audit RCE de février 2009, qui mettait l'accent sur les faiblesses de la politique de formation, l'absence d'analyse des besoins réels et le manque d'outils permettant de mesurer le coût des formations.

- les mutualisations se sont limitées pour l'essentiel à des enseignements transversaux, en général assurés par des enseignants du second degré ou des intervenants extérieurs ;
- la distinction entre cours magistraux et travaux dirigés a été maintenue dans la plupart des composantes indépendamment du nombre d'inscrits ;
- les composantes, qui ont continué de faire remonter tardivement les fiches prévisionnelles de service des enseignants et de recruter des vacataires en l'absence de besoin avéré, n'ont pas respecté le montant des dotations qui leur avaient été allouées en 2010.

Ainsi l'université n'était-elle pas parvenue en 2011 à contenir le coût de ses formations, en dépit de la stagnation des effectifs[112]. Le volume d'heures complémentaires, qui avait augmenté au rythme de 15 % par an entre 2004 et 2007 et diminué de 7,7 % en 2007, a recommencé à croître de 10 à 12 % par an alors que l'université est globalement bien dotée en personnels enseignants et que certains sont même en sous-service. Le coût des heures complémentaires qui s'établissait en 2008, au moment de l'audit RCE, à environ 5,8 M€ était estimé en 2011 à environ 7,5 M€. Elle n'avait pas davantage réussi à mettre en place une véritable politique d'établissement, comme le notait la mission de l'IGAENR, « *le système de répartition des moyens fondé sur la reconduction de l'existant, et un abondement des dotations à la marge en fonction des demandes des composantes et des possibilités financières de l'université ne permet[tant] pas de lutter contre le foisonnement des enseignements, ni de rééquilibrer les dotations en fonction de l'évolution de la charge* ».

L'équipe présidentielle et les responsables des services centraux étaient conscients en mars 2011 que l'organisation de l'offre n'était pas encore à ce stade porteuse d'une diminution du coût de l'activité de formation, du fait notamment de l'opposition d'une partie de la communauté universitaire aux mesures de rationalisation portées par la présidence.

Parmi les exemples les plus aboutis qu'ait rencontrés la mission, de maîtrise de l'offre au moment de son renouvellement en 2010-2012 on peut citer celui de l'université de La Rochelle. Il mérite qu'on s'y arrête, tant la démarche adoptée résume point par point l'évolution des mentalités et des pratiques en cours dans les universités.

La note de cadrage établie en avril 2010 en vue de la préparation du contrat 2012-2017 comportait peu d'éléments relatifs à la maîtrise du coût des formations. La plupart des consignes données aux directeurs de composante et aux porteurs de projet concernaient alors le respect des orientations stratégiques de l'établissement et les caractéristiques pédagogiques attendues des nouvelles maquettes. Tout au plus indiquait-elle que les moyens nécessaires à la mise en œuvre des dispositifs de préprofessionnalisation seraient dégagés « *en harmonisant, au sein des différents champs disciplinaires, les volumes présentiels des formations de niveau licence, de manière à limiter le coût des parcours* » et « *en limitant le nombre de parcours de licence ciblés sur une spécialité de master* ».

[112] Le nombre d'inscrits, qui s'établissait à 28 000 environ au milieu des années 1990, a diminué progressivement avant de se stabiliser autour de 23 000 étudiants.

Pour autant, l'université ne s'est pas contentée de ces deux mesures certes intéressantes, mais de portée limitée : elle a mis en place un comité de suivi chargé d'évaluer le coût de la nouvelle offre, en collaboration avec le service formation, scolarité, vie étudiante et la cellule d'aide au pilotage. Celui-ci ayant jugé nécessaire de fiabiliser les données recueillies pour aboutir à un diagnostic partagé, des rencontres ont été organisées directement avec les responsables de formation. Elles ont permis, au prix d'un « *travail précis et fastidieux* », de calculer un coût global, qui a ensuite été analysé en détail.

Dans un courrier adressé aux porteurs de projet le 23 juin 2011, le président et le VP-CEVU rappellent la nécessité de « *maîtriser notre offre de formation* » et indiquent que l'augmentation potentielle de la charge d'enseignement liée à la mise en œuvre des nouvelles maquettes est estimée à 15 000 heures équivalent TD (+ 15 %), « *soit un coût additionnel de 750 000 €* […] *équivalent à la totalité de la subvention d'État pour la recherche y compris le préciput de l'ANR* […], *ou encore deux fois le montant des marges de manœuvre issues de la gestion de la masse salariale dans le cadre des nouvelles compétences de l'université* […]. *Il s'agit d'une somme considérable qui est susceptible de faire peser un risque sur l'équilibre de nos activités* ». Et de conclure : « *Ce surcoût n'est pas soutenable par l'établissement qui ne dispose pas actuellement des ressources correspondantes. Nous ne pouvons donc pas autoriser cette dépense supplémentaire car elle engendrerait un risque financier pour notre établissement* ».

Ils demandent en conséquence aux responsables des formations de revoir leurs projets afin que « *le coût global de l'offre reste du même ordre que celui de l'offre actuelle* » et précisent que « *l'atteinte effective de cet objectif conditionne l'ouverture des formations à la rentrée 2012* ». Un tableau figurant en annexe fixe pour chaque UFR un objectif de réduction de la charge d'enseignement : 6 100 heures en sciences (– 12,7 %), 3 800 en droit-gestion (– 17,5 %) et 5 400 en arts, lettres, langues et sciences humaines (– 19,5 %). Ces valeurs cibles ne préjugent pas des moyens mis en œuvre par chacune pour ajuster leur offre : « *L'analyse fine de l'offre modélisée, qui a pu être réalisée avec les porteurs de projet, montre que cet objectif d'une offre à coût constant doit pouvoir être atteint sans affecter la qualité de notre offre de formation. Il ne s'agit pas d'entrer dans une logique arbitraire, qui imposerait un maintien stricto sensu du coût de chaque formation ; une réflexion globale doit avoir lieu dans chaque composante, pour identifier les projets sur lesquels un travail d'ajustement est le plus pertinent, au regard de la stratégie de formation* ».

Les mesures adoptées par les composantes et pour les enseignements transversaux permettent de réduire l'estimation de l'augmentation des charges d'enseignement de la nouvelle offre à + 4 000 heures (un chiffre qui peut correspondre au volume d'heures non réalisées (ou non payées) dans une maquette théorique). Le bilan de la première année (2012-2013) de mise en œuvre de la nouvelle offre de formation fait état d'une baisse d'environ 3 000 heures par rapport à 2011-2012 (soit – 3,4 %).

Il convient de souligner les points forts de la démarche, qui constituent autant de « bonnes pratiques » :

- la conscience des enjeux liés au coût des formations : l'expansion incontrôlée de la charge d'enseignement non seulement ne permettrait pas à l'établissement de

mettre en œuvre ses orientations stratégiques mais lui ferait courir un risque financier ;

- la volonté de s'inscrire dans une démarche prévisionnelle : le président qualifie l'évaluation du coût des maquettes d'« *étape fondamentale et critique* » de la construction de la nouvelle offre ; les termes employés témoignent à la fois de l'attention portée à la dimension économique de l'offre (« *fondamentale* ») et de la nécessité de faire des choix (« *critique* ») dans le cadre d'une politique globale de formation ;
- l'approche qualitative et la volonté de dégager des marges pour adapter l'offre tant aux attentes du monde socioéconomique qu'aux besoins des étudiants (« *le coût élevé de notre projet ne permet pas, en l'état, d'envisager l'amélioration de l'offre de formation sur les aspects d'internationalisation et d'innovation pédagogique, dont nous avons formulé l'ambition dans notre stratégie d'établissement* ») ;
- le souci d'associer l'ensemble de la communauté universitaire à l'effort demandé en expliquant les enjeux concrets de la maîtrise de l'offre, en donnant des points de comparaison (le surcoût estimé correspond à la part recherche de la dotation), en échangeant avec les porteurs de projet et les directeurs de composante et en laissant ces derniers libres de définir les moyens permettant d'atteindre les objectifs fixés sans dégrader la qualité des formations.

La référence au projet revient à plusieurs reprises : il ne s'agit pas de tailler dans les coûts pour répondre à de simples considérations budgétaires, mais de se donner les moyens de mettre en œuvre la stratégie définie par l'université. À cet égard, l'opération va plus loin que certains plans d'économies engagés par d'autres établissements au cours des mois suivants. Elle offre en tout cas une illustration concrète de l'évolution des mentalités et des pratiques depuis deux ou trois ans dans les universités et préfigure les exercices de réduction des coûts menés au cours des derniers mois dans des établissements aussi différents que Rouen, Le Havre ou encore Paris 1.

4.2. … avant de prendre, pour certaines d'entre elles, des mesures de réduction du coût de leurs formations

L'objectif de fonctionnement « à moyens constants » fixé lors du renouvellement de l'offre qui a suivi le passage à l'autonomie n'a donc pas été atteint ou, quand il l'a été, n'a pas suffi à rétablir l'équilibre financier de certains établissements, fragilisés notamment par l'écart entre leur charge et leur potentiel d'enseignement et/ou leurs effectifs. La plupart des universités a ainsi dû prendre de nouvelles mesures, à la fois plus efficaces et plus contraignantes. Ainsi Montpellier 2 a-t-elle décidé de diminuer ses heures complémentaires à hauteur de 400 K€. Pour autant, l'obligation de faire des choix n'obéit pas seulement à des considérations budgétaires mais aussi à la nécessité de faire évoluer l'offre pour l'adapter aux évolutions du marché du travail. Or, la création de nouvelles formations doit être compensée par des mesures d'économie sous peine d'augmenter le volume d'heures complémentaires – ce qui se révèle souvent impossible faute de moyens financiers mais aussi humains : une formation ne peut être assurée uniquement par des contractuels ou des vacataires ; elle repose donc en partie sur les enseignants et enseignants-chercheurs, dont beaucoup effectuent déjà un volume

d'heures supérieur à leurs obligations de service. Malgré les récentes créations d'emploi, la volonté de contenir la masse salariale oblige les établissements à renoncer à certaines formations ou à les délivrer à moindre coût en modifiant l'organisation des enseignements.

De nombreux établissements, qui n'avaient pas réussi jusqu'alors à maîtriser l'augmentation de leur charge d'enseignement se sont ainsi engagés dans une démarche de rationalisation de leur offre. C'est le cas de l'université Pierre Mendès-France, où la consigne donnée en 2010-2012 de renouveler celle-ci à moyens constants s'était heurtée à l'autonomie des composantes. La seule règle explicite était de subordonner l'ouverture de M2 à la présence de quinze étudiants – sauf à les financer sur ressources propres –, ce qui a conduit à des fermetures ou des regroupements de parcours et à la réduction du nombre de groupes de TD en cours d'année en fonction de l'évolution des effectifs. Pour autant, le besoin de financement de certaines composantes a continué d'augmenter, pesant ainsi sur le budget de l'établissement. La présidence a alors adressé aux directeurs de celles dont l'offre n'était pas en adéquation avec les moyens, des lettres de cadrage pour 2013 qui les ont conduits à redimensionner leur offre, puis mis en place, pour 2014, un modèle d'allocation des moyens destiné à responsabiliser les composantes à travers la formalisation de contrats d'objectifs et de moyens pluriannuels.

L'évolution a été sensiblement la même à l'université de Strasbourg, où le constat en 2009, au moment de la fusion, d'une charge d'enseignement très élevée au regard du potentiel a conduit à la mise en place d'un dispositif de suivi et de pilotage de la charge et de l'enveloppe consacrée aux heures complémentaires[113]. Des principes directeurs ont été arrêtés à partir des travaux menés en 2008 par un groupe de travail associant des représentants des composantes et des services centraux. Celui-ci a notamment décidé que :

- la gestion financière des heures complémentaires s'effectuerait au niveau central, dans un centre financier spécifique (à l'exception des IUT, et, jusqu'en 2011-2012, de l'IUFM) ;
- les dotations allouées aux composantes seraient plafonnées au regard de leur charge et de leur potentiel d'enseignement, avec un objectif de maîtrise du volume des heures complémentaires à l'échelle de l'établissement ;
- le périmètre de la dotation prend en compte les formations initiales correspondant aux diplômes nationaux, déduction faite des enseignements assurés par des enseignants d'autres composantes ; le volume d'heures attribué couvre également les heures effectuées dans d'autres composantes par les enseignants de la composante. La dotation attribuée ne couvre pas les formations financées par des ressources propres (formation continue, diplômes d'université) ou par d'autres dispositifs (plan « réussite en licence », crédits européens, etc.).

Un comité restreint composé des vice-présidents chargés des finances, des ressources humaines et des formations et du directeur général des services assure le suivi de ce dispositif, qui prend en compte le potentiel net des composantes (et non de simples ratios) ainsi que leurs caractéristiques propres. Il dispose depuis 2012 d'un indicateur, appelé « coût horaire de

[113] Les éléments qui suivent sont extraits d'une note de l'université de novembre 2012 relative au suivi de la charge d'enseignement et à la maîtrise des heures complémentaires.

l'offre de formation » (voir encadré 17) qui permet de mesurer la charge réelle d'enseignement par étudiant de chaque élément pédagogique, de chaque diplôme et de chaque composante. Pour autant, l'université s'est trouvée confrontée à une augmentation de son volume d'heures complémentaires en dépit de ses efforts pour contenir sa charge d'enseignement.

Encadré 45 : à Strasbourg, la réduction du coût de l'offre a été contrebalancée par la mise en place du référentiel d'activité des enseignants et enseignants-chercheurs

L'augmentation régulière des effectifs et l'évolution de l'offre de formation (nouvelles maquettes 2009-2012 et mise en place des masters d'enseignement et de la première année commune d'études de santé) ont eu un impact sur le volume et la répartition de la charge d'enseignement ; dans le même temps, de nouveaux dispositifs (allègement de service pour les nouveaux maîtres de conférence, augmentation du nombre de décharges à caractère scientifique) ont réduit, en l'absence de créations d'emplois, le potentiel d'enseignement. La charge d'enseignement s'établissait en 2009-2010 à 639 000 heures. La nouvelle offre et la mise en œuvre de l'équivalence TP-TD ont généré respectivement une augmentation d'environ 18 000 [114] et 19 000 heures. Le volume total d'heures complémentaires (comprenant la formation continue, le plan « réussite en licence » et les formations autofinancées) pour l'année 2009-2010 s'est élevé à 230 000 heures.

En 2010-2011, l'entrée en vigueur du référentiel d'activités des enseignants et enseignants-chercheurs et la réforme des masters relatifs aux métiers de l'enseignement, qui a diminué la charge de l'IUFM mais augmenté, parfois substantiellement, celle d'autres composantes, se sont traduites par une augmentation du volume d'heures complémentaires malgré la baisse globale de la charge d'enseignement (629 000 heures au lieu de 639 000 heures en 2009-2010). Celui-ci a ainsi dépassé 263 000 heures (+33 000). En effet, si la dotation « enseignement » a été revue à la baisse (130 000 heures au lieu de 141 000) du fait de la diminution de la charge, la dotation « référentiel » s'est élevée à 38 000 heures (en incluant les heures relevant dispositif PRP antérieur et certaines activités (suivi de stages, de mémoires) figurant précédemment dans la charge d'enseignement).

Ce constat a conduit le président à fixer dans la lettre d'orientation budgétaire 2012 un objectif de réduction de la charge d'enseignement de 8 % en 2011-2012, de façon à ramener l'enveloppe d'heures complémentaires à son niveau de 2008. Par ailleurs, l'élaboration de l'offre de formation 2013-2017 a fait l'objet d'une lettre de cadrage et d'un schéma directeur. Du point de vue budgétaire, la principale orientation portait sur l'obligation pour les composantes de contenir ou de réduire les coûts. Quelques exceptions ont été acceptées en lien avec une politique de développement (excellence, nouvelles formations, etc.). Celles-ci ont été débattues avec les directeurs de composante et en CEVU. Les maquettes ont été saisies sur un outil développé en interne afin d'en évaluer le coût.

L'université a ainsi réussi à inverser la tendance : la charge d'enseignement et le volume d'heures complémentaires diminuent sensiblement à partir de 2011-2012, alors même que le nombre d'étudiants augmente. Les 27 000 heures « économisées », qui représentent un peu plus d'1,5 M€, lui ont permis de desserrer la contrainte budgétaire et de retrouver des marges.

[114] Hors IUFM, École de management et IUT.

Tableau 37 : évolution des effectifs et de la charge d'enseignement sur trois ans à Strasbourg

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	Évolution (en volume)	Évolution (en %)
Inscrits administratifs	42 448	43 053	43 890	+ 1 442	+ 3,4
Charge d'enseignement (en heures)	645 050	627 806	616 856	- 28 194	- 4,6
Potentiel net (en heures)	400 756	396 400	397 950	- 2 806	- 0,7
Heures complémentaires	263 421	251 516	236 264	- 27 157	- 11

Source : université de Strasbourg – enquête IGAENR

Le taux de couverture de la charge (62 %) demeure toutefois faible et le volume d'heures complémentaire important (236 000 heures, soit environ 11,8 M€). La lettre d'orientation budgétaire 2013 souligne la nécessité de poursuivre l'effort engagé pour atteindre un objectif de réduction des charges d'enseignement de 40 000 heures. Les dotations « enseignement » allouées aux composantes pour 2012-2013 ont été arrêtées à 96 000 heures, en diminution de 19 000 heures.

À Aix-Marseille et à Rouen, les décisions prises au printemps 2013 visent à la fois à réduire dès la rentrée suivante le volume d'heures complémentaires (*via* la diminution de la charge d'enseignement) et à identifier des mesures structurelles permettant de maîtriser le coût de l'offre à moyen terme.

Encadré 46 : à Aix-Marseille et à Rouen, des mesures ont été prises pour réduire significativement le volume d'heures complémentaires

À Aix-Marseille, le constat d'un dépassement d'1 M€ de l'enveloppe d'heures complémentaires en 2012 a conduit l'équipe présidentielle à mettre en place, en avril 2013, un groupe de travail chargé de proposer à la fois des mesures d'économie immédiates et des « *améliorations structurelles* » permettant de rétablir l'équilibre financier de l'établissement en jouant sur « *la maitrise de l'offre de formation, les services d'enseignement et les heures complémentaires* ». Composé des responsables des UFR les plus consommatrices d'heures complémentaires et de cadres administratifs des directions des ressources humaines et des études et de la vie universitaire et copiloté par le vice-président formation et la directrice des ressources humaines, celui-ci a d'abord réalisé un état des lieux fondé sur le constat de l'exécution 2012, les demandes présentées lors de l'élaboration du budget 2013 et l'analyse du potentiel et de la charge de chaque composante. Il a ensuite :

– déterminé les critères de répartition entre composantes de l'effort de réduction des heures complémentaires à hauteur d'1 M€ sur deux ans par rapport aux dépenses constatées en 2012 ;
– fixé, sur la base d'un examen de l'offre de formation déployée dans le cadre du contrat 2012-2017, des règles communes relatives aux seuils d'ouverture, à la mutualisation et à la localisation des formations, à la construction des services d'enseignement, au calibrage des volumes horaires et au pilotage de l'offre ;
– posé les principes d'un modèle de répartition des moyens visant notamment à rééquilibrer le potentiel d'enseignement, assorti d'un calendrier de mise en œuvre.

À Rouen, l'université a ouvert en septembre 2012 un chantier « régulation de l'offre de formation et maîtrise des heures complémentaires ». Ces dernières ont en effet connu une augmentation moyenne annuelle de plus de 7 000 heures au cours des deux années précédentes, passant ainsi de 116 171 heures en 2009-2010 à 129 085 en 2011-2012. Le budget 2013 prévoit une baisse de leur montant d'au moins 350 000 € par rapport à 2012. Comme à Aix-Marseille, un groupe de travail a été chargé de définir une méthode. Trois axes ont été retenus : le plafonnement du volume horaire des maquettes, l'organisation des enseignements (nombre de groupes, seuils d'ouverture de parcours ou d'options) et l'amélioration de la saisie des services dans HÉLICO (logiciel de gestion des heures complémentaires), afin de permettre un suivi en temps réel de la consommation d'heures complémentaires. La lettre de cadrage du budget 2014 subordonne ainsi la mise en œuvre de l'arrêté licence à la diminution des volumes horaires, « *dans un souci d'harmonisation et de solidarité* ». Celle-ci « *n'est pas un objectif en soi, mais elle ne peut rester un tabou dans la mesure où elle ne met pas en cause la reconnaissance nationale de nos diplômes* » : « *Le but principal étant la réduction de l'enveloppe d'heures complémentaires à un niveau soutenable, l'ampleur de la révision des maquettes* […] *dépendra des solutions* […] *proposées par les composantes pour diminuer leur volume d'heures complémentaires. Nous savons tous que l'éclatement des enseignements (avec une spécialisation parfois précoce et une foultitude de parcours et d'options) n'a pas forcément aidé à la lisibilité de notre offre de formation et à la réussite de nos étudiants. Il est donc possible et nécessaire de parvenir à une diminution d'au moins 10 % en 2014, sachant que le niveau d'heures complémentaires soutenable pour l'ensemble de l'université est estimé autour de 110 000 heures, compte tenu des dotations et des ressources propres actuelles* ». La démarche s'est poursuivie avec l'examen de l'offre en matière de DU[115], la mise en place d'un dialogue de gestion et l'élaboration d'un modèle de répartition des moyens permettant de mesurer l'écart entre une dotation théorique, calculée sur la base des critères SYMPA, et le nombre d'heures complémentaires réellement consommées, afin de calibrer l'effort de réduction du coût de l'offre demandé à chaque composante à la rentrée 2014.

Il s'agit bien ici de réduire durablement le coût de l'offre en ajustant la charge et le potentiel d'enseignement de chaque composante – même si l'accent est mis plutôt sur le redéploiement du potentiel à Aix-Marseille et sur la diminution de la charge à Rouen. D'autres universités sont allées encore plus loin en appliquant l'objectif de réduction de 10 % non pas au volume d'heures complémentaires mais à la charge globale, ce qui implique un effort beaucoup plus important. C'est le cas notamment au Havre et à Paris 1, qui ont engagé à la rentrée 2013 des plans d'économie particulièrement ambitieux. Il a paru intéressant à la mission d'analyser plus en détail les mesures prises à cette occasion. Elles témoignent en effet de l'ampleur de l'effort accompli par certains établissements et des faibles marges dont ils disposent encore aujourd'hui en matière de réduction du coût de l'offre de formation.

L'université du Havre connaît depuis trois ans des difficultés budgétaires qui l'ont peu à peu conduite à s'interroger sur le coût de son offre, disproportionnée par rapport au nombre d'étudiants. Dès 2010, des consignes ont été données au moment de l'élaboration des

[115] Les demandes de création ou de renouvellement à la rentrée 2013 devaient être accompagnées d'une « feuille de tarif » prenant en compte le coût environné de l'heure d'enseignement donnée et des paramètres de tarification : le domaine (tertiaire, secondaire, santé), le type de public (étudiant, reprise d'étude non financée, professionnel) et le type de formation (à soutenir, autre, innovante et pédagogie spécifique). Cet outil de calcul détermine automatiquement une proposition de tarif à partir des informations renseignées par le porteur de projet (données relatives au domaine concerné, au nombre d'heures d'enseignement et aux effectifs prévisionnels par catégorie) et à partir de l'avis de la CFVU sur le type de formation concerné

nouvelles maquettes afin de contenir ce dernier. Les documents de cadrage indiquaient notamment que « *le niveau master ne doit engendrer aucune inflation d'heures d'enseignements (le coût des diplômes doit rester identique voire inférieur) et le nombre d'options proposées par parcours doit être en rapport avec les flux d'étudiants inscrits* »[116]. Si la charge d'enseignement et le volume d'heures complémentaires ont bien été contenus, l'augmentation de la masse salariale, en partie liée aux recrutements effectués après le passage aux RCE, a très vite obligé l'établissement à chercher de nouvelles marges. Le président a ainsi proposé lors du conseil d'administration du 27 septembre 2012 de mettre en place une commission chargée de formuler « *des préconisations sur le déploiement et l'optimisation de l'offre* », en se livrant notamment à un examen des formations à faibles effectifs[117]. L'objectif était de :

- se doter d'outils d'analyse de l'offre et produire des éléments d'appréciation objectifs de l'activité de l'établissement, de façon à « *fermer, suspendre, réorienter, organiser différemment selon les critères d'analyse apportés* ». L'objectif *« n'est pas d'identifier uniquement que cette formation a plus d'heures qu'une autre formation, qu'elle a un nombre d'étudiants réduit, l'objectif est vraiment d'amener devant les instances ces éléments objectivés pour que le choix soit fait de décider politiquement le maintien de cette formation* » ;
- ne pas se contenter d'une simple analyse des coûts débouchant sur des mesures ponctuelles de réduction de l'offre, mais développer au contraire une approche globale et stratégique : « *si le but du jeu est de fermer des formations pour réduire les coûts, on n'a pas besoin d'une commission ».* Celle-ci *« est là pour fonctionner autrement car on a besoin d'analyser l'offre de formation de façon globale et certainement pas filière par filière ou composante par composante, et pour développer des synergies* […]*, en cohérence avec la stratégie de l'établissement* ». Il s'agit bien de renforcer le pilotage de l'offre et d'élaborer une véritable politique d'établissement qui prenne en compte à la fois l'environnement de l'université et ses marges de manœuvre financières.

Cette proposition s'est heurtée dans un premier temps à l'hostilité d'une partie de la communauté universitaire, partagée entre la défense du *statu quo* et le souhait de voir évoluer le pilotage et le contenu même de l'offre. La dégradation de la situation budgétaire a cependant conduit la présidence à la présenter à nouveau, quelques mois plus tard, assortie cette fois d'un plan de réduction de la charge d'enseignement à la rentrée 2013 et de plusieurs mesures visant à diminuer la masse salariale[118] – en particulier la réduction du nombre de contractuels enseignants (conséquence elle-même de la réduction de la charge). Le conseil d'administration a voté cette fois l'ensemble des mesures proposées, en particulier :

- la réduction de 10 % en moyenne, dans chaque composante, du volume des formations, soit environ 4 500 à 6 000 heures : diminution du volume horaire des

[116] Conseil de l'UFR « sciences et techniques » du 27 avril 2010.

[117] Elle devait être composée des membres de l'équipe présidentielle, les directeurs de composantes, les pilotes des équipes pédagogiques et des représentants du conseil scientifique et du conseil des études et de la vie universitaire.

[118] Outre la diminution du nombre de contractuels enseignants, l'université a ainsi décidé de réduire la durée des CDD de douze à dix mois ainsi que le nombre d'ATER, de PAST et de charges d'enseignement proposées dans le cadre des contrats doctoraux ; enfin, de ne pas ouvrir de nouvelles décharges pour les PRAG.

formations en licence, licence professionnelle et master, réorganisation de l'offre de langue (diminution du nombre d'heures, regroupement de plusieurs niveaux et mutualisation des cours de civilisation), suppression des unités libres au 1er semestre. Les composantes ont été laissées libres du choix des mesures permettant d'atteindre l'objectif ;

– l'audit par la commission de la pédagogie de toutes les filières, parcours et options à faibles effectifs, avec un objectif de mutualisation de 40 % des unités d'enseignement.

Ce dernier objectif a été atteint au prix d'une restructuration de l'offre de formation. Les mutualisations, déjà importantes en lettres et sciences humaines (voir ci-dessus), où elles ont été renforcées par la création de parcours bidisciplinaires majeure / mineure et où l'on compte désormais très peu d'unités d'enseignement accueillant moins de quinze étudiants, ont été étendues aux autres composantes, en particulier sciences et techniques.

Encadré 47 : l'université du Havre est parvenue à réduire le nombre de ses unités à faibles effectifs et le coût de son offre de formation en poussant jusqu'au bout la logique de mutualisation des enseignements

L'objectif a été atteint en biologie et en mathématiques, où l'effort a porté sur les deuxième et troisième années de licence (le volume horaire global du diplôme passant de 1 800 à 1 630 heures). Il a été dépassé en chimie, où la réduction atteint 13 %. En informatique, il n'a baissé que de 8 % mais atteint désormais le seuil de 1 600 heures. La diminution est également de 8 % pour la licence de physique et sciences de l'ingénieur, où les volumes horaires demeurent cependant élevés (de 1 724 heures à 1 789 heures). En master, les équipes pédagogiques ont utilisé plusieurs leviers : diminution d'une à deux heures de tous les enseignements de 1ère année et suppression des TP de spécialité en 2ème année en « électronique, électrotechnique, ondes et automatique », fusion du parcours de physique, qui ne comptait que dix inscrits en 2011 et cinq en 2012, avec celui de mécanique en « physique, mécanique et sciences de l'ingénieur » (qui permet de réduire de treize à huit le nombre d'options proposées au 2ème semestre), réduction du volume horaire et du nombre d'options en 2ème année en « mathématique et informatique », où les différents parcours étaient déjà fortement mutualisés au niveau du M1, etc. L'ensemble des mesures de réduction de l'offre a été approuvé lors du conseil d'UFR du 6 juin 2013 à l'unanimité moins une abstention.

Au total, l'université est parvenue à réduire en trois ans sa charge d'enseignement de 18 051 heures (– 11,6 %) et son nombre d'heures complémentaires de 8 611 heures (– 15,2 %).

Tableau 38 : évolution des effectifs et de la charge d'enseignement sur trois ans au Havre

	2003-04	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
Inscrits administratifs (inscrits SISE)	6 421	6 573	6 722	6 687	6 750	6 950
Nombre total d'heures effectuées	161 640	171 870	173 693	169 150	164 683	155 642
Potentiel réel	97 081	105 317	106 494	103 645	102 204	97 923
Heures complémentaires (en heures)	63 480	66 664	65 135	62 172	58 822	56 524

Source :université du Havre – enquête IGAENR

Au-delà du retour à l'équilibre budgétaire, cet effort sans précédent doit lui permettre de retrouver des marges pour mettre en œuvre de nouveaux projets de formation.

Si le contexte est naturellement différent à Paris 1, où la plupart des formations connait un afflux d'étudiants, la communauté universitaire, placée devant l'alternative entre la non publication de plusieurs dizaines d'emplois et la diminution du coût de l'offre, s'est là aussi ralliée à la proposition de la présidence de réduire ce dernier de 10 %. Rejetée par le CEVU le 4 juillet 2013, celle-ci a reçu le soutien des directeurs de composante, qui ont demandé « *à l'unanimité au conseil d'administration* […] *d'entériner les propositions de réduction de l'offre de formation adoptées par leurs conseils de gestion* ». Le CA du 17 juillet les a ainsi votées à une large majorité (dix-sept voix pour, cinq contre).

L'importance des effectifs accueillis en premier cycle, la volonté de l'université de maintenir le niveau d'excellence qui fonde l'attractivité de ses masters et le degré de mutualisation déjà élevé de ses formations offraient cependant des marges relativement étroites[119]. Les modalités de mise en œuvre de cette réduction ont fait l'objet d'un important travail de concertation qui a débouché fin juin - début juillet sur des propositions chiffrées. Des éléments de cadrage ont été présentés en avril - mai aux directeurs et responsables administratifs d'UFR, auxquels il a été demandé « *d'élaborer des propositions en lien avec les responsables de diplôme, avant présentation aux conseils de gestion (des composantes)* ». Le vice-président chargé des moyens est intervenu lors du CEVU du 6 juin pour rappeler la situation financière de l'université, le poids des heures complémentaires (qui représentent plus de 30 % de la charge d'enseignement) et la nécessité d'agir sur le coût de l'offre pour dégager les marges nécessaires au recrutement d'enseignants-chercheurs. Il a également participé à plusieurs conseils d'UFR. Cette implication personnelle et le soutien des directeurs de composante, qui ont identifié avec les responsables de formation les marges existantes et rendu des arbitrages parfois difficiles, ont permis d'emporter une large adhésion et d'approcher, voire d'atteindre dans certaines UFR l'objectif initialement fixé.

Le débat a porté moins sur le principe même ou sur l'ampleur de la réduction que sur ses modalités. Les critiques parfois contradictoires formulées par certains ont visé pour l'essentiel :

- le fait d'assigner un même objectif à l'ensemble des UFR, indépendamment de leurs situations respectives (effectifs, taux d'encadrement, etc.) et des efforts déjà accomplis par certaines en matière de réduction de la charge d'enseignement ; un membre du CEVU rappelle ainsi que « *certaines UFR ont engagé depuis quelques années des processus de rationalisation et de mutualisation alors que ce n'est pas encore le cas dans d'autres UFR* » ; l'ensemble des personnels de l'UFR de gestion s'est par ailleurs joint à son directeur, lors du conseil d'UFR du 23 mai, pour rappeler à la présidence que *« le sous-encadrement structurel de l'UFR par*

[119] Le H/E est ainsi relativement faible comparé à celui des universités de même type : il s'établit en moyenne au cours de la période 2010-2012, à 8,7 pour les formations de licence et de master (hors DU, magistères et préparations aux concours). Légèrement plus favorable en SHS (12 en géographie, 10,5 en histoire, 8,9 en philosophie) et surtout en mathématiques-informatique (14,5), il est cependant loin de traduire une dérive de l'offre au regard du nombre d'étudiants. Les mentions à faibles effectifs (moins de 50 étudiants) représentent 31,8 % des formations en L3, contre 36,9 pour l'ensemble des universités. De même en M2, seules 11,8 % des mentions comptent moins de 30 étudiants.

rapport à la moyenne des autres UFR de Paris 1 » et la spécificité de l'enseignement délivré, qui fait intervenir de nombreux professionnels, « *expliquent le volume important d'heures complémentaires effectuées par des vacataires* » ;

– la liberté laissée à chaque composante de mettre en œuvre les mesures qu'elle jugeait les plus adaptées à son offre et les moins susceptibles de dégrader la qualité des enseignements. Quatre organisations syndicales ont ainsi fait voter au CEVU du 6 juin 2013 une motion réclamant « *une lettre de cadrage plus précise* […] *sur les leviers qui peuvent ou ne doivent pas être employés, et* […] *sur les contrôles qui seront effectués* ». Les signataires ne contestaient pas la réduction des coûts elle-même – estimant au contraire qu'elle « *va dans le sens du retour à l'équilibre budgétaire qu'(ils) appel(lent) de (leurs) vœux* » – mais exprimaient la crainte que les mesures prises ne se révèlent *« hétérogènes »* et « *peu pérennes* ». L'équipe présidentielle a fait valoir que les directeurs de composante étaient les mieux placés pour apprécier les marges dont ils disposent compte tenu de la nature de leurs formations, du nombre et de la répartition des étudiants entre niveaux d'enseignement, du volume horaire des maquettes, du potentiel et des mesures déjà prises au cours des années précédentes. Plusieurs intervenants se sont également prononcés contre l'application de critères uniformes, au motif qu'elle risquait de faire prévaloir « *des logiques non transposables d'une UFR à l'autre* ».

Au total, l'économie réalisée s'élève à 20 414 heures sur une charge globale (hors service commun d'enseignement des langues) de 260 162 heures, soit une réduction de 7,85 %. Ainsi l'objectif des 10 % a-t-il été approché, à défaut d'être atteint. Ce chiffre recouvre des écarts significatifs entre composantes (de 1,7 % en géographie à 12,3 % en histoire de l'art et archéologie), qui s'expliquent en partie par les marges très variables dont elles disposaient au départ. Pour autant, on peut considérer qu'elles ont toutes joué le jeu de la réduction. Si l'on considère à présent les résultats par grands domaines de formation (hors instituts), on s'aperçoit que l'effort le plus important a été consenti par les arts (9,05 % de réduction), suivi par le droit et les sciences politiques (8,32 %), l'économie-gestion (7,76 %) et les sciences humaines (6,24 %).

Tableau 39 : bilan des mesures de réduction du coût de l'offre de formation par grands domaines – Paris 1

	Charge d'enseignement	Économie réalisée	% de réduction
Économie, gestion, math-info	76 245	5 915	7,76
Droit, science politique	73 110	6 084	8,32
Sciences humaines	55 795	3 480	6,24
Arts	44 202	4 004	9,05

Source : données université Paris 1

Plusieurs facteurs expliquent ces écarts, parmi lesquels les effectifs et les taux d'encadrement, les efforts antérieurs de maîtrise de l'offre, le caractère plus ou moins professionnalisant des formations (qui impose un certain volume d'heures complémentaires assurées par des intervenants extérieurs) ou encore la capacité d'accueil des salles (variable selon les sites et

qui constitue dans certains cas un frein aux mutualisations ou à la réduction du nombre de groupes de TD). Il convient donc d'apprécier au cas par cas les choix effectués par les composantes.

La réduction du volume horaire des formations représente la principale source d'économies : 8 235 heures, soit 40,9 % de l'effort global. En effet, l'université a pu jouer sur les licences qui dépassaient les 1 500 heures réglementaires. C'est le cas notamment en droit, où tous les cours magistraux ont été réduits de trois heures, mais aussi en économie. Les autres mesures ont été pour la plupart sans effet sur le volume horaire par étudiant : la suppression de cours, TD ou séminaires de recherche a ainsi constitué le deuxième levier le plus utilisé (5 038 heures, soit 25 % de la réduction totale), le plus souvent sans diminution du nombre d'heures par étudiant : les fermetures d'options et la mutualisation de certains enseignements ont permis de réduire la charge sans modifier le volume horaire des diplômes, mais en réduisant l'éventail des choix offerts.

La plupart des composantes a fait porter l'effort principalement sur le niveau master, qui représente à lui seul 48,6 % de l'économie réalisée au niveau de l'établissement (9 722 heures ont ainsi été supprimées, dont 5 331 heures en M2, soit 26,7 % du total et 4 391 en M1, soit 21,9 %) ; la licence a été moins directement touchée, avec une réduction de 7 724 heures équivalent à 38,7 % de l'effort global, répartie à peu près équitablement entre les trois niveaux : 2 935 heures en L1 (14,7 %), 2 372 en L2 (11,8 %) et 2 417 en L3 (12,1 %). Les 2 537 heures restantes correspondent à diverses mesures de réduction des coûts sans effet sur le volume horaire des formations (financement sur ressources propres, prise en compte dans les services de cours magistraux ou de séminaires au niveau d'un TD, etc.). Le choix a donc été fait pour des raisons pédagogiques de préserver dans la mesure du possible la licence, où le « rendement » d'une diminution même limitée du volume horaire est pourtant plus élevé qu'en master, du fait du nombre d'étudiants et donc de groupes (les mesures détaillées sont présentées en annexe 2 du rapport).

L'UFR de gestion a fait le choix inverse en sanctuarisant les M2 : la réduction du volume horaire des cours magistraux de 39 à 36 heures et du nombre de séances de TD de 12 à 11 pour la plupart des enseignements, qui représente 64 % de l'effort total, s'applique ainsi du L1 au M1. Les autres mesures portent sur la réduction du volume horaire de tous les TD de 18 h à 16 h 30, la suppression du cours « marchés européens » en L1 et du cours d'éthique en M1 (39 heures chacun).

D'autres, enfin, se sont efforcées de répartir équitablement l'effort entre la licence et le master. C'est le cas de celle de géographie, qui réalisé une économie de 1 212 heures (soit 9,77 % de son offre) en fermant certains groupes à petits effectifs (notamment en L3 et en master), en faisant le choix du tout numérique pour la préparation au C2i, en cessant de dédoubler certains cours magistraux (ce qui a imposé une refonte partielle des plannings) et en mutualisant des enseignements en M2, où le nombre d'options a par ailleurs été limité. Elle a également décidé que les masters pro, qui s'autofinancent largement, contribueraient au financement d'un nombre plus élevé d'heures complémentaires, notamment en licence. De même, à l'UFR d'économie, l'économie réalisée, qui s'élève à 2 392 heures (7,1 % de la charge d'enseignement) porte aussi bien sur la licence que sur les masters, où « *des efforts considérables ont été faits depuis trois ans pour réduire les programmes très étoffés, en*

master 2 recherche notamment, avec des centaines d'heures déjà supprimées », comme l'indique le directeur de l'UFR et où la réduction du nombre de groupes de TD à la rentrée 2012 entraînait déjà le non-respect des normes de sécurité sur le site Pierre Mendès-France). L'UFR a pu jouer sur le volume horaire de la licence, qui dépassait jusqu'alors 1 600 heures et se trouve réduit à 1 550. La réduction des coûts concerne à 36 % la licence (essentiellement en L3), 43 % le M1 et 21 % le M2. La répartition des mesures d'économie entre cours et TD est de 72 % pour les premiers et de 28 % pour les seconds.

Les UFR d'histoire, d'arts plastiques, de géographie, d'études juridiques générales et dans une moindre mesure celle de mathématiques-informatique ont choisi, pour leur part, de réduire la charge d'enseignement en diminuant le nombre de groupes plutôt que le nombre d'heures étudiants, grâce à un taux d'encadrement plus favorable que dans d'autres UFR. Cette décision a été motivée en histoire par la volonté de ne pas réduire l'éventail des formations, dont certaines sont proposées seulement à Paris 1. Elle s'est appliquée aux seuls groupes de TD de L2 et L3 – ceux de L1 étant déjà particulièrement chargés. Les M1, dont le volume horaire ne dépasse pas 150 heures, ont seulement connu quelques mutualisations. La charge d'enseignement a néanmoins été réduite de 7 %.

L'exercice semble avoir été plus délicat à l'UFR de philosophie, qui avait contenu au cours des années précédentes sa charge d'enseignement et limité son volume d'heures complémentaires à 2 000 heures, (dont 80 % liées à des compensations de décharges ou de délégations) en dépit d'une légère augmentation de ses effectifs. Son taux de couverture particulièrement élevé – du fait notamment du nombre important de doctorants contractuels exerçant une activité d'enseignement (42 au total, soit autant que d'enseignants-chercheurs, assurant à eux seuls 3 360 heures) – ne lui permettait pas d'atteindre l'objectif de réduction de 10 %, sauf à placer des enseignants-chercheurs permanents ou des doctorants en situation de sous-service.

En histoire de l'art et archéologie, le conseil d'UFR du 22 avril 2013 a approuvé, au terme d'une dizaine d'heures de discussions parfois très animées, un plan d'économies portant sur 1 365 des 20 862 heures délivrées par l'UFR, soit 6,54 % de sa charge d'enseignement (équivalant à 54 K€). Il a été par ailleurs été demandé aux responsables des formations de proposer des mesures complémentaires à hauteur de 720 heures afin d'atteindre, ou du moins d'approcher l'objectif initial d'une réduction de 10 %. Les économies réalisées (à hauteur de 2 566,5 heures, soit 12,3 % de la charge d'enseignement) portent essentiellement sur le paiement des TP au tarif des TD pour les vacataires (soit une économie de 35 388 € équivalant à 865 heures), la réduction du volume des enseignements de la filière « conservation et restauration des biens culturels » en L2, L3 et M1 (– 635,5 heures), la fusion de deux séminaires, désormais proposés sur un semestre et non plus sur deux (– 216 heures), la mutualisation de séminaires en M1 / M2 (– 108 heures), l'intervention bénévole de personnels du CNRS (– 90 heures) et le financement de vacations en M2 professionnel sur la taxe d'apprentissage.

Si des économies sont encore possibles sur la charge d'enseignement, elles apparaissent résiduelles après l'effort accompli ces derniers mois. Le coût de l'offre de formation de Paris 1 tient à plusieurs facteurs, parmi lesquels :

- une structure d'emploi caractérisée par la surreprésentation des professeurs, en particulier de grade élevé, et la faible part d'enseignants du 2nd degré, qui augmente la masse indiciaire et réduit le potentiel d'enseignement ; si certains directeurs de composante se déclarent favorables à une augmentation du nombre de PRAG et de PRCE afin d'assurer une meilleure couverture de la charge et de diminuer proportionnellement le poids des heures complémentaires, une évolution trop marquée dans ce domaine risquerait de réduire l'attractivité de l'université. Une UFR comme celle d'économie, qui forme 25 % des docteurs en France dans sa discipline, considère qu'elle doit ainsi préserver l'excellence de ses masters, qui constituent son principal vivier de doctorants ;
- un effectif étudiant élevé, en licence mais parfois aussi en master, qui oblige dans certaines disciplines particulièrement attractives (droit, gestion) à multiplier les groupes de TD (jusqu'à quinze accueillant chacun environ trente-cinq étudiants).

Si les directeurs d'UFR sont unanimes à considérer que les mesures prises à la rentrée 2013 se justifiaient indépendamment de la situation financière de l'université et qu'elles ont permis de ramener l'offre à de plus justes proportions en revenant sur certaines dérives constatées au cours des années précédentes[120], ils jugent difficile en revanche d'aller plus loin sans dégrader les conditions d'enseignement et la réputation d'excellence de Paris 1, ce qui reviendrait à l'affaiblir face à la concurrence d'autres établissements publics ou privés qui bénéficient pour certains d'un statut et de structures de coûts plus favorables (grands établissements, écoles d'art, etc.).

[120] Pour certains, la réduction du potentiel d'enseignement liée au « rééchelonnement » de plusieurs emplois, à la diminution du nombre d'ATER et à la décision du ministère de réserver aux doctorants l'encadrement des groupes de TD en licence les aurait contraints de toute façon à réduire leur charge d'enseignement.

Encadré 48 : réduire les coûts vs améliorer la réussite, des universités soumises à des injonctions contradictoires

Tout au plus l'un d'entre eux évoque-t-il la possibilité de limiter le nombre de TD en licence, au motif qu'ils feraient parfois double emploi avec les cours magistraux et dissuaderaient les étudiants d'assister à ces derniers ; sa proposition de supprimer certains d'entre eux, avancée en juin dernier, s'est néanmoins heurtée à l'opposition de principe des organisations étudiantes et a dû être retirée, limitant ainsi à 7,1 % au lieu de 10 % l'effort de réduction global du coût de l'offre de son UFR. Un autre, qui estime que la réduction du nombre de groupe de TD, la transformation de cours magistraux en TD (certains M2 offraient jusqu'alors 2/3 de CM pour seulement 1/3 de TD) et la suppression d'options à très faibles effectifs n'ont pas eu de conséquences sur la qualité de l'offre, n'en souligne pas moins les « *injonctions contradictoires* » auxquelles est soumise son UFR : augmenter d'un côté le volume horaire de la licence de 1 300 à 1 500 heures, réduire de l'autre le coût global des enseignements de 10 %. Quant aux responsables des UFR de maths-info et de science politique, ils regrettent respectivement la réduction du nombre de groupes de TD en licence, qui risque de réduire les chances de réussite des étudiants les plus fragiles, et la suppression des séminaires de méthodologie en master 2, qui prive les étudiants de tout enseignement au second semestre et alourdit la charge de travail des enseignants-chercheurs, désormais contraints de les accompagner à titre individuel en dehors de leurs obligations de service.

Les marges encore disponibles en matière de baisse des coûts semblent réduites principalement à un travail sur le potentiel, du fait des contraintes qui pèsent sur l'université et des efforts déjà réalisés en matière de rationalisation de l'offre de formation.

Encadré 49 : Paris 1, comme Le Havre, a probablement atteint les limites de l'exercice de réduction du coût de l'offre de formation

Il apparaît difficile de réduire encore le nombre de groupes de TD[121], de mutualiser davantage les enseignements ou de réduire l'offre de masters, qui fait la richesse de l'université. Une réflexion pourrait en revanche être engagée sur les usages du numérique, à l'image des initiatives de vidéo transmission des enseignements de PACES conduites par l'UFR de santé de l'université de Rouen et l'UFR des sciences du Havre, d'autant qu'en interne, le centre audiovisuel d'études juridiques (CAVEJ) dispose d'un solide savoir-faire. Les effectifs en licence, en particulier en droit ou en gestion, obligent en effet à multiplier les cours magistraux là où un seul enseignant-chercheur pourrait délivrer le même enseignement dans plusieurs amphithéâtres de manière simultanée, sans dégrader la qualité de la formation ou les chances de réussite des étudiants. Il y a là sans doute une piste à explorer, même si les économies potentielles demeurent limitées à l'échelle de l'établissement.

[121] Les effectifs, dans certaines UFR, sont si élevés au regard des capacités d'accueil des salles, en particulier sur le site Pierre Mendes-France, qu'une partie des étudiants est obligée de s'inscrire en contrôle terminal. C'est le cas par exemple en AES.

L'augmentation du nombre de personnels du 2nd degré constitue, on l'a vu, une autre source d'économies possibles dans certaines UFR – même si certains directeurs de composantes y sont défavorables. Le département des langues pourrait notamment redéployer une partie de ses vingt-huit emplois de maîtres de conférences vers des emplois de PRAG et de PRCE (33 sur un total de 69 enseignants et enseignants-chercheurs permanents) ; il réduirait ainsi ses coûts en augmentant son potentiel d'enseignement et en limitant le nombre de vacataires (70 actuellement). De fait, douze des quinze emplois exceptionnels réservés à des personnels enseignants ont été pourvu par des professeurs du 2nd degré, dont cinq PRCE affectés au département des langues. Une évolution en ce sens est d'autant plus souhaitable que les maîtres de conférences en langues exerçant à Paris 1 ne disposent pas d'UFR de rattachement et sont contraints de mener leur activité de recherche dans d'autres établissements, ce qui les place dans une situation inconfortable et entraîne un important *turn-over* au sein du département.

5. De la régulation de l'offre au développement de politiques d'établissement coordonnées à l'échelle régionale

Si de nombreux établissements se sont déjà efforcés de réduire le coût de leurs formations, il leur reste encore à accomplir des progrès importants en matière de pilotage de l'offre et de la charge d'enseignement, de gestion du potentiel, d'évolution des modèles pédagogiques ou encore de développement d'une politique de site à l'échelle régionale ou interrégionale.

Les mesures de régulation prises au cours des derniers mois, sur le périmètre de l'établissement, ont été dictées la plupart du temps par les difficultés budgétaires auxquelles étaient confrontées les universités. Si elles ont permis dans certains cas d'améliorer l'offre existante en développant les mutualisations – et donc en favorisant la spécialisation progressive, mieux adaptée aux besoins des étudiants que les parcours tubulaires –, elles répondent pour l'essentiel à des préoccupations strictement économiques. La prochaine étape de l'évolution engagée avec le passage aux RCE réside dans le développement d'une véritable politique de formation, fondée sur l'analyse des points forts et des grands équilibres de l'établissement. Le coût des formations (de l'élément pédagogique le plus fin à l'ensemble de l'offre en passant par les unités d'enseignement, diplômes, niveaux, composantes et domaines disciplinaires) doit être relié à des données qualitatives (taux de réussite et d'insertion professionnelle, valeur ajoutée des formations, domaines d'excellence et priorités scientifiques, etc.), afin de dégager une stratégie globale articulée aux principaux axes de recherche et répondant à l'attente aussi bien des étudiants que des milieux socioéconomiques.

Cette analyse doit également être menée au niveau des sites et plus seulement, établissement par établissement.

5.1. Une approche plus stratégique de l'activité de formation

Les universités, on l'a vu, s'efforcent désormais de mesurer le coût de chaque formation et de chaque composante, de façon à mettre en place un dialogue de gestion efficace et à construire un véritable modèle d'allocation des moyens :

- en retraçant avec précision les flux entre composantes, en potentiel d'enseignement (échanges de services) comme en étudiants (dans le cadre d'unités d'enseignement mutualisées entre plusieurs composantes) ; un interlocuteur de la mission évoque l'idée d'une « chambre de compensation » assurant la correspondance entre les positions débitrices et créditrices des différents intervenants et la compensation des soldes ;
- en analysant le modèle économique de chaque UFR, son volume de ressources propres, l'utilisation qui en est faite (en particulier la part d'heures complémentaires prises en charge sur le budget propre de la composante et celle financée par l'université), afin de déterminer son coût réel et de le relier d'une part, à ses caractéristiques propres (nature des formations, taux d'encadrement, contraintes liées aux capacités d'accueil des salles affectées à la composante, etc.), d'autre part, à des indicateurs de performance (réussite étudiante, insertion professionnelle, nombre de docteurs, etc.) ;
- en portant les résultats de ce travail à la connaissance de l'ensemble de la communauté universitaire : le dialogue de gestion avec chaque UFR porte en effet sur les seules données qui la concernent ; cette absence de vision globale et partagée alimente une forme de méfiance réciproque et ne favorise pas la mise en œuvre d'une véritable politique d'établissement – chacun disposant uniquement de ses propres chiffres et n'étant pas en mesure d'apprécier la situation des autres composantes. Tous les directeurs d'UFR regrettent ce cloisonnement. L'un d'entre eux déclare ainsi : « *les documents de gestion ne circulent pas, c'est du tête-à-tête avec chaque composante* ».

Au-delà de ces premières analyses, il s'agit d'apprécier l'équilibre global de l'offre au regard du potentiel et du projet d'établissement, en s'assurant notamment que la répartition des moyens entre composantes ou domaines de formation correspond bien aux priorités affichées lors de la signature du contrat. C'est pourquoi l'IGAENR a élaboré et diffusé à la rentrée 2013 un *guide méthodologique en vue de la réalisation d'une cartographie économique et d'une analyse stratégique des activités des universités*. Ce document, qui s'inscrit dans le prolongement des travaux menés depuis plusieurs années pour mettre à la disposition des établissements des outils d'analyse et d'autoévaluation dans plusieurs domaines touchant à l'articulation entre orientations stratégiques et mécanismes d'allocation des moyens ou entre organisation et coût des activités[122], vise à les *« aider à* […] *mieux intégrer la dimension pluriannuelle dans la construction de leurs stratégies et dans l'allocation de leurs moyens* ».

[122] Outre les rapports déjà cités sur les mécanismes internes d'allocation des moyens et l'organisation de la fonction formation, on mentionnera le *Guide d'audit des établissements d'enseignement supérieur et de recherche en vue de l'optimisation des fonctions support* et le *Guide méthodologique sur la modélisation financière du plan de développement des universités* (juillet 2010).

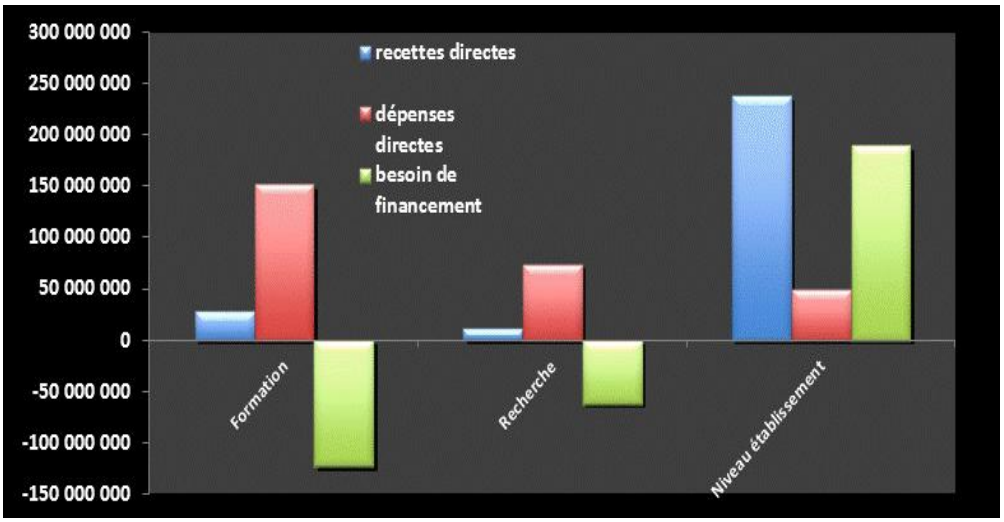
Le volet formation de la cartographie permet en effet d'identifier « *les moyens – charges et ressources directes – consacrés par chaque établissement au financement de ses activités de formation par grands champs disciplinaires et par pôles scientifiques* » et de « *faciliter l'articulation de la construction du budget avec leurs orientations stratégiques* ». Il retrace les flux de financement internes à l'université et les relie à des indicateurs d'activité : part relative des recettes et des dépenses directes au sein de chaque secteur (collège ou domaine de formation), recettes et dépenses directes par étudiant, par enseignant et par heure d'enseignement, part relative de chaque type de recette directe par secteur, recettes de formation continue, etc. Ces données permettent de nourrir le dialogue de gestion avec les composantes (ou les collèges dans les établissements qui s'en sont dotés, comme l'université de Lorraine ou l'université de Bordeaux). Elles doivent permettre d'« *établir un lien entre une vision à moyen terme dans laquelle s'inscrivent nécessairement la démarche stratégique et la procédure contractuelle et des échéances de court terme qui se traduisent par des enjeux plus opérationnels de mise en œuvre de projets et de cadrages budgétaires* ». La cartographie constitue ainsi un outil de maîtrise raisonnée des coûts. Elle doit permettre de contenir la dépense, de développer les recettes et surtout de mieux répartir les ressources en fonction d'objectifs clairs et partagés. Il s'agit enfin, en cas de difficultés budgétaires, de réduire les coûts non pas en écrêtant systématiquement les dépenses des composantes mais en prenant des mesures ciblées, dans le cadre d'une stratégie globale de formation.

Concernant la dimension stratégique elle-même, le guide identifie, à titre d'exemple, cinq enjeux liés à des problématiques de développement et d'allocation des ressources, qui concernent tous, directement ou indirectement, l'activité de formation : renforcer la structuration des thématiques scientifiques, traduire en orientations concrètes les axes de différenciation de l'université, renforcer son attractivité en master et en doctorat, stabiliser son équilibre économique et faire évoluer la structuration des équipes d'enseignants et d'enseignants-chercheurs. Le second, notamment, doit conduire à s'interroger sur la part de l'activité et des ressources effectivement consacrée aux points forts de l'établissement, sur la nécessité éventuelle de l'augmenter et sur les moyens d'y parvenir, dans un souci à la fois d'optimisation de ses ressources et de renforcement de son attractivité.

Encadré 50 : La cartographie économique de l'activité de formation – l'exemple de Nantes

La cartographie réalisée en 2013 à l'université de Nantes met en lumière ces différents enjeux pour l'établissement. S'agissant des grands équilibres entre les activités et le niveau établissement, on retrouve des poids relatifs très proches de ceux rencontrés dans des universités précédemment auditées.

Graphique 13 : l'équilibre économique global de l'université de Nantes



Source IGAENR

La formation génère 55 % des charges directes de l'université et est à l'origine de 10 % des recettes directes. De ce fait, son besoin de financement est de 123 M€. Elle mobilise ainsi 67 % des capacités de financement de l'établissement.

D'une manière générale, la question posée était celle d'une stratégie prenant en compte son environnement (soutiens publics et privés, patrimoine immobilier, contexte de concurrence vs partenariats), articulant formation et recherche (préfiguration de filières recherche – formation – innovation au cœur du projet de schéma régional de l'ESRI) et soutenable économiquement.

Quatre enjeux ressortaient de l'audit : stratégie de formation (quel lien avec la stratégie recherche ? avec la future COMUE ?), attractivité à renforcer, soutenabilité de l'offre (avec des marges de manœuvre identifiées : corrélation par pôle entre effectifs étudiants, charge d'enseignement, potentiel disponible et heures complémentaires, optimisation des ressources, lutte contre l'émiettement des parcours ou encore développement de la formation continue stipulant la finalisation de la structuration de sa gestion et un meilleur équilibre entre pôles), structuration (de 21 composantes à 6 pôles).

Tableau 40 : une représentation des modèles pédagogiques et économiques

Un enseignant du domaine DEG	Un enseignant du domaine LLSHS	Un enseignant du domaine ESPE
- encadre 50 étudiants -coordonne 332 H au-delà de son service (ou 6 vacataires et E-EC non titulaires) - est entouré par 0,53 BIATSS en formation 0,08 BIATSS en recherche génère en ressources propres 20 780 € en formation 2 971 € en recherche	encadre 37 étudiants coordonne 227 H au-delà de son service (ou 3,5 vacataires et E-EC non titulaire) est entouré par 0,40 BIATSS en formation 0,06 BIATSS en recherche génère en ressources propres 9 423 € en formation 3 121 € en recherche	encadre 4 étudiants coordonne 17 H au-delà de son service (ou 1 vacataire et E-EC non titulaires) est entouré par 0,65 BIATSS en formation 0,06 BIATSS en recherche (LSH) génère en ressources propres 9 867 € en formation 3 121 € en recherche

Un enseignant du domaine ST	Un enseignant du domaine techno.	Un enseignant du domaine santé
encadre 16 étudiants coordonne 112 H au-delà de son service (ou 2,5 vacataires et E-EC non titulaires) est entouré par 0,29 BIATSS en formation 0,11 (STIC) < en recherche < 0,34 (Matériaux) génère en ressources propres 8 235 € en formation 6 195 € (EDD) < en recherche < 15 831 € (SPI)	encadre 14 étudiants coordonne 267 H au-delà de son service (ou 3,5 vacataires et E-EC non titulaires) est entouré par 0,53 BIATSS en formation 0,11 (STIC) < en recherche < 0,15 (SPI) génère en ressources propres 21 186 € en formation 12 422 € (STIC) < en recherche < 15 831 € (SPI)	encadre 26 étudiants coordonne au-delà de son service 3,5 vacataires et E-EC non titulaires est entouré par 0,56 BIATSS en formation 0,38 BIATSS en recherche génère en ressources propres 19 713 € en formation 11 013 € en recherche

Source IGAENR

L'intérêt de la cartographie permet, au-delà des mesures d'urgence (gel de postes, suppression de mentions de licence), de déceler des modèles économiques de formation, d'identifier les zones de tensions pédagogiques et économiques dans chaque pôle (lecture verticale) et de faire apparaître des déséquilibres entre pôles (lecture horizontale) et les enjeux propres à chacun d'entre eux.

Ce double exercice de cartographie économique et d'analyse stratégique, s'il peut être réalisé à tout moment par un établissement pour objectiver ses décisions en matière d'évolution de l'offre et de répartition des moyens (tant en crédits qu'en emplois), se révèle particulièrement

utile dans la perspective de la nouvelle procédure d'accréditation. En effet, celle-ci met l'accent à la fois sur :

- la soutenabilité du projet, et notamment de l'offre de formation, que permet de mesurer la cartographie en mettant en regard la charge, les effectifs et le potentiel et en permettant de calculer le besoin de financement de chaque grand domaine et d'en déduire la capacité d'autofinancement de l'établissement ;
- le développement d'une stratégie globale de formation, en cohérence avec la politique de site. Celle-ci figure désormais au cœur du dialogue contractuel entre l'État et les établissements ; la première partie du dossier demandé à ces derniers comprend ainsi quatre volets : diagnostic, modalités d'élaboration de l'offre de formation (cadrage général, concertations, rôle du conseil académique, rôle des composantes, rôle des équipes pédagogiques, etc.), stratégie de formation décrite par niveau (DUT, licence, licence professionnelle, master, doctorat et formations de santé) et par ensembles de formations dimensionnés de façon pertinente pour avoir un impact stratégique, articulation avec les autres axes de la politique de l'établissement (priorités scientifiques, ressources humaines, partenariat et réseaux, internationalisation, vie étudiante, politique documentaire). Le cahier des charges indique que la stratégie décrite doit être « *globale* », même si elle « *peut comporter des spécificités propres à certains domaines de formation* ». Pour le cycle licence, « *l'établissement est invité à préciser comment a été mise en place la spécialisation progressive prévue à l'article 15 du cadre national des formations* ». Ce dernier point permettra de vérifier le degré de mutualisation des enseignements – la spécialisation progressive en licence impliquant la constitution de troncs communs à plusieurs mentions.

Il convient, dans cette perspective, d'aider les universités à établir une cartographie économique de leurs activités qui mette en évidence les flux de financement internes alloués à chacune d'entre elle et à chaque domaine de formation (ou pôle de recherche) et qui leur permette à la fois d'apprécier leur capacité à financer leurs projets de développement dans une perspective pluriannuelle et de bâtir une réflexion stratégique fondée sur une vision globale de leurs grands équilibres.

En effet, la question qui se pose aux établissements n'est pas tant celle du coût intrinsèque de leur activité de formation que celle de sa soutenabilité. Telle composante peut avoir une offre coûteuse, à condition de dégager les ressources propres pérennes qui lui permettent de la financer. Il convient d'apprécier, non seulement le montant de ses charges, mais également son besoin de financement résiduel tenant ainsi compte des ressources propres générées. C'est pourquoi la capacité d'un établissement à délivrer une offre donnée dépend de son modèle économique et de la part de la dotation pour charge de service public dans le total de ses produits encaissables. **La mission juge à cet égard indispensable d'accélérer la réflexion sur le développement des ressources propres des établissements, à laquelle devrait**

notamment contribuer l'augmentation de leur volume d'activité en matière de formation continue[123]**.**

Mettre l'accent sur la soutenabilité de l'offre n'implique en aucun cas de dégrader la qualité du service rendu à l'usager. Il ne s'agit pas de proposer des formations à bas coût mais d'accroître et d'optimiser les moyens disponibles. Le *capital symbolique* d'un établissement (la qualité de ses formations, qui détermine son attractivité) produit des *intérêts*, c'est-à-dire des financements (sous forme de dotation mais aussi de ressources propres) indispensables à son développement. En un mot, l'offre sera d'autant plus soutenable qu'elle sera attractive. Encore faut-il que l'établissement dispose des compétences nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une véritable stratégie de formation et qu'il soit en mesure de les mobiliser efficacement. Or, si la plupart des universités ne manquent aujourd'hui ni de présidents et de VP-CEVU dotés d'une vision globale, ni d'enseignants-chercheurs capables de concevoir de nouvelles formations adaptées aux évolutions du marché de l'emploi, ni de personnels administratifs en mesure de calculer leur coût en mettant en regard (dès lors qu'ils disposent des outils nécessaires) la charge d'enseignement, le potentiel et les charges indirectes liées au fonctions support et soutien, à l'immobilier, aux dépenses de fonctionnement, etc., elles ne parviennent pas toujours à coordonner efficacement ces nombreux acteurs qui interviennent, à un titre ou à un autre, dans le domaine de la formation.

Contrairement aux vice-présidents chargés des fonctions support, qui ont pour interlocuteurs directs les responsables des directions correspondantes (GRH, finances, patrimoine, système d'information), le VP-formation doit mobiliser un ensemble de compétences disséminées dans les différents services et composantes, voire des acteurs extérieurs à l'établissement, : président et membres de l'équipe présidentielle, directeurs de composante et de département, responsables de formation, porteurs de projet, chef des services de la formation continue, de la scolarité et des TICE (ou de la pédagogie), responsables du bureau d'aide à l'insertion professionnelle (BAIP), du service commun universitaire d'information et d'orientation (SCUIO) et autres observatoires chargés des enquêtes sur le profil, la réussite et l'insertion des étudiants, milieux socioprofessionnels pour animer la réflexion stratégique et le travail de conception de l'offre, d'élaboration des maquettes et d'organisation des enseignements ; directeurs des ressources humaines, des services financier, du patrimoine, des systèmes d'information, responsable de la cellule de pilotage ou contrôleur de gestion pour en mesurer le coût et déterminer, avec le président, les autres vice-présidents et les directeurs de composantes, les règles applicables aux formations. Véritable homme-orchestre chargé du pilotage d'une activité complexe, multiforme et en perpétuelle évolution, il doit aller chercher l'information aux quatre coins de l'université. Le seul interlocuteur auquel il puisse s'adresser au sein des services pour réunir l'ensemble des données dont il a besoin dans l'exercice de ses fonctions est en définitive le directeur général des services, accaparé par d'autres tâches et qui ne peut se consacrer que partiellement à la formation. Cette dispersion pose plusieurs problèmes dont certaines universités commencent à prendre conscience :

- la difficulté à réunir les données et l'expertise qui concourent au pilotage et à l'organisation de l'activité de formation ;

[123] L'IGAENR a été chargée, dans le cadre de sa lettre de mission 2013-2014, de réfléchir à l'amélioration du dispositif de validation des acquis de l'expérience dans l'enseignement supérieur et à la contribution des universités au développement de la formation tout au long de la vie.

- l'absence de vision globale de l'offre et de ses enjeux (impact sur l'équilibre financier de l'établissement, sur l'évolution du potentiel, voire sur la réussite et l'insertion des étudiants) ;
- le déséquilibre, dans la conception même des formations, entre l'échelon central (l'équipe présidentielle et le service de la scolarité) et les enseignants et enseignants-chercheurs, auxquels est délégué l'essentiel du travail d'ingénierie pédagogique, sans qu'ils disposent la plupart du temps de la vision d'ensemble nécessaire à l'élaboration d'une stratégie à l'échelle de l'université ;
- le morcellement de la prise de décision, qui fait obstacle au développement d'une politique d'établissement en matière de formation et favorise le *statu quo* : si dynamiques et imaginatifs que puissent être les porteurs de projet, il est plus difficile de faire évoluer une offre et une organisation que l'on a soi-même conçues et que l'on met en œuvre au quotidien ; le haut degré de spécialisation requis par le métier d'universitaire, le poids de l'approche disciplinaire et l'absence de regard extérieur (en dehors de l'évaluation, tous les cinq ans, de l'AERES) ont ainsi tendance à freiner, autant que les rigidités statutaires et le manque de moyens, l'innovation pédagogique et le renouvellement de l'offre (en particulier en matière de formations pluridisciplinaires, qui nécessitent l'intervention d'enseignants-chercheurs appartenant à plusieurs composantes).

Certes, la situation a évolué ces dernières années : la notion de politique d'établissement tend progressivement à s'imposer, la réussite des étudiants est prise en compte dans le modèle d'allocation des moyens, leur insertion professionnelle est devenue, avec la loi LRU, l'une des missions de l'université, la qualité des formations est devenue un enjeu d'attractivité dans un contexte de concurrence accrue entre établissements et la plupart des enseignants-chercheurs ont pris conscience de l'impact économique de leurs projets et de la nécessité de contenir la charge d'enseignement. Pour autant, le faible taux d'encadrement des services de scolarité, dont le rôle demeure souvent limité à des tâches à faible valeur ajoutée (inscription des étudiants, gestion des plannings, remontée des maquettes à l'AERES au moment du renouvellement de l'offre, rappel, dans le meilleur des cas, de la réglementation en vigueur) continue de poser un problème majeur aux universités françaises.

La mission considère ainsi comme une priorité la constitution de véritables directions des formations, comme c'est déjà le cas dans la plupart des écoles supérieures et quelques universités[124]. Celles-ci réuniraient, dans chaque établissement, les actuels services de scolarité et de formation continue ainsi que les structures en charge de l'orientation, de la réussite et de l'insertion professionnelle et les cellules de soutien à la pédagogie, aux technologies de l'information et de la communication appliquées à l'enseignement (TICE). Elles seraient chargées, sous l'autorité du directeur général desservices et en collaboration avec la cellule de pilotage, les autres directions (finances, GRH, systèmes d'information, patrimoine) :

- **d'une mission d'aide au pilotage :**

[124] Le périmètre de cette direction peut également s'étendre à d'autres services, de la documentation à la vie étudiante, voire aux relations internationales.

- **en réunissant et en mettant à la disposition du président, du vice-président formation et des directeurs de composante l'ensemble des données relatives à l'activité de formation (qu'elles soient pédagogiques ou financières, qu'elles touchent à la gestion du potentiel, à l'occupation des salles et des amphithéâtres ou à la réussite et à l'insertion des étudiants) ;**
- **en outillant et en coordonnant, sous l'autorité conjointe du vice-président formation et du directeur général des services, la réflexion stratégique (lien formation - emploi, analyse de l'environnement socioéconomique de l'établissement et des attentes des milieux professionnels, évolution de l'offre à l'échelle locale, nationale et internationale, etc.), les relations avec les entreprises, la conception, l'évolution et la mise en œuvre de l'offre ainsi que le calcul de son coût (charge et potentiel d'enseignement, heures complémentaires) par heure d'enseignement, étudiant, enseignant et/ou enseignant-chercheur, élément pédagogique, unité d'enseignement, niveau, diplôme, composante, domaine de formation, etc. ;**
- **en servant d'appui et de force de proposition au VP-formation, aux directeurs de composante et aux responsables de formation en matière d'ingénierie de formation.**
- **d'une mission de gestion des moyens de la formation.**

Encadré 51 : deux exemples de direction des formations

L'université Grenoble 2 est une des universités qui a élargi le périmètre de compétences de sa « direction des formations et de la vie étudiante » au-delà du champ traditionnel du service de la scolarité centrale, représenté par « le pôle formation initiale, accueil et vie étudiante » (regroupant la formation initiale, ADE Planète[125], le bureau de vie étudiante et la mission handicap), en l'étendant à des missions représentées par « le pôle orientation et information », « le pôle insertion professionnelle » (regroupant le CIOsup, le bureau des stages et l'observatoire du suivi des parcours et de l'insertion professionnelle) et « le pôle enseignements transversaux » (centre de langues vivantes)..

[125] Gestion des emplois du temps sauf pour l'IAE et l'IUT.

L'université de Strasbourg dispose d'un pôle « appui aux missions » qui regroupe les directions et les services intervenant dans les domaines de la formation et de la recherche. Il est composé, pour la formation, de la direction des études et de la scolarité (DES), de l'espace avenir (orientation, stages, emploi), du service de la vie universitaire (SVU), du service formation continue (SFC), du service de validation des acquis de l'expérience (VAE), du service commun de documentation (SCD), du service universitaire des activités physiques et sportives (SUAPS), du service universitaire de l'action culturelle et du service universitaire de médecine préventive (SUMPS). La direction des études et de la scolarité comprend un pôle transversal « appui, moyens, secrétariat de direction » et deux départements (« offre de formation » et « gestion des études »). Ils ont pour missions : le soutien et l'appui à l'élaboration et au suivi de la politique de formation, les habilitations, le développement et la valorisation de l'offre de formation, la coordination et l'harmonisation des pratiques de formation, l'évaluation quantitative et le suivi des formations ; l'information relative à l'offre, l'organisation et la coordination de la scolarité des étudiants et le conseil aux composantes (juridique, méthodologique et technique).

La direction de cette nouvelle structure devrait être confiée à un personnel de haut niveau, disposant d'une solide expérience et prêt à s'investir dans une mission exigeante, liée au cœur de métier de l'université. Sa création devrait s'accompagner en outre d'un repyramidage des emplois exercés au sein des actuels services de scolarité. Le rapport de l'IGAENR sur la fonction formation a fait apparaître en 2012 l'existence, dans ce domaine, de marges importantes : le faible taux de redéploiement entre composantes au sein de la fonction soutien à la formation, le maintien d'opérations manuelles venant doubler la procédure d'inscription dématérialisée et le caractère saisonnier d'une partie des tâches permettent d'envisager le recrutement, au fur et à mesure des départs ou du non renouvellement de contrats à durée déterminée, de personnels qualifiés susceptibles de contribuer au développement au sein des universités d'une véritable « fonction formation », à la fois structurée et professionnalisée.

5.2. Enseigner autrement : un développement encore limité des usages du numérique, dont le coût et l'impact sur la gestion des heures d'enseignement demeurent incertains

Le rapport sur les mécanismes internes d'allocation des moyens rappelait que « *la formation ne se résume pas à la charge horaire d'enseignement et aux heures complémentaires* », mais qu'elle « *intègre la réflexion sur d'autres formes d'enseignement* », parmi lesquelles « *la part d'autoformation (et) le recours aux appuis technologiques* »[126].

La plupart des observateurs s'accordent à considérer que les nouveaux usages du numérique devraient modifier en profondeur les modèles pédagogiques et l'organisation même des enseignements au cours des prochaines années. Ainsi l'essor des MOOCs (*massive open online courses*), auxquels sont inscrits dix millions d'étudiants à travers le monde en 2013, pourrait-il redessiner l'accès à l'enseignement supérieur ainsi que la conception même des

[126] *Op. cit.*, p. 83.

formations universitaires, en associant vidéos, évaluations, tutorats, corrections par des pairs, échanges en ligne avec des enseignants[127].

Des initiatives existent déjà en France. Les sept universités numériques thématiques ont produit de nombreuses ressources, notamment en sciences, ingénierie, humanités, droit, économie, développement durable et santé. Certains sites universitaires ont fait du numérique un élément à part entière de leur stratégie de développement. Le réseau national RENATER permet à plus de 1 300 sites d'être connectés via les réseaux de collecte régionaux. De nombreux travaux de recherche ont par ailleurs été consacrés ces dernières années au développement du numérique dans l'enseignement supérieur, même s'ils n'ont pas eu de véritable impact sur les politiques menées au plan national[128].

L'article L. 611-8 de la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche prévoit que « *les établissements d'enseignement supérieur rendent disponibles, pour les formations dont les méthodes pédagogiques le permettent, leurs enseignements sous forme numérique dans les conditions définies par la législation sur la propriété intellectuelle. Une formation à l'utilisation des outils et des ressources numériques et à la compréhension des enjeux associés est dispensée dès l'entrée dans l'enseignement supérieur* ». Chaque établissement doit désormais nommer un vice-président chargé de porter le numérique comme une priorité de l'établissement.

La ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a par ailleurs lancé le 2 octobre 2013 un plan d'action en faveur du développement du numérique dans l'enseignement supérieur. Intitulé « France université numérique » (FUN), il comprend trois mesures principales : la mise en place d'un agenda numérique comprenant dix-huit actions, la création d'une fondation pour coordonner le volet formation de l'agenda et l'ouverture de la première plateforme française de cours en ligne. Les établissements ont été sollicités pour désigner des référents, dont le rôle est de coordonner les actions au niveau des sites, et des correspondants, au rôle plus opérationnel, chargés d'accompagner les équipes pédagogiques dans la production de ressources numériques. Les mesures adoptées visent quatre objectifs principaux : favoriser la réussite des étudiants grâce à une pédagogie rénovée, aider les enseignants à intégrer les usages du numérique dans leurs pratiques professionnelles et valoriser dans leur carrière l'investissement consenti, favoriser la formation tout au long de la

[127] La plupart des études consacrées au développement du numérique dans l'enseignement supérieur indiquent que les cinq prochaines années seront décisives et verront exploser le marché mondial de l'*e-Éducation*. Aux États-Unis, des plateformes privées proposent aux étudiants du monde entier des cours dans toutes les disciplines, le plus souvent gratuits, certains payants au moment de la certification. Deux plateformes, Coursera et EdX ont investi respectivement 43 et 60 millions de dollars dans le développement des outils et des contenus. Plus de trois millions d'étudiants peuvent suivre les cours de Stanford, d'Harvard ou du Massachusetts Institute of Technology (MIT), grâce à l'explosion des MOOCs. Le Royaume-Uni développe depuis quinze ans une université virtuelle qui compte parmi les cinq premières du pays. En octobre 2013, le Royaume-Uni a lancé sa plateforme *FutureLearn* avec un investissement financier comparable. L'Allemagne s'apprête à faire de même avec sa plateforme *Iversity*.

[128] On citera par exemple les travaux de Brigitte Albero, de l'université Rennes 2, qui analyse les obstacles à l'essor des nouvelles technologies appliquées à l'enseignement supérieur. La bibliographie qui figure à la fin de son article sur *Le couplage entre pédagogie et technologies à l'université : cultures d'action et paradigmes de recherche*, Revue internationale des technologies en pédagogie universitaire, 2011, pp. 11-21, illustre la richesse et la diversité des études conduites ces dernières années. On peut regretter, dans ce domaine comme dans d'autres, la faible articulation entre action publique et recherche universitaire.

vie *via* le développement des formations à distance pour les salariés et les demandeurs d'emploi et renforcer le rayonnement des universités françaises à l'international.

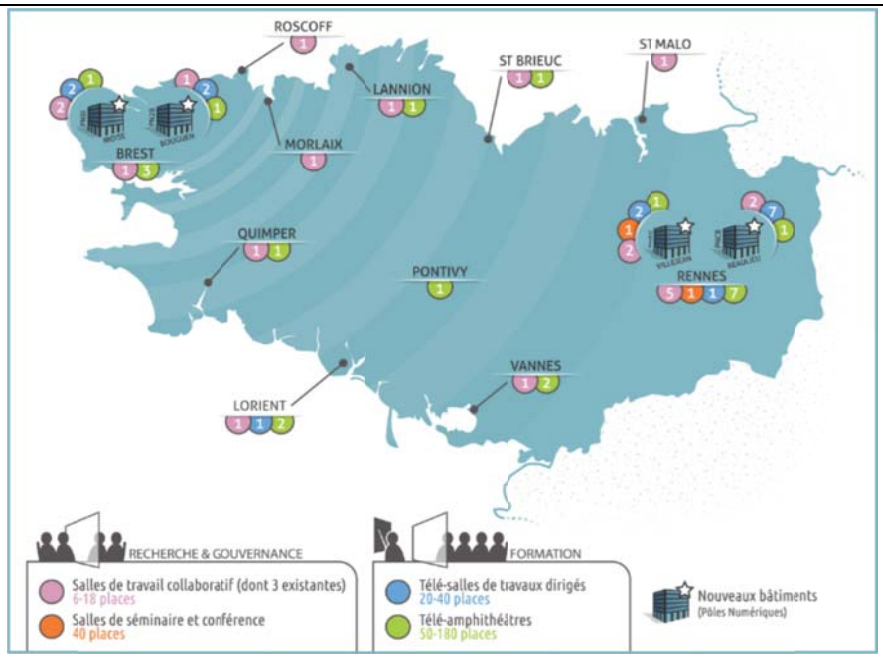
Enfin, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche demande désormais aux établissements, dans le cadre de la procédure d'accréditation, de « *porter une attention particulière à l'articulation de la stratégie numérique à la stratégie de formation, notamment pour le développement de formations hybrides ou à distance, et à l'entreprenariat* ».

Pour autant, et sans préjuger des résultats de ces initiatives trop récentes pour avoir déjà produit leurs effets, la mission a pu constater dans tous les établissements où elle s'est rendue une prise en compte encore très limitée des usages du numérique dans le domaine de la formation. Ses observations rejoignent sur ce point celles effectuées en parallèle par la mission chargée d'analyser la stratégie immobilière des universités – laquelle devrait être fortement impactée par les évolutions technologiques annoncées : si tous les acteurs interrogés par ces deux missions s'attendent à une évolution des modèles pédagogiques au cours des prochaines années, aucun n'est en mesure d'en évaluer l'ampleur ou le rythme. Ses conséquences sur l'organisation des enseignements et sur les besoins en matière de surfaces n'ont pas fait l'objet d'une véritable analyse de la part des établissements. La prise de conscience de ces enjeux est souvent récente, comme à l'université Paris-Est Créteil qui a mis en place, fin 2013, un groupe de travail sur le sujet. De façon générale, le numérique est utilisé pour mettre à disposition de la communauté universitaire des ressources pédagogiques ou pour faciliter les échanges avec les partenaires (visioconférences). Son utilisation n'a pas d'effet, sinon marginal, sur les enseignements eux-mêmes – y compris dans des établissements qui en ont fait un axe stratégique et disposent d'équipements performants.

Encadré 52 : le projet UEB C@mpus

Le PRES « université européenne de Bretagne » (UEB) a bénéficié en 2008, dans le cadre de l'opération Campus, de la labellisation d'un projet de campus numérique baptisé « UEB C@mpus », destiné à relier quatre universités et dix-neuf grandes écoles et centres de recherche fédérés au sein de l'UEB (regroupant 72 000 étudiants et 6 000 enseignants-chercheurs, ingénieurs et personnels administratifs) et à leur permettre de surmonter les difficultés liées à leur dispersion sur le territoire en développant le concept d'« université en réseau ».

L'un des objectifs poursuivis était de « *favoriser les mutualisations et les coopérations entre les offres de formation des établissements membres de l'UEB, qu'elles soient initiales ou continues, présentielles ou distancielles* ». Le projet prévoyait ainsi le développement de services numériques innovants (plateformes de travail collaboratif, captation et indexation de contenus multimédia) afin de faciliter le travail collaboratif entre les différents usagers, la mise en place d'outils technologiques de dernière génération (salles immersives et autres dispositifs de télécommunication et de télé-enseignement d'une capacité de dix-huit à centre quatre-vingt places) et de services associés sur trente-huit sites répartis sur l'ensemble du territoire breton, ainsi que la production de ressources numériques (diplômes mutualisés et cohabilités, formations doctorales, certification en langues et en informatique, etc.).



Source : université européenne de Bretagne

Cinq ans plus tard, une partie des équipements a été livrée et le campus accueille de nombreuses activités liées notamment à la recherche et aux relations avec les entreprises. Aucune réflexion n'a cependant été engagée sur leur utilisation dans le domaine de la formation, et notamment sur la possibilité de mutualiser certains enseignements entre les établissements qui en bénéficient, alors même que plusieurs d'entre eux proposent les mêmes diplômes (en particulier en licence ou en master « métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation ») et sont parfois confrontés à des problèmes d'effectifs.

Elle consiste pour l'essentiel à mettre en ligne un ensemble de ressources plus ou moins liées au contenu des formations, sans modifier ni la structure, ni l'organisation de ces dernières. Il s'agit de *compléter* les enseignements délivrés en présentiel, non de *réduire* la part de ces derniers ou de *modifier* leur structure en remplaçant par exemple les cours magistraux par des groupes travaux dirigés ; la seule véritable innovation a consisté, face à l'afflux d'étudiants en première année d'études de santé et à la nécessité de garantir une parfaite égalité entre les candidats au concours, à diffuser le même cours de façon simultanée dans plusieurs amphithéâtres. Il est surprenant qu'aucune université n'ait apparemment :

- adopté le même type d'organisation dans d'autres formations à fort effectif – en droit par exemple, où le même cours continue d'être assuré par plusieurs professeurs dans différents amphithéâtres (ou dans le même à des horaires différents) ;
- entrepris, à l'exception de l'université Joseph Fourier à Grenoble (depuis 2006 en médecine, odontologie et maïeutique et depuis 2009 en pharmacie), de remplacer certains cours magistraux, par nature peu interactifs, par des cours en ligne complétés par de petits groupes de travaux dirigés ou du tutorat personnalisé.

Encadré 53 : la PACES à l'université Joseph Fourier,
un exemple de pédagogie inversée au service de la réussite des étudiants

L'université Joseph Fourier a adopté en 2006 en première année de médecine un modèle de pédagogie dite « inversée », fondée sur la dématérialisation des cours magistraux et le développement du tutorat. L'augmentation des effectifs posait en effet un double problème de capacités d'accueil (un seul amphithéâtre de 700 places pour plus de 1 000 étudiants) et d'accompagnement des étudiants (faible rendement pédagogique des enseignements, apprentissage centré davantage sur la mémorisation que sur la compréhension réelle des contenus et de leurs enjeux, etc.). La réforme visait ainsi à améliorer les conditions d'études et de réussite des étudiants et à renforcer l'équité entre les candidats au concours de fin de première année en leur évitant de recourir à des préparations privées.

L'année universitaire est désormais divisée en douze séquences de quatre semaines, comprenant chacune quatre étapes : auto apprentissage des cours dématérialisés (350 cours accessibles sur une plateforme dédiée), questions en ligne à l'enseignant, séances de travaux dirigés (par groupes de 120 étudiants) et tutorat (par groupes de trente étudiants). 144 étudiants de troisième année encadrés par des enseignants-chercheurs assurent ainsi 8 900 heures de tutorat, soit 62 heures par étudiant et par an, au rythme de deux séances hebdomadaires. Centré sur la préparation au concours (50 262 grilles d'examens corrigées), cet accompagnement constitue un facteur important de réussite pour les étudiants. Le taux de participation, s'il diminue au cours de l'année universitaire, demeure toutefois relativement élevé (de 94,9 % en début d'année à environ 60 % à la veille du concours).

Les quelques formations intégrant les usages du numérique sont le produit d'initiatives individuelles [129] et ne s'inscrivent nulle part dans le cadre d'une véritable politique d'établissement, même dans les universités les plus en pointe dans le domaine des nouvelles technologies[130].

[129] Voir B. Albero, M. Linard et J.-Y Robin, *Petite fabrique de l'innovation à l'université. Quatre parcours de pionnier*, Paris, L'Harmattan, 2009.

[130] Brigitte Albero et Philippe Charignon soulignent l'importance d'une politique d'établissement en matière de développement du numérique : « *Sans idées directrices fixées et soutenues par l'équipe de direction des établissements, les initiatives pédagogiques restent marginales et n'ont, de ce fait, aucune possibilité d'influer sur les conceptions et les pratiques de formation de l'établissement […]. Déterminer à tous les niveaux de l'établissement une politique qui donne de grandes orientations en matière de formation demeure l'une des bases préalables à la dissémination de conceptions et de pratiques pédagogiques renouvelées* », *E-pédagogie à l'université : moderniser l'enseignement ou enseigner autrement ? op. cit.*, p. 18 ; et plus loin : « *Cette politique n'a de chance d'aboutir que si elle est relayée par des équipes de direction des établissements qui adhèrent et partagent la revalorisation effective de la mission d'enseignement et de formation. Cet effort collectif ne peut se faire sans l'engagement des enseignants-chercheurs sur le terrain même de la formation des publics qui leur sont confiés. Cet engagement ne peut cependant trouver sa concrétisation que s'il est soutenu à divers niveaux et selon une diversité de modalités, afin de faire exister pleinement cette mission dans les établissements et les carrières sur un mode professionnalisé* » p. 51.

Encadré 54 : des exemples de recours au numérique dans des pays anglo-saxons

Certains établissements, en particulier en Angleterre et en Amérique du Nord, ont entrepris de faire du « *blended learning* » (modèle pédagogique associant dans des proportions variables enseignement à distance – *via* la mise en ligne de cours et de ressources documentaires – et séminaires ou travaux dirigés en petits groupes afin de consolider les connaissances acquises et, dans certains cas, de les mettre en pratique) un élément à part entière de leur stratégie de formation. Ainsi l'université de Birmingham a-t-elle déployé en 2013 en seulement trois mois Canvas, l'une des nombreuses plateformes de *e-learning* désormais à la disposition des établissements d'enseignement supérieur, dans 4 600 de ses unités d'enseignement[131].

Aux États-Unis, les inscriptions aux programmes comprenant au moins 80 % d'apprentissage en ligne augmentent plus vite que les inscriptions traditionnelles. Elles ont été multipliées par cinq depuis 2000 (7,1 millions d'étudiants y avaient eu recours au total en 2012). Ils sont actuellement trois millions à suivre ces programmes et devraient être cinq millions en 2020, soit une croissance annuelle attendue des inscriptions de 7 % d'ici 2020[132].

Dans ces conditions, les possibilités offertes par les usages du numérique en matière d'organisation des enseignements d'une part (en évitant de dédoubler les cours magistraux, voire certains TD, et en facilitant les mutualisations entre composantes implantées sur différents sites), de rationalisation de la carte des formations à l'échelle régionale d'autre part (en délivrant le même enseignement de façon simultanée dans plusieurs établissements, afin d'éliminer les « doublons ») ne sont actuellement pas exploitées comme elles pourraient l'être[133]. Elles ne font, par ailleurs, l'objet d'aucune étude prospective de la part des universités, auxquelles elles permettraient pourtant de dégager des marges en réduisant dans certains cas leur potentiel et donc leur masse salariale – même s'il est difficile aujourd'hui d'évaluer le montant des économies réalisables à ce titre et si le modèle économique de ce type de formation n'est pas stabilisé.

Il convient à cet égard d'encourager la mutualisation de certains enseignements au niveau de la COMUE à travers le recours aux nouvelles technologies (salles immersives, télé-amphithéâtres), de façon à optimiser le potentiel d'enseignement, soit en le réduisant (pour diminuer la masse salariale) soit en redéployant les emplois pour

[131] Louise Tickle, *Have big university lectures gone out of fashion ?*, The guardian.com, mardi 8 avril 2014.

[132] Tyce Henry, Ernesto Pagano, J. Puckett, Joanne Wilson, *Five trends to watch in higher education*, The Boston Consulting Group, April 2014, p. 8.

[133] L'Institut d'études politiques de Paris délivre ainsi de nombreux cours par visioconférence dans ses antennes délocalisées (Le Havre, Menton, Nancy, Dijon et Poitiers) : *« Olivier Duhamel (institutions politiques), Philippe Boutry (histoire du XIX^{ème} siècle), Étienne Wasmer et Yann Algan (économie), Jean Louis Bourlanges (histoire et système politique de l'Union européenne), Jean Picq (histoire et droit des États) ; ces enseignants se déplacent au moins une fois sur chaque campus, leurs maîtres de conférence sont intégrés aux réunions pédagogiques qui se tiennent à Paris […]. En outre, les 1ers cycles en région bénéficient d'un encadrement pédagogique unique qui en fait des laboratoires d'innovation pédagogique pour l'ensemble de l'institution aussi bien dans le champ de l'internationalisation, que de l'innovation pédagogique et de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication […] : l'utilisation des TIC a été très tôt intégrée par les différents campus en région grâce au soutien important des collectivités locales : équipement de tous les élèves d'un ordinateur portable, wifi, visioconférence dès 2001, cours en ligne par streaming vidéo depuis 2004 »*, AERES, *rapport d'évaluation de l'Institut d'études politiques de Paris*, Section des établissements, juillet 2008, p. 10.

permettre aux établissements de développer de nouvelles formations dans le cadre de leur stratégie globale de développement.

Le contraste entre l'ampleur du bouleversement annoncé et la faible dynamique observée sur le terrain tient en premier lieu à l'absence de politique d'établissement – la nomination de vice-présidents en charge du numérique ayant peu de chances de faire évoluer la situation si elle ne s'accompagne pas d'une stratégie globale et d'un portage au plus haut niveau. Le caractère jugé non prioritaire des nouvelles technologies appliquées à l'enseignement (TICE) n'est toutefois pas la seule explication à la lenteur de leur déploiement. La plupart des interlocuteurs de la mission évoquent ainsi cinq obstacles principaux :

- l'attachement compréhensible de nombreux enseignants et enseignants-chercheurs aux modèles pédagogiques traditionnels, en particulier au cours magistral, souvent perçu comme le cœur de leur activité – même si tous n'ont pas l'occasion de le pratiquer ; la réflexion pédagogique occupe par ailleurs une place limitée dans l'enseignement supérieur, en dépit de la création, dans de nombreux établissements, de services universitaires de pédagogie (SUP)[134] ;
- l'investissement très lourd que représente le passage au numérique pour des personnels qui n'y sont pas préparés et dont beaucoup ne sont pas familiarisés avec les nouvelles technologies : il s'agit bien d'une forme de reconversion, qui les obligerait à acquérir de nouvelles compétences, souvent éloignées de celles pour lesquelles ils ont été recrutés, et à transformer leur pratique professionnelle[135] ;
- l'absence de formation, ou du moins son caractère limité : les cellules d'appui créées dans les établissements, qu'elles soient techniques ou pédagogiques, se réduisent la plupart du temps à quelques ETP ; on imagine mal, sauf à les renforcer de manière significative, comment elles pourraient accompagner efficacement plusieurs centaines d'enseignants et d'enseignants-chercheurs ;
- l'incertitude entourant la prise en compte de la création de ressources numériques (en particulier de cours en ligne, qui entraînent un surcroît de travail) et de l'accompagnement à distance des étudiants (par mail ou dans le cadre d'espaces collaboratifs) dans le calcul des services ; les établissements ont commencé à

[134] Il semblerait que le constat dressé en 2008 par Brigitte Albero et Philippe Charignon d'une absence de politique globale en matière pédagogique n'ait rien perdu de son actualité six ans plus tard : « *les efforts récents de nombreux établissements pour rendre plus lisible leur offre de formation n'a cependant conduit qu'à une refonte des parcours de formation sans aborder – si ce n'est de manière exceptionnelle – les moyens d'une diversification des modes d'intervention pédagogique articulée à une variété des modes d'appropriation des savoirs. Cela peut s'expliquer par le fait que, dans l'habitus universitaire, la pédagogie est généralement donnée comme un allant de soi rarement questionné dans ses principes, ses modalités ou ses instruments. La question du pédagogique est donc laissée aux initiatives individuelles et n'est que très rarement débattue dans la globalité et la cohérence du projet d'établissement* » (Brigitte Albero, université Rennes 2-Haute Bretagne, Philippe Charignon, Amue, *E-pédagogie à l'université : moderniser l'enseignement ou enseigner autrement ?*, op. cit., p. 42).

[135] « *La coordination des diverses maquettes de formation liées aux projets d'établissement, l'ingénierie de la formation, la gestion des ressources matérielles, l'ingénierie pédagogique et la gestion des ressources humaines sont autant de spécialités qui ne sauraient être assumées en totalité et de manière professionnelle par des enseignants-chercheurs non formés à ces domaines et évalués par ailleurs sur des activités liées à la recherche* », *E-pédagogie à l'université : moderniser l'enseignement ou enseigner autrement ?*, op. cit., p. 45.

définir leur propre système d'équivalence dans le cadre de leur référentiel, non sans hésitations et tâtonnements ;

– l'attachement des étudiants à l'enseignement en présentiel ; l'obligation d'assiduité constitue en effet pour beaucoup un élément de motivation déterminant dans la réussite de leurs études, en même temps qu'elle leur permet de nouer des contacts avec leurs condisciples ou qu'elle leur donne l'occasion, entre deux cours, de se rendre en bibliothèque. De nombreux enseignants expriment ainsi la crainte que le développement de la formation à distance n'augmente le risque de décrochage, en particulier pour les étudiants les plus fragiles, et ne conduise à une baisse du taux de réussite[136].

À ces différents obstacles s'ajoute la faible prise en compte de l'activité d'enseignement dans l'évaluation des enseignants-chercheurs, qui n'incite pas ces derniers à s'investir dans l'innovation pédagogique. Comme le soulignent Brigitte Albero et Philippe Charignon, « *toutes les expériences observées plaident pour la nécessaire évolution des missions des enseignants-chercheurs au bénéfice de la valorisation des initiatives pédagogiques et de leur réelle prise en compte, dans le cadre encore contraint du déroulement des carrières* »[137].

Encadré 55 : le *blended learning*, un modèle pédagogique exigeant

Matt Sherlock, directeur adjoint pour les environnements numériques à l'université de Birmingham, reconnaît ainsi que les étudiants ne comprennent pas toujours le type de travail qui leur est demandé et que le *blended learning* requiert de leur part une participation plus active aux enseignements qui leur sont délivrés. De même Fion Rees, directeur du marketing et du recrutement pour les MBA à la Manchester Business School, insiste-il sur l'autonomie et la motivation qu'implique le travail à distance[138].

Au-delà des difficultés auxquelles se heurte ainsi l'introduction de nouveaux modèles pédagogiques faisant une plus large place à l'enseignement à distance, il n'est pas certain que ces derniers permettent véritablement de dégager des marges financières en réduisant la charge d'enseignement et le coût des formations. Ainsi, la mise en ligne des cours magistraux devrait-elle s'accompagner, pour être efficace pédagogiquement, d'un suivi renforcé des

[136] Les étudiants se montrent souvent défavorables à l'idée d'une dématérialisation même partielle des enseignements : « *Une enquête réalisée en 2007 auprès de 789 étudiants de PARISTECH sur leur utilisation pédagogique de la baladodiffusion a été lancée après qu'ait été tentée une expérimentation sur l'usage pédagogique du podcasting au sein des écoles du groupe. Les étudiants abonnés au site pédagogique de chaque cours concerné recevaient un courriel dans leur boîte personnelle leur indiquant la possibilité et les modalités du téléchargement des enseignements au format MP3. Les étudiants ont émis des jugements plutôt favorables à l'utilisation de ce support qu'ils déclarent vouloir utiliser pour rattraper un cours ou un TD (88 %), préparer un examen (78 %) voire se remettre à niveau. En revanche, lorsque la question leur est posée de l'éventuelle suppression des cours en amphithéâtre au profit d'enregistrements audio et vidéo, près de 70 % se disent défavorables à cette idée. Certains commentaires libres émis par les étudiants précisent que la diffusion technique ne saurait être qu'un complément à la présence de l'enseignant, selon une modalité traditionnelle de communication. Il est dans ce cas intéressant de constater que, selon cette enquête, la technique, loin de remplacer l'humain, met en valeur le caractère irremplaçable de la relation, quelle que soit la pédagogie privilégiée* » Brigitte Albero, université Rennes 2-Haute Bretagne, Philippe Charignon, AMUE, *E-pédagogie à l'université : moderniser l'enseignement ou enseigner autrement ?*, op. cit., pp. 31-32.

[137] *E-pédagogie à l'université : moderniser l'enseignement ou enseigner autrement ?*, op. cit., p. 60.

[138] *Ibid*.

étudiants. Elle se traduirait de ce fait par une augmentation du nombre de TD ou de TP, plus coûteux et dont l'organisation exigerait dans certaines composantes ou certains établissements une reconfiguration des surfaces actuellement disponibles. Au surcoût qui pourrait résulter de cette nouvelle organisation des enseignements s'ajoutent les dépenses d'investissement[139] et de fonctionnement liées à l'acquisition, à l'amortissement et à l'utilisation des équipements ainsi que les dépenses salariales et de formation (développement fonctions de soutien, valorisation des initiatives pédagogiques, etc.).

Encadré 56 : le *blended learning* peut-il être un facteur d'économies ?

Les experts interrogés par le *Guardian* écartent l'idée selon laquelle les modèles pédagogiques intégrant une part d'enseignement à distance seraient « moins chers » que les modèles traditionnels. Matt Sherlock, de l'université de Birmingham, estime ainsi que « *le coût initial de mise en œuvre de ce type d'enseignement est très élevé*. *Il faut d'abord élaborer les contenus multimédia (ce qui nécessite des infrastructures), ensuite vous devez disposer d'une plateforme pour les mettre à disposition des étudiants et former les personnels à leur utilisation* ». Mike Boxall, expert pour l'enseignement supérieur au sein du cabinet de conseil en management PA Consulting Group, considère pour sa part qu'« *rien ne permet d'affirmer que le blended learning, ou même un enseignement entièrement en ligne, est plus économique. Une organisation dans laquelle les cours magistraux sont remplacés par de petits groupes et par un suivi individualisé demande en réalité plus d'heures d'accompagnement que les modes traditionnels de délivrance des savoirs.*

À l'université Joseph Fourier, l'organisation de la PACES mobilise, outre les membres du groupe de pilotage, soixante enseignants-chercheurs, vingt responsables étudiants, soixante étudiants-tuteurs, trois agents dédiés à la scolarité et cinq agents pour les fonctions support et soutien. Ces dernières ont été externalisées, pour un coût de 180 000 € (108 000 € pour le soutien et 72 000 € pour le support). S'il est difficile de chiffrer avec précision le surcoût lié au modèle pédagogique, il semblerait que celui-ci s'établit, hors rémunération des tuteurs, à 214 400 € (180 000 € de prestations externes, 20 000 € d'équipement et 14 400 € d'encadrement des tuteurs) pour 1 598 étudiants, soit 134 € par étudiant. Si l'on intègre le tutorat (8 900 heures rémunérées chacune 20 €), il atteint 389 400 €, soit 243,7 € par étudiant. Un montant relativement faible au regard de l'intérêt pédagogique.de la nouvelle PACES, mais cependant non négligeable : si le modèle était étendu à l'ensemble des formations, le surcoût risquerait de dépasser la capacité de financement de l'université. Encore ce calcul approximatif ne prend-il pas en compte l'augmentation de la masse salariale qui résulterait de la généralisation du modèle : si la rémunération des enseignants-chercheurs du domaine santé n'a pas varié en dépit de l'augmentation de leur charge d'enseignement (liée à la dématérialisation des cours magistraux, à l'accompagnement des étudiants en ligne et à la multiplication des groupes de TD), il n'en serait pas de même des autres personnels enseignants de l'université, pour qui celle-ci (même compensée par une plus grande souplesse horaire et une amélioration des conditions de travail) se traduirait par le versement d'heures complémentaires. Il est probable au demeurant que la nouvelle organisation de la PACES n'aurait pas été soutenable financièrement si les enseignants praticiens hospitaliers avaient été soumis à une obligation réglementaire de service.

[139] À titre indicatif, le coût du projet de campus numérique breton s'élève, équipements compris, à 60 M€ (financés pour moitié par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et par les collectivités territoriales), auxquels s'ajoute 1 M€ versé dans le cadre du plan de relance pour la réalisation des études préalables ainsi qu'une aide complémentaire de la Caisse des dépôts et consignations.

En un mot, ni le cadre de reconnaissance des activités de formation et d'innovation pédagogique, ni le modèle économique de ces nouveaux usages du numérique n'apparaissent aujourd'hui stabilisés. L'absence, sur ces différents points, de réflexion à l'échelle nationale ne favorise pas l'ouverture d'un chantier lourd et complexe et son appropriation par les établissements[140].

Il conviendrait, pour encourager l'innovation pédagogique et le développement de formations mixtes associant enseignement présentiel et à distance :

- **de faire figurer dans le référentiel d'équivalences horaires des enseignants-chercheurs les règles de prise en compte dans les services de la préparation des enseignements et des ressources en ligne ainsi que du suivi à distance des étudiants ; de confier à la DGRH le soin de recenser les pratiques en vigueur dans ce domaine ;**
- **d'analyser le modèle économique du *blended learning*, en évaluant le coût complet d'une formation intégrant des enseignements à distance, selon la part de ces derniers, la discipline ou encore le niveau d'études (licence, master, etc.).**

Il importe par ailleurs de veiller, dans ce domaine comme dans celui des systèmes d'information, à la diffusion et au partage de l'information entre les établissements. Tous les établissements ne disposent pas en effet des mêmes moyens – même si certains domaines d'expertise peuvent être mutualisés au niveau de la COMUE. La direction du numérique pour l'éducation créée en février 2014 étant placée sous la seule autorité du secrétaire général et du directeur général de l'enseignement scolaire [141], **la DGESIP pourrait se voir confier, en lien avec la CPU, une mission d'animation du réseau des vice-présidents chargés du numérique, d'identification et de diffusion des bonnes pratiques, d'accompagnement des**

[140] Les points 8, « accompagner les établissements dans la mise en place d'une stratégie numérique, en y consacrant 10 % des 1 000 postes par an attribués par le MESR » pour développer les services d'ingénierie pédagogique, et 10 « intégrer des indicateurs numériques dans le suivi des contrats de site établis entre le ministère et les sites universitaires » du plan « France université numérique » apportent des éléments de réponse partiels aux interrogations mentionnées plus haut.

[141] On peut regretter que cette nouvelle structure n'ait pas été placée également sous l'autorité du directeur général de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle. L'article 11 du décret n° 2014-133 du 17 février 2014 fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche indique seulement que « *pour le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, la direction du numérique pour l'éducation participe, avec les directions en charge de la maîtrise d'ouvrage, à l'élaboration du schéma stratégique des systèmes d'informations et des télécommunications. Elle peut assurer la maîtrise d'œuvre des projets et la maintenance des infrastructures techniques définis dans ce cadre* ».

établissements dans la mise en œuvre de nouveaux modèles pédagogiques et de coordination des nombreuses initiatives et structures existantes (FUN, MINES[142], CERIMES[143], universités numériques, etc.) – sans pour autant exclure une réflexion plus large sur le pilotage du numérique dans l'enseignement supérieur, en vue d'une rationalisation du dispositif actuel.

5.3. Vers une offre de formation plus lisible et plus cohérente à l'échelle régionale ?

Si la réflexion sur les formations à faibles effectifs a beaucoup progressé au sein des établissements – la plupart ont aujourd'hui conscience de leur incidence sur le coût de leur offre et ont pris ou s'apprêtent à prendre des mesures visant à en réduire le nombre –, elle apparaît beaucoup moins avancée à l'échelle régionale ou interrégionale. Le rapport de l'IGAENR sur les pôles de proximité soulignait déjà en 2012 la nécessité « *d'une programmation coordonnée de l'offre de formation au niveau du territoire jugé pertinent, et notamment de l'offre de master* » et regrettait qu'elle n'ait « *pas véritablement eu lieu à travers les PRES, même pour ceux qui se voulaient fédératifs* »[144]. Il semblerait que la situation ait peu évolué depuis lors.

[142] La mission numérique pour l'enseignement supérieur (MINES) est rattachée depuis 2010 au service de la stratégie des formations et de la vie étudiante et chargée du soutien à la politique de développement du numérique à l'université (généralisation des usages, soutien aux démarches et outils innovants, mutualisation, veille, exploration, diffusion).

[143] Créé en 2005, le centre de ressources et d'information sur les multimédias pour l'enseignement supérieur (CERIMES) a pour mission de faciliter l'accès des enseignants, chercheurs et étudiants aux ressources multimédias, de les aider à les intégrer dans l'enseignement, de produire des documents audiovisuels ou multimédias, d'informer sur les dispositifs de formation de l'enseignement supérieur à distance et d' apporter aux établissements une expertise technique et juridique en matière de production et de diffusion de ressources. Associé au centre national de documentation pédagogique (CNDP, désormais CANOPE) et placé sous la tutelle de la MINES, il dispose d'un budget de fonctionnement de 1,3 M€ et de 13 ETP, imputés pour l'essentiel sur le programme 150. Dans son rapport public annuel 2014, la Cour des comptes le décrit comme « *une simple agence de moyens du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche* ». Elle note par ailleurs que son rôle dans le dispositif France université numérique « *n'a fait l'objet d'aucune explicitation* » (alors que la loi du 22 juillet 2013 prévoit que le service public de l'enseignement supérieur met à disposition de ses usagers des services et des ressources pédagogiques numériques) et propose que ses missions, « *à défaut d'être reprises par un autre opérateur du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche* », soient supprimées ou confiées directement au CNDP afin d'en mutualiser les moyens et les compétences, « *Le centre national de documentation pédagogique (CNDP) et son réseau : un modèle obsolète, une réforme indispensable* », rapport public annuel 2014, p. 60. La mission considère pour sa part que le CERIMES, qui dispose d'une réelle expertise et d'un important fonds documentaire, pourrait contribuer à la diffusion des usages du numérique dans l'enseignement supérieur. Pour autant, elle s'interroge sur son rattachement au CNDP, dont le champ de compétence est limité pour l'essentiel à l'enseignement scolaire. Elle juge ainsi nécessaire de clarifier ses missions et son positionnement institutionnel, en envisageant par exemple un rattachement à l'AMUE.

[144] *Op. cit.*, p. 35.

Encadré 57 : les formations à faibles effectifs dans le réseau des universités de l'ouest Atlantique

Le réseau des universités de l'ouest Atlantique (RUOA) a conduit en 2012 une enquête sur les formations à petits effectifs auprès de huit universités du Grand Ouest (Rennes 2, Nantes, Angers, Le Mans, Limoges, Bretagne Ouest et Bretagne sud). Il a ainsi recensé en 2010-2011 trente-neuf « étapes » de licence accueillant chacune moins de vingt-et-un étudiants, trente M2 recherche moins de onze étudiants, soixante-sept M2 professionnels ou indifférenciés moins de seize étudiants, quarante-sept master1 MEF moins de seize étudiants également et trente-trois préparations à l'agrégation moins de treize étudiants.

Tableau 41 : nombre moyen d'étudiants par formation dans les formations à faibles effectifs du RUOA

	Nombre de formations	Nombre d'étudiants	Nombre d'étudiants par formation
L1	13	139	10,7
L2	13	107	8,2
L3	13	119	9,1
Total licence	39	365	9,3
M2 recherche	30	173	5,7
M2 pro	67	586	8,7
M1 MEF	47	289	6,1
Agrégation	33	104	3,1
Total	**216**	**1 517**	**7**

On pourrait multiplier les exemples : en allemand, trente-neuf étudiants se répartissent en L2 entre six universités et huit préparent l'agrégation dans quatre établissements différents (sept en lettres classiques). L'enquête n'a cependant pas débouché sur des décisions concrètes, sinon de façon marginale (fermeture de préparations à l'agrégation sur certains sites).

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, conscient des limites de l'action des PRES en matière de gestion de l'offre et du potentiel d'enseignement, a souhaité réaffirmer le rôle stratégique et régulateur de l'État, qui s'incarne notamment dans la mise en place d'une « *organisation territoriale coordonnée* » telle que définie dans l'article 62 de la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche. Ainsi, il a pris plusieurs mesures qui s'articulent autour de la notion de « carte des formations » :

– la création des communautés d'universités et d'établissements et la mise en place de contrats pluriannuels de site comprenant, outre les volets propres à chaque établissement, un volet commun correspondant au projet stratégique de site élaboré conjointement par les membres de la COMUE. Les établissements des vagues A, B et B' sont invités à transmettre au ministère avant la fin juillet 2014, en même temps que les statuts de leurs COMUE respectives, une première version de ce document indiquant notamment « *les modalités de coordination de l'offre de*

formation »[145]. De la qualité de ce projet dépendra l'attribution en octobre 2014 d'un droit de tirage sur la fraction des 3 000 emplois nouveaux destinés à accompagner la politique de site d'ici 2017. Enfin, le volet du cahier des charges de l'accréditation consacré à la stratégie de formation, indique que les établissements, qu'ils soient membres d'une COMUE ou simplement associés, doivent « *présenter la déclinaison de leur projet en cohérence avec le projet stratégique du site* » ;

– le développement, à l'échelle nationale, d'une politique de soutien aux disciplines dites « rares », soit parce que leurs effectifs étudiants sont insuffisants, soit parce que le vivier des chercheurs et enseignants-chercheurs est trop restreint, soit enfin parce qu'elles peinent à émerger à l'interface des disciplines déjà existantes. La ministre a ainsi confié le 3 février 2014 à trois présidents d'université (Lille 3, Lorraine et Paris-Est Marne-la-Vallée) une mission de réflexion et de propositions qui doit déboucher, fin 2014, sur une « *cartographie de la répartition territoriale* » de ces disciplines, sur la mise en place d'un observatoire et sur « *des scénarios d'action et des dispositions de nature réglementaire ou contractuelle* » destinés à soutenir, à faire évoluer ou à relancer les disciplines concernées dans le cadre de la stratégie nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche (STRANES). Ces derniers pourront concerner « *les objectifs pédagogiques, les parcours, la pluridisciplinarité, la spécialisation progressive, les nomenclatures des masters, la formation des enseignants, et auront notamment à explorer les possibilités de réseaux, de mutualisation, de regroupements, le rôle des sites, que ce soit en enseignement ou en recherche* ».

Il apparaît souhaitable de finaliser dans les meilleurs délais cette carte nationale des disciplines rares. Elle répond en effet à une attente forte des établissements, qui y voient un moyen de fermer certaines de leurs unités à faibles effectifs, en particulier en ce qui concerne les préparations aux concours de recrutement de l'éducation nationale.

La mission, qui s'est rendue dans les établissements alors que ces derniers commençaient à peine à travailler à l'élaboration d'une offre commune – voire s'interrogeaient encore sur le périmètre de leur future COMUE – n'est pas en mesure d'évaluer précisément les avancées qu'on peut attendre de ces nouveaux dispositifs en matière de maîtrise de la charge d'enseignement ou d'utilisation du potentiel. Pour autant, les échanges qu'elle a pu avoir sur ce point avec l'ensemble des acteurs, à commencer par les présidents et leurs équipes, la conduise à s'interroger sur leur capacité à mettre en œuvre dans les délais qui leur sont impartis une véritable coordination des formations, en particulier au niveau licence. Le temps consacré à la mise en place des COMUE, la lourdeur et la complexité des chantiers ouverts dans le cadre des fusions d'établissements, le poids de la gestion quotidienne et des opérations de réduction du coût de l'offre engagées par certains (qui les oblige à réorganiser leurs formations), la nouveauté même de l'exercice, le faible degré de synergie entre les offres existantes, la réticence des universités à renoncer à certaines formations au profit d'autres établissements, la simple distance géographique entre les membres de certaines COMUE, qui

[145] Circulaire de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche relative à la mise en œuvre du volet commun des contrats pluriannuels de site, 13 mars 2014, p. 2. Cette première version sera actualisée à l'occasion du dialogue contractuel, soit en 2016, 2017 et 2018 pour les établissements de ces trois vagues.

constitue un obstacle aux mutualisations comme à la mobilité étudiante, les contraintes enfin liées au statut des enseignants et enseignants-chercheurs que la fermeture de certaines formations placerait en situation de sous-emploi, sont autant de facteurs qui risquent de limiter l'ampleur des redéploiements à l'échelle régionale, voire interrégionale. Il n'est pas certain dès lors que les contrats de site permettent à court terme de rationaliser l'offre en évitant les doublons et en réduisant le nombre de formations à faibles effectifs.

À ces obstacles s'ajoute, en Île-de-France, la complexité particulière du paysage universitaire. La mise en cohérence des formations se heurte ainsi :

- aux frontières institutionnelles plus ou moins artificielles héritées de la constitution des PRES : les établissements dont les offres se recouvrent en partie appartiennent fréquemment à des COMUES différentes (ainsi Paris 1, Paris 2, Paris 4 et Paris 7 pour le droit et/ou les sciences humaines ou encore Paris 5 et Paris 6 pour les sciences) ;
- au nombre d'étudiants, qui limite les possibilités de regroupement et les économies d'échelles qui pourraient en résulter.

Encadré 58 : de nombreux partenariats entre Paris 1 et des établissements extérieurs à la COMUE

À Paris 1, l'évolution de l'offre dans le cadre de la COMUE se heurte à un double obstacle : l'absence de formations de niveau licence dans les autres établissements, qui limite les possibilités de mutualisation aux masters, où les doublons sont peu nombreux (si l'UFR d'économie dispose par exemple d'une école doctorale commune avec l'EHESS, membre fondateur comme elle de l'École d'économie de Paris, leurs deux seuls masters présentant un possible recouvrement accueillent au total plus de soixante étudiants, ce qui ne permettrait pas, en cas de fusion, de réduire le nombre de groupes et donc la charge d'enseignement) et l'existence de nombreux diplômes cohabilités avec des établissements n'appartenant pas à la COMUE : dans le seul domaine des sciences humaines, la mention « environnement et développement durable » est ainsi cohabilitée avec les universités Paris 2 et Paris 7, l'École nationale des sciences géographiques, le Muséum national d'histoire naturelle et l'École nationale supérieure du paysage de Versailles, la mention « économie et psychologie », avec Paris 5, la mention « économie théorique et empirique » avec l'École normale supérieure de Cachan et la spécialité « télédétection et géomatique appliquée à l'environnement » de la mention « environnement et développement durable » avec Paris 7. De même, en droit et science politique, les cohabilitations sont nombreuses avec Paris 2, Paris 5, Paris 11, Dauphine ou encore HEC. Plusieurs directeurs d'UFR ont fait part à la mission de leur inquiétude quant à la poursuite de ces coopérations, sur lesquelles repose une partie de leur offre.

Les présidents des huit communautés d'universités franciliennes en cours de constitution ont toutefois exprimé leur intention, le 11 avril 2014, de rationaliser l'utilisation de leurs ressources en « *s'informant régulièrement de leur stratégie de recherche, de formation, de valorisation, afin d'identifier les risques de compétition ou de recouvrement et de rationaliser l'utilisation de leurs ressources et de leurs investissements* ». Cette volonté de développer les coopérations entre COMUE, qui englobe l'activité de formation, doit être déclinée d'ici l'été en actions concrètes. Sans préjuger des résultats de cette démarche, qu'il convient d'encourager, et sans avoir pu disposer du temps nécessaire pour analyser les possibilités de

mise en cohérence de l'offre de formation à l'échelle de Paris et de l'Île-de-France, la mission doute que celle-ci permette de réduire, sinon de façon marginale, la charge d'enseignement des établissements concernés ou de mieux utiliser le potentiel disponible.

Dans ces conditions, il convient de veiller à la prise en compte de la coordination des offres de formation dans le cadre de l'évaluation des projets stratégiques des COMUE et du dialogue contractuel. Une attention particulière devra être apportée à la mutualisation des formations à faibles effectifs, qui constitue un enjeu important en matière de réduction de la charge d'enseignement.

On notera enfin l'effet limité des fusions d'établissements sur la rationalisation de l'offre, du moins à court terme. Ce constat paradoxal – on pourrait s'attendre en effet à ce qu'elles entraînent une réorganisation de l'offre et une réduction de la charge globale, du moins quand il existe, comme à Aix-Marseille, des zones de recouvrement importantes entre les universités concernées – s'explique par des raisons à la fois techniques et politiques :

- les chantiers particulièrement lourds liés à la réorganisation des services – et de façon plus générale à la gestion des ressources humaines – apparaissent comme une priorité, dans la mesure où ils ont une incidence directe sur le fonctionnement du nouvel établissement ; ils accaparent dès lors le temps et l'énergie des équipes de direction et ne leur permettent pas de se consacrer pleinement au renouvellement de l'offre de formation ;
- le rapprochement des formations se heurte en outre à la dispersion des implantations ; c'est le cas à Aix-Marseille, où les UFR de sciences des trois universités fusionnées étaient situées sur plusieurs campus. La distance géographique constitue alors un obstacle à la rationalisation de l'offre, sauf à engager des opérations immobilières qui se révèlent généralement longues et complexes ;
- l'existence de majorités parfois étroites en faveur de la fusion, les tensions sociales apparues à cette occasion et le souci d'obtenir l'adhésion des enseignants-chercheurs des différents établissements ont dissuadé les présidents d'ouvrir un nouveau front en s'attaquant d'emblée au renouvellement de l'offre existante – ce qui n'aurait pas manqué de renforcer le camp des opposants au projet et risqué de compromettre ce dernier.

Le processus a ainsi contribué, au moins dans un premier temps, à figer l'offre des établissements impliqués dans la fusion. Ainsi, à Aix-Marseille, où la création du nouvel établissement est intervenue à la veille de la signature du contrat 2012-2016 – au moment où la mise en œuvre du plan campus et les réponses aux appels à projets des investissements d'avenir alourdissaient la charge de travail des équipes en place, l'unification de l'offre et les économies d'échelle qui pourront en résulter ne sont pas attendue avant 2017. De même, à Rennes, la fusion en cours des deux universités laisse peu de place à la réflexion sur l'évolution de la carte des formations dans le cadre de la future COMUE.

La rationalisation de l'offre au niveau du site et/ou de la région, si elle se heurte ainsi à de nombreux obstacles, n'en constitue pas moins une réelle préoccupation pour certains

établissements, en particulier ceux qui sont confrontés au problème des formations à faibles effectifs. L'université de Nantes, où une mission d'audit s'est rendue en 2013 a ainsi clairement conscience des enjeux régionaux concernant l'offre de formation[146].

Encadré 59 : Le projet Horizon 2020 de l'université de Nantes

L'équipe présidentielle, dans son approche du coût de la formation, s'inscrit dans la continuité des engagements pris par l'équipe précédente dans le cadre du dialogue contractuel. Le contrat 2012-2016 insiste sur la nécessité d'une meilleure maîtrise de l'offre : « *L'université de Nantes doit impérativement s'atteler à une complète maîtrise de l'offre de formation qui passe, en interne, par une ouverture raisonnée des formations adaptée aux moyens dont elle dispose. À l'externe, une complémentarité sur le territoire nantais régional et interrégional sera systématiquement recherchée* ». Ainsi l'université a-t-elle fait du développement des filières interétablissements, de l'harmonisation de l'offre régionale et de l'internationalisation des niveaux M et D autant de priorités. Le projet stratégique Horizon 2020 explicite cette logique d'optimisation des moyens à l'échelle régionale : « *un développement qualitatif important et une offre de formation en rapport avec les moyens de l'établissement constituent les deux grandes contraintes que nous devons respecter. Nous devons pouvoir offrir, en mission de service public de proximité, un éventail large de cursus au niveau licence. Le niveau master relève d'une optimisation de l'offre de formation sur un périmètre territorial élargi. Il est légitime que certaines formations coexistent sur plusieurs sites, c'est notamment le cas de la plupart des licences, mais de meilleures synergies entre masters mériteraient d'être trouvées* ».

La mission relève par ailleurs que la structuration de l'offre régionale, l'approche par filières recherche, innovation et formation sont au cœur du projet de schéma régional de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation 2014-2020. Celui-ci insiste sur l'élaboration, avec l'ensemble des acteurs concernés, d'une carte des formations lisible et cohérente. La Région souhaite créer un comité de pilotage de l'ensemble des formations au niveau licence, développer l'innovation pédagogique à travers un appel à projets régional, et créer un espace de réflexion sur les pratiques pédagogiques et l'usage du numérique.

Conclusion

Les analyses qui précèdent font apparaître une évolution significative dans la gestion par les universités de leur activité de formation. On constate en effet jusqu'au début des années 2010 un désajustement progressif entre la charge d'enseignement d'une part, les effectifs et le potentiel de l'autre, qui s'est traduit par une augmentation du nombre de formations à faibles effectifs et du volume d'heures complémentaires.

Ces déséquilibres, qui ont conduit au développement ou la pérennisation de modèles pédagogiques très différents selon les disciplines, ont eux-mêmes un coût, difficile à mesurer mais qui pèse sur le modèle économique des établissements.

Le passage à l'autonomie et l'accession des universités aux responsabilités et compétences élargies ont marqué un tournant dans la prise de conscience de la dimension économique de

[146] Audit de l'université de Nantes, IGAENR, décembre 2013.

l'offre. Les universités ont commencé à mesurer l'impact de leur activité de formation sur leur masse salariale et leur équilibre financier. Le coût de l'offre, naguère considéré comme accessoire, constitue désormais une préoccupation constante de la plupart des responsables universitaires.

La diffusion progressive d'une culture de gestion, les difficultés budgétaires auxquelles sont confrontés certains établissements, la volonté, enfin, de dégager des marges pour développer de nouvelles formations ou faire face à l'augmentation d'autres types de charge, notamment immobilières, les ont conduit à renforcer le pilotage de l'offre, à se doter d'outils leur permettant de calculer son coût par diplôme et par composante, à mettre en place un véritable dialogue de gestion. Ces progrès incontestables participent de la modernisation de la gestion des universités engagée depuis 2007 et ne sont pas sans effet sur la gouvernance elle-même ; ils se traduisent notamment par une évolution du rôle et des responsabilités des directeurs de composante.

L'analyse détaillée des leviers disponibles en matière de gestion du potentiel et de la charge d'enseignement et des mesures concrètes de rationalisation de l'offre prises dans certains établissements appelle trois remarques :

- les marges de réduction du coût de l'offre sont très variables selon les établissements ; des universités aussi différentes par leur taille et par leur profil que Paris 1 et Le Havre sont parvenues à diminuer de 10 % leur charge d'enseignement sans dégrader la qualité de leur offre – voire même, pour la seconde, en renforçant les mutualisations et en favorisant ainsi la spécialisation progressive des formations ;
- ce type de plan d'économie atteint cependant très vite ses limites : obligations de service des enseignants et enseignants-chercheurs, concurrence d'établissements disposant de moyens plus importants et pouvant apparaître plus attractifs aux yeux des étudiants, etc. ;
- le rendement de ces mesures est relativement faible au regard de leur impact politique. Tout au plus devraient-elles permettre à certains établissements d'équilibrer leur budget, de préserver leur potentiel de recherche et/ou d'adapter leur offre aux évolutions du marché de l'emploi.

Enfin l'élaboration d'une véritable politique de formation – au-delà des mesures ponctuelles de réduction des coûts –, le développement de nouveaux modèles pédagogiques fondés notamment sur les usages du numérique, la mise en cohérence de l'offre de formation à l'échelle régionale dans le cadre de la politique de site ou encore l'élaboration d'une carte nationale des disciplines rares sont autant de nouveaux chantiers, prometteurs mais encore incertains. Il est difficile aujourd'hui d'apprécier l'ampleur et la portée des évolutions auxquels ils donneront lieu au cours des prochaines années : il n'est pas certain qu'ils permettent à court terme de réguler l'offre et de réduire le coût des formations.

Les mesures prises au cours des derniers mois par l'État (accompagnement des universités confrontées à des difficultés structurelles en partie liées au poids de leur charge d'enseignement, instauration du contrat de site et de la procédure d'accréditation (fondée sur

l'analyse de la stratégie globale de formation et de la soutenabilité de l'offre), projet de connaissance du coût des activités des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, etc.) devraient contribuer à l'amélioration de la gestion des universités en favorisant une meilleure utilisation des moyens disponibles. Elles ne suffiront pas pour autant à réduire leur besoin de financement global. Les ressources actuelles des universités françaises sont trop faibles (comparées à celles d'autres établissements d'enseignement supérieur publics ou privés ou encore à celles des grands pôles internationaux de formation et de recherche) pour leur permettre de contribuer de manière significative à l'effort de rétablissement des comptes publics ; leurs marges sont trop étroites et leur équilibre budgétaire trop fragile pour en attendre autre chose que la stabilisation de leur situation financière ou l'amélioration de leur offre à moyens constants.

Au-delà de ce constat, il convient sans doute aujourd'hui de s'interroger sur le modèle économique des universités. La mission s'est contentée, dans les délais qui lui étaient impartis, d'analyser les principaux déterminants du coût de l'offre et les marges d'économie existantes. Elle ne s'est penchée ni sur l'équilibre global de la fonction formation (en intégrant dans son analyse les ressources propres liées notamment à la formation continue, à la taxe d'apprentissage ou aux droits d'inscription) ni sur la contribution des activités de recherche et de valorisation aux dépenses et aux recettes des universités, ni sur le coût des fonctions supports (en particulier du patrimoine immobilier).

Quoi qu'il en soit, les difficultés rencontrées par de nombreux établissements ne sont pas toutes imputables, loin s'en faut, à des erreurs de gestion ou à une extension incontrôlée de l'offre de formation. On peut ainsi se demander si les efforts légitimes qui leur sont demandés ne doivent pas s'accompagner de mesures leur permettant de diminuer leurs coûts et d'augmenter leurs ressources propres. En un mot, si leur modèle économique et le cadre réglementaire qui le détermine en partie ne doivent pas évoluer de façon à leur permettre d'adapter leur potentiel à leur activité, de maîtriser leurs effectifs et de réduire leur besoin de financement : statut des enseignants et enseignants-chercheurs, libre accès des étudiants à l'université ou encore droits d'inscription sont autant de sujets qui méritent probablement d'être débattus. Il apparaît difficile en effet d'exiger des universités de nouveaux efforts sans leur donner en contrepartie les moyens de financer leur développement et de renforcer leur attractivité dans un paysage de plus en plus concurrentiel. La modernisation de l'action publique en matière de gestion des formations supérieures pourrait ainsi passer, dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, par un élargissement de l'autonomie des universités dont le coût politique est proportionnel aux bénéfices qui pourraient en résulter.

Recommandations

1. Subordonner toute mesure législative ou réglementaire susceptible d'augmenter la charge d'enseignement ou les heures complémentaires des universités à la réalisation d'une étude d'impact sur l'évolution de leurs charges d'enseignement et de leur masse salariale.

2. Accompagner tous les établissements dans l'acquisition et le déploiement rapide d'outils pour le développement d'un système d'information intégré pour la formation, leur permettant de mesurer précisément leur charge et leur potentiel d'enseignement, d'apprécier la soutenabilité de leur offre dans le cadre de la nouvelle procédure d'accréditation et de maîtriser à terme le coût de leur activité de formation, en identifiant les applications les plus performantes parmi celles en cours de développement dans les universités et en organisant leur mutualisation.

3. Aider les universités à établir une cartographie économique de leurs activités qui mette en évidence les flux de financement interne alloués à chacune d'entre elle et à chaque domaine de formation (ou pôle de recherche) et qui leur permette à la fois d'apprécier leur capacité à financer leurs projets de développement dans une perspective pluriannuelle et de bâtir une réflexion stratégique fondée sur une vision globale de leurs grands équilibres.

4. Accélérer la réflexion sur le développement des ressources propres des établissements, à laquelle devrait notamment contribuer l'augmentation de leur volume d'activité en matière de formation continue, afin de réduire leur besoin de financement et la part de la dotation pour charge de service public dans le total des produits encaissables.

5. Créer, dans chaque établissement, une direction des formations réunissant *a minima* les actuels services de scolarité, les structures en charge de l'orientation, de la réussite et de l'insertion professionnelle et les cellules de soutien à la pédagogie et aux technologies de l'information et de la communication appliquées à l'enseignement (TICE), chargée, en collaboration avec la cellule de pilotage, les autres directions (finances, ressources humaines, système d'information, patrimoine immobilier) et le service de formation continue, d'une mission d'aide au pilotage et de gestion des ressources de la formation qui aurait notamment comme objectifs :

- de proposer une stratégie globale de formation qui prenne en compte l'évolution des effectifs et des besoins en matière d'insertion professionnelle ;
- d'accompagner les responsables de diplômes et les directeurs de composantes en matière d'ingénierie et d'innovation pédagogiques, en particulier dans le domaine des nouvelles technologies appliquées à l'enseignement ;
- de réunir l'ensemble des données relatives à l'activité de formation et de coordonner les opérations liées à la mise en œuvre et à l'évolution de l'offre (en

formations initiale et continue), au calcul de la charge et du potentiel et à l'organisation des enseignements (taille des groupes, emplois du temps, occupation des salles et des amphithéâtres, etc.) ;

- d'élaborer et d'exécuter le budget de la formation sous l'autorité conjointe du directeur général des services et du vice-président « formation ».

6. Accompagner l'évolution du rôle des directeurs et des responsables administratifs de composantes en mettant à leur disposition les outils nécessaires au pilotage et à la gestion des formations, en les formant à leur utilisation et en adaptant la gouvernance des établissements de façon à les associer davantage à la prise de décision et à organiser une subsidiarité plus efficace, en étudiant par exemple la possibilité que les directeurs de composantes soient élus par leur conseil sur proposition du président.

7. Desserrer le jeu des contraintes qui pèsent sur les établissements et les enseignants-chercheurs et favoriser une répartition des activités entre formation et recherche qui prenne en compte les différents temps dans leur carrière, en étudiant la possibilité :

- soit d'expérimenter l'extension progressive du dispositif qui régit les activités d'enseignement académique dans les formations médicales en valorisant par ailleurs l'activité de formation ;
- soit d'autoriser le conseil d'administration des établissements d'enseignement supérieur à déterminer les conditions dans lesquelles les services d'enseignement des enseignants-chercheurs qui n'exercent ni activité de recherche (ou seulement une activité réduite) ni responsabilité administrative ou pédagogique (leur offrant le bénéfice d'une prime d'administration ou d'une prime de charges administratives ou d'une prime de responsabilités pédagogiques) ni tâches figurant dans le référentiel national d'équivalence horaire, pourraient être modulés et à prévoir la possibilité d'une procédure de recours devant le conseil académique en formation restreinte.

8. Prendre en compte les compétences acquises en matière de formation (maîtrise didactique, innovation et ingénierie pédagogiques, etc.) dans le déroulement de carrière des enseignants-chercheurs, à travers notamment la création d'une « habilitation à diriger les formations » et/ou l'évolution des dispositions réglementaires régissant la prime de responsabilité pédagogique.

9. Favoriser le développement des nouveaux usages du numérique appliqué à l'enseignement et l'innovation pédagogique en :

- faisant figurer dans le référentiel d'équivalences horaires des enseignants-chercheurs les règles de prise en compte dans les services de la préparation des enseignements et des ressources en ligne ainsi que du suivi à distance des étudiants ;

– demandant à la DGRH de recenser les pratiques en vigueur dans ce domaine ;

– analysant le modèle économique du *blended learning*, afin d'évaluer par exemple le coût complet moyen d'une formation intégrant des enseignements à distance, selon la part de ces derniers, la discipline ou encore le niveau d'études (licence, master, etc.) ;

– confiant à la DGESIP une mission d'animation du réseau des vice-présidents chargés du numérique, d'identification et de diffusion des bonnes pratiques, d'accompagnement des établissements dans la mise en œuvre de nouveaux modèles pédagogiques et de coordination des nombreuses initiatives et structures existantes dans le domaine des nouvelles technologies appliquées à l'enseignement – sans pour autant exclure une réflexion plus large sur le pilotage du numérique dans l'enseignement supérieur, en vue d'une rationalisation du dispositif actuel.

10. Développer progressivement le recrutement des enseignants et enseignants-chercheurs au niveau de la COMUE, de façon à mieux prendre en compte le potentiel existant et les besoins réels à l'échelle régionale et interrégionale et à faciliter les échanges de services entre établissements.

11. Encourager la mutualisation de certains enseignements au niveau de la COMUE à travers le recours aux nouvelles technologies (salles immersives, télé-amphithéâtres), de façon à optimiser le potentiel d'enseignement, soit en le réduisant (pour diminuer la masse salariale), soit en redéployant les emplois pour permettre aux établissements de développer de nouvelles formations dans le cadre de leur stratégie globale de développement.

12. Veiller à la prise en compte et à la valorisation, dans le cadre de l'évaluation des projets stratégiques des COMUE et du dialogue contractuel, de la coordination des offres et notamment de la mutualisation des formations à faibles effectifs.

13. Finaliser dans les meilleurs délais une carte nationale des disciplines rares et des formations à très faibles effectifs, en particulier en ce qui concerne les préparations aux concours de recrutement de l'éducation nationale.

14. Renforcer significativement la part du contrat dans le financement des universités pour en faire un instrument efficace de pilotage en même temps qu'un levier d'optimisation des moyens alloués aux universités.

15. Étayer le dialogue contractuel :

– par des indicateurs relatifs à l'optimisation des moyens, en matière à la fois de gestion de l'offre (en portant une attention particulière à la mutualisation des

enseignements) et de gestion du potentiel (structuration, adaptation aux besoins, évolution) ;

- en créant les conditions d'une connaissance partagée et d'un dialogue entre le ministère en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche et les établissements autonomes sur l'utilisation des emplois délégués.

16. Envisager une mission conjointe de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) sur la gestion des heures d'enseignement dans les formations du domaine « santé ».

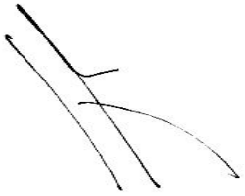
17. Établir un bilan de la mise en œuvre et du coût du référentiel d'activité des enseignants-chercheurs.

18. Engager une mission de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) sur la situation et les missions des professeurs du second degré (PRAG et PRCE) dans l'enseignement supérieur.

Philippe BÉZAGU

Jean DÉROCHE

Amaury FLÉGES



François PAQUIS

Annexe 1 : les formations à faible effectif, un enjeu particulier pour de nombreux établissements

Les exemples des universités de Rennes 2 et du Havre

L'université Rennes 2 a ouvert une réflexion sur les formations à faibles effectifs à l'occasion de la préparation du contrat 2012-2017. La présidence a exprimé son intention de piloter l'élaboration de la nouvelle offre et a multiplié les rencontres avec les composantes afin de convaincre l'ensemble de la communauté universitaire de la nécessité d'une régulation. Elle a fait savoir d'emblée qu'elle n'ouvrirait pas, à la rentrée universitaire 2012, toutes les formations habilitées. La note de cadrage du 24 février 2010 prévoit une première série de mesures applicables à l'ensemble de l'offre, à l'exception des enseignements considérés comme dérogatoires :

- « *l'ouverture d'une formation sera soumise à un nombre minimal d'inscriptions* » ; il ne pourra être ouvert d'enseignement comptant moins de dix étudiants, à quelque niveau du cursus que ce soit ; par ailleurs, en cours de quadriennal, le maintien de chaque spécialité ou parcours sera subordonné à ce qu'y soient inscrits au minimum dix étudiants (sauf pour les spécialités ou parcours participant d'une politique de carte des formations) ;
- les masters devront « *s'inscrire globalement dans l'enveloppe attribuée à l'ensemble des masters actuellement habilités (coût constant global, hors masters à partenariats internationaux et éventuels masters d'enseignement)* » ;
- quand l'effectif sera inférieur à trente étudiants, les CM correspondront à 1/3 des enseignements ; quand il sera supérieur à trente, ils correspondront au moins à la moitié des enseignements.

Le CEVU du 21 juin 2010 évalue les marges existantes à partir d'un premier recensement des formations à faibles effectifs : l'ouverture des masters enseignement « *va entraîner un surcoût de plus de 10 000 heures à la rentrée 2010. S'y ajouteront les nouveaux projets envisagés pour 2012. Pour pouvoir fonctionner à moyens à peu près constants, des économies seront obligatoires. La cellule de pilotage a fourni un certain nombre de statistiques : environ 29 000 heures sont données devant quinze étudiants ou moins (dont 15 000 en licence) ; environ 14 000 sont données devant dix étudiants ou moins. On peut envisager des fermetures de modules à quinze en licence et à dix en master, en y dérogeant pour certaines formations "rares", ou bénéficiant de financements extérieurs, et pour certains parcours (en master recherche essentiellement) à très faible coût du fait des mutualisations possibles* ». En février 2011, le VP-CEVU souligne à nouveau que « *la marge de manœuvre est quasi nulle, surtout depuis la mise en place des masters MEEF. En effet, 8 400 heures supplémentaires sont recensées en 2010-2011 par rapport à 2009-2010* ». Il propose qu'« *un travail soit engagé pour évaluer les coûts réels des formations, et non les coûts théoriques* ».

La mise en œuvre de ces mesures impliquait un meilleur suivi de la charge d'enseignement afin de mettre un terme aux dépassements du volume horaire des maquettes constatés jusqu'alors dans la plupart des composantes. L'équipe présidentielle a mis en place

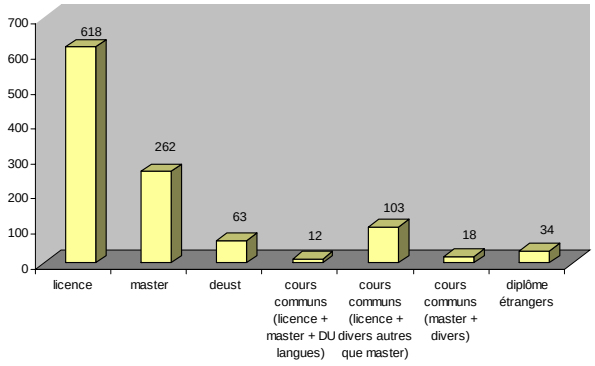
début 2011 une procédure de collecte des données relatives aux formations à faibles effectifs et demandé aux directeurs de composante de lui faire des propositions de réorganisation sur la base de leurs propres bilans et des prévisions en matière d'effectifs. Une commission composée des VP-CEVU et CA, de directeurs d'UFR, du DRH et de responsables de la scolarité et de la cellule pilotage a été chargée d'examiner les formations concernées. Dès avril 2011, une liste des modules accueillant moins de quinze étudiants en licence et moins de dix en master a ainsi été élaborée.

Tableau 42 : éléments pédagogiques à faibles effectifs à Rennes 2 en 2009-2010

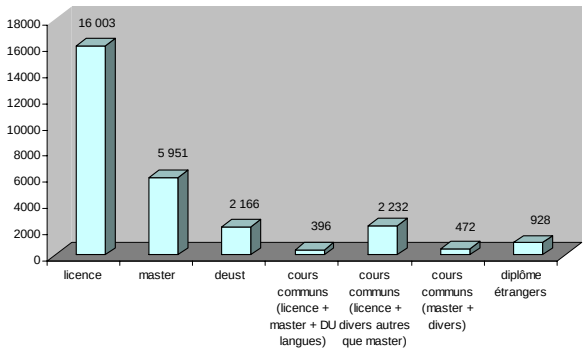
Type de formation	Heures maquettes	Nombre d'ELP
Licence	16 003	618
master	5 950,5	262
Deust	2 166	63
Cours communs (licence + master + DU langues)	396	12
Cours communs (licence + divers autres que master)	2 232	103
Cours communs (master + divers)	471,5	18
Diplôme étrangers	928	34
Total	28 147	1 110
Prépas Capes et Agrégation	3 688	70
Total avec prépas Capes et Agrégation	**31 835**	**1 180**

Contrairement au constat effectué dans d'autres établissements, les unités à faibles effectifs sont particulièrement nombreuses en licence (52,4 % du total des unités à faibles effectifs et 50,3 % des heures correspondantes). Leur part dans les enseignements est cependant à peu près égale en licence (14,8 %) et en master (14,6 %). Elle est largement supérieure en revanche dans les masters d'enseignement, où 29,5 % des unités d'enseignement accueillent moins de dix étudiants.

Graphique 14 : nombre d'éléments pédagogiques comptant moins de quinze inscrits en L et de dix en M en 2009-2010 (hors prépas capes et agrég.) – Rennes 2



Graphique 15 : nombre d'heures pour les éléments pédagogiques comptant moins de quinze inscrits en L et de dix en M en 2009-2010 (hors prépas) – Rennes 2

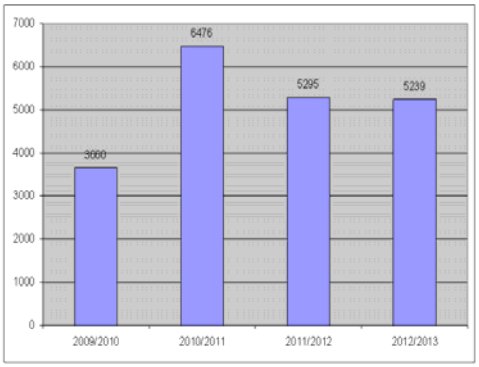


L'université a ainsi évalué à 31 600 heures les enseignements accueillant un effectif inférieur aux seuils fixés, dont 18 000 heures non concernées par des dérogations, soit 8,4 % de la charge d'enseignement. Elle a laissé aux composantes le choix entre deux types d'allègements

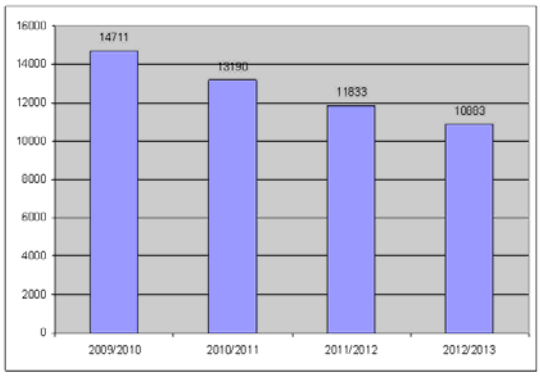
possibles : la fermeture d'un enseignement optionnel ou sa mutualisation. Dans le second cas, tous les éléments pédagogiques sont conservés, mais sans charge d'enseignement, sauf pour l'enseignement porteur[147]. Le principe de classe unique « *regroupant plusieurs niveaux dont un seul est porteur de charge* » a par ailleurs été proposé pour les unités libres de latin et de grec ainsi que pour certaines langues à faibles effectifs entre les niveaux L3 et M1 : « *les enseignements ne sont bien sûr pas les mêmes, mais la faiblesse des effectifs permet à l'enseignant de prendre en charge en parallèle les différents niveaux* ». Le CEVU du 23 mai 2011 a voté la fermeture de la préparation à l'agrégation de lettres classiques, dans l'attente d'une éventuelle mutualisation avec Nantes. Il a décidé en revanche de maintenir celles proposées en italien et en géographie, au motif qu'il n'en existait pas d'autres dans le Grand-Ouest.

Lors du CA du 27 janvier 2012, le président, revenant sur le processus entamé depuis décembre 2011 pour « *répondre aux problèmes d'effectifs dans certaines formations* » et « *mettre en place une évolution raisonnée de l'offre de formation et des mutualisations* », invite à nouveau les personnels à « *prendre conscience qu'il n'est plus possible de financer des filières qui posent des problèmes de coût* »[148]. Le VP-CEVU indique que la réflexion sur l'offre « *initiée depuis deux ou trois ans* […] *a déjà permis de faire des économies d'heures d'enseignement, en raisonnant en particulier sur les petits effectifs* ». L'université est en effet parvenue à réduire de 18 % le volume horaire de ses unités accueillant moins de dix ou quinze étudiants. Elle a ainsi limité l'augmentation de sa charge d'enseignement en dépit de la forte croissance de ses effectifs, qui passent de 17 866 étudiants en 2009-2010 à 21 826 en 2012-2013.

Graphique 16 : évolution du volume horaire des éléments pédagogiques de moins de dix étudiants en M – Rennes 2



Graphique 17 : évolution du volume horaire des éléments pédagogiques de moins de quinze étudiants en L – Rennes 2



Cet effort s'est poursuivi à la rentrée 2013, avec la fermeture de la licence de lettres classiques et l'intégration d'une partie de ses enseignements à une nouvelle licence « culture classique et modernité européenne ». Cette pluridisciplinarité, qui en fait une formation unique au niveau

[147] Ainsi les préparations au CAPES d'histoire-géographie offrent-elles des enseignements croisés : « *les cours d'histoire pour géographes (à faibles effectifs) sont maintenus, mais sans charge ; les charges ne sont portées que par les cours de géographie pour historiens, nettement plus nombreux* ».

[148] Voir encadré 40. Cette analyse semble partagée par la communauté universitaire. Le représentant de la principale organisation syndicale déclare ainsi lors de la même séance qu'il est « *tout à fait conscient de la nécessité de la rationalisation* » et que sa demande d'éclaircissements vise seulement à lui permettre de répondre aux questions des personnels.

régional, a permis de maintenir un enseignement de lettres classiques et d'attirer de nouveaux étudiants[149]. Le nombre de formations à faibles effectifs demeure cependant élevé et devrait encore se réduire au cours des prochaines années.

L'exemple du Havre illustre à la fois l'intérêt et les limites des mutualisations, qui permettent de réduire le nombre et donc le coût des formations à faibles effectifs. L'université, dont le potentiel s'est considérablement accru depuis vingt ans[150], est confrontée à un écart structurel entre sa charge d'enseignement et ses effectifs, qui se traduit par un coût élevé de l'offre. Le comité national d'évaluation (CNE) notait déjà en 1998 « *l'importance du volume d'heures proposées, non seulement dans les filières professionnelles, mais aussi dans les formations générales* ». Si l'on ne dispose pas sur ce point d'indicateur national, la situation de l'université en matière de volume horaire par étudiant (H/E) apparaît très favorable, y compris dans les UFR de « lettres et sciences humaines » et de « droit, économie, gestion » (rebaptisé au Havre « affaires internationales »), dont les H/E (respectivement 19,4 et 16,5) se situaient en 2012 dans une fourchette haute par rapport à la plupart des établissements.

Tableau 43 : nombre d'heures par étudiant (H/E) au Havre

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Lettres et sciences humaines	17,7	20,4	19,5	19,4	19,4
Sciences et techniques	33,1	32,5	30,5	29,1	28,9
Affaires internationales	19,2	18,4	16,5	16,3	16,5
École d'ingénieurs	37,0	33,3	32,5	33,5	38,2
IUT	31,5	31,8	31,5	29,9	29,6
Total	**26,5**	**26,6**	**25,1**	**24,1**	**24,3**

Source : université du Havre

La mission d'audit de l'IGAENR, qui s'est rendue au Havre en décembre 2012, a pu constater que l'université avait déjà restructuré en partie son offre de formation afin de réduire sa charge d'enseignement. Outre la fermeture de quelques masters à très faibles effectifs, elle s'est efforcée de mutualiser les enseignements de licence, dans une logique de portail pluridisciplinaire. Le rapprochement des licences de physique et de sciences pour l'ingénieur et celui, plus abouti, des licences d'histoire, de géographie, de sociologie et de lettres, qui partagent désormais un nombre significatif d'enseignements, apparaissent à ce titre exemplaires.

La mission s'est livrée avec le concours des services de l'université à une analyse des formations de l'UFR de lettres et sciences humaines qui a fait apparaître les efforts accomplis en matière de mutualisation des formations : un tiers des unités d'enseignement était commun en 2012 à plusieurs mentions ou spécialités : 104 sur 316, soit 32,9 %du total (hors langues

[149] De même, à Poitiers, les deux premières années de licence d'allemand, d'italien et de portugais ont été fusionnées en 2010 au sein d'une licence « traduction et médiation interculturelles », plus attractive et moins coûteuse.

[150] Le nombre d'enseignants titulaires est passé de 292 à 375 entre 1997 et 2010, pour le même nombre d'étudiants (+ 22,1 %). Si celui des enseignants du second degré est resté relativement stable (passant de 103 à 108), celui des enseignants-chercheurs a en revanche augmenté de 41,3 % (de 189 à 267).

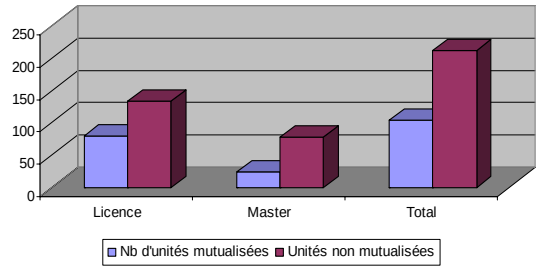
vivantes et unités libres) ; la proportion était plus élevée en licence (37,4 %) qu'en master (23,5 %) du fait du caractère pluridisciplinaire des formations en L1 et L2.

Tableau 44 : effets de la mutualisation au Havre

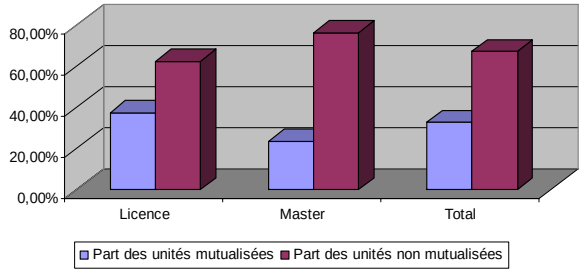
	Nb d'unités mutualisées	Part des unités mutualisées	Unités non mutualisées	Part des unités non mutualisées
Licence	80	37,4%	134	62,6%
Master	24	23,5%	78	76,5%
Total	104	32,9%	212	67,1%

Source : université du Havre-IGAENR

Graphique 18 : nombre d'unités d'enseignement mutualisées et non mutualisées – Le Havre



Graphique 19 : part des unités d'enseignement mutualisées et non mutualisées - Le Havre



Au niveau licence, les unités mutualisées (dont certaines regroupent des étudiants inscrits dans trois, voire quatre parcours distincts) descendaient rarement en-deçà d'un certain effectif **:** plus de la moitié, rassemblant 80,5 % de l'effectif et représentant près de 70 % de la charge d'enseignement, comptait au moins trente inscrits ; la part de celles accueillant moins de onze inscrits apparaissait marginale (5 % des unités et seulement 2,7 % des heures effectuées).

Tableau 45 : unités d'enseignement mutualisées en licence au Havre

Inscrits	Nb d'unités	Part des d'unités	Effectifs étudiants	Part de l'effectif	Charge d'enseignement	Part de la charge d'enseignement
De 1 à 10	4	5%	32	0,7%	97	2,7%
De 11 à 20	11	13,8%	179	4,5%	302	8,5%
De 21 à 30	23	28,7%	578	14,3%	676	19%
Plus de 30	42	52,5%	3 261	80,5%	2 496	69,8%
Total	**80**	**100%**	**4 050**	**100%**	**3 572**	**100%**

Source : université du Havre-IGAENR

La situation était différente dans les 62,6 % d'unités non mutualisées **:** celles accueillant moins de onze étudiants représentaient 17 % de la charge d'enseignement pour seulement 6,4 % des inscrits ; si l'on y ajoutait celles accueillant entre onze et vingt étudiants (ce qui est peu au niveau licence), les unités à faibles effectifs représentaient 54,4 % des unités non mutualisées et totalisent 48,2 % des heures effectuées pour seulement 25,2 % des inscrits.

Tableau 46 : unités d'enseignement non mutualisées en licence au Havre

Inscrits	Nb d'unités	Part des d'unités	Effectif étudiant	Part de l'effectif	Charge d'enseignement	Part de la charge d'enseignement
De 1 à 10	29	21,6%	244	6,4%	831	17%
De 11 à 20	44	32,8%	716	18,8%	1523	31,2%
De 21 à 30	15	11,2%	355	9,3%	329	6,7%
Plus de 30	46	33,6%	2 496	65,5%	2 205	45,1%
Total	**134**	**100%**	**3 811**	**100%**	**4 888**	**100%**

Source : université du Havre-IGAENR

Au niveau master, où la spécialisation est plus poussée et où la proportion d'unités mutualisées moins importante, les unités de moins de onze étudiants représentaient une part beaucoup plus élevée de l'offre (33,4 % pour les unités mutualisées et jusqu'à 43,6 % pour les non mutualisées) et de la charge d'enseignement (respectivement 35,5 % et 40 %), pour seulement 11,2 % et 21,8 % de l'effectif.

Tableau 47 : unités d'enseignement mutualisées en master au Havre

Inscrits	Nb d'unités	Part des d'unités	Effectif	Part de l'effectif	Charge d'enseignement	Part de la charge d'enseignement
De 1 à 10	8	33,4%	47	11,2%	169	35,5%
De 11 à 20	6	25,0%	98	23,4%	102	21,5%
De 21 à 30	6	25,0%	146	34,8%	145	30,5%
Plus de 30	4	16,6%	128	30,5%	59	12,5%
Total	**24**	**100%**	**419**	**100%**	**475**	**100%**

Source : université du Havre-IGAENR

Tableau 48 : unités d'enseignement non mutualisées en master au Havre

Inscrits	Nb d'unités	Part des d'unités	Effectif	Part de l'effectif	Charge d'enseignement	Part de la charge d'enseignement
De 1 à 10	34	43,6%	231	21,8%	741	40,4%
De 11 à 20	41	52,5%	677	64,0%	998	54,4%
De 21 à 30	1	1,3%	23	2,2%	21	1,1%
Plus de 30	2	2,5%	126	12%	75	4,1%
Total	**78**	**100%**	**1 057**	**100%**	**1 835**	**100%**

Source : université du Havre-IGAENR

Si l'on considère à présent la répartition de la charge d'enseignement, qui entre pour l'essentiel dans le coût des formations, l'on aboutissait à un résultat assez proche : 42,2 % des heures étaient effectuées dans des unités mutualisées en licence, 20,6 % en master, soit un total de 37,6 % pour l'ensemble des formations en Lettres et sciences humaines.

Tableau 49 : répartition de la charge d'enseignement par unités (en nb d'heures)

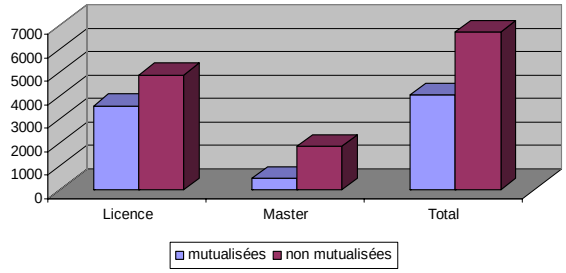
	mutualisées	non mutualisées	total
Licence	3 572	4 888	8 460
Master	475	1 835	2 310
Total	**4 047**	**6 723**	**10 770**

Tableau 50 : répartition de la charge d'enseignement par unités (en %)

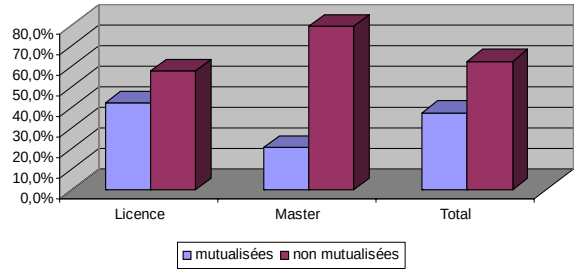
	mutualisées	non mutualisées	total
Licence	42,2	57,8	100
Master	20,6	79,4	100
Total	**37,6**	**62,4**	**100**

Source : université du Havre-IGAENR

Graphique 20 : répartition de la charge d'enseignement par unités (en nb d'heures) Le Havre



Graphique 21 : répartition de la charge d'enseignement par unités (en %) Le Havre



Source : université du Havre-IGAENR

Si l'effort de mutualisation des enseignements était ainsi incontestable dès 2012**,** tant en licence qu'en master, l'université demeurait néanmoins confrontée à un problème d'effectifs, qui contribue au coût élevé de son offre de formation.

Au niveau licence, les unités à faibles effectifs (moins de vingt-et-un étudiants) représentaient ainsi 40 % du total (hors langues vivantes et unités libres) et un tiers de la charge d'enseignement (32,5 %), pour seulement 14,9 % de l'effectif étudiant ; celles à très faibles effectifs 15,4 % des unités et 11 % du volume horaire pour 3,5 % de l'effectif. Étaient notamment concernées plusieurs matières en L3, dont certaines, bien que mutualisées, ne dépassaient pas huit étudiants.

Tableau 51 : unités d'enseignement en licence – Le Havre

	Nb d'unités	Part des d'unités	Effectif étudiant	Part de l'effectif	Charge d'enseignement	Part de la charge d'enseignement
De 1 à 10	33	15,4%	276	3,5%	928	11,0%
De 11 à 20	55	25,7%	895	11,4%	1 825	21,5%
De 21 à 30	38	17,5%	933	11,8%	1 005	12,0%
Plus de 30	87	40,6%	5 757	73,3%	4 701	55,5%
Total	**214**	**100%**	**7 861**	**100%**	**8 460**	**100%**

Source : université du Havre-IGAENR

Au niveau master, plus de 40 % des enseignements étaient délivrés à moins de onze étudiants, représentant seulement 18,8 % de l'effectif ; ils totalisaient 39,4 % des heures effectuées, pour un coût inversement proportionnel au nombre d'inscrits. Certaines unités communes aux

spécialités « littérature française » et « littérature anglo-saxonne » comptaient entre quatre et sept étudiants ; d'autres, spécifiques à la première, sept ou huit inscrits – voire un seul pour deux d'entre elles (« version espagnole » et « littérature hispanique des XX^{ème} et XXI^{ème} siècles ») ; quinze unités du master « métiers et sciences de la ille » accueillaient six étudiants en M1 et sept en M2 pour un total de 371 heures ; le master « récits identités mobilités » neuf en M1 dans deux unités mutualisées et seulement trente-et-un en M2 dans huit unités mutualisées ou non, pour un total de 223 heures.

Tableau 52 : unités d'enseignement en master – Le Havre

	Nb d'unités	Part des d'unités	Effectif	Part de l'effectif	Charge d'enseignement	Part de la charge d'enseignement
De 1 à 10	42	41,3%	278	18,8%	910	39,4%
De 11 à 20	47	46,1%	775	52,6%	1 100	47,6%
De 21 à 30	7	6,8%	169	11,4%	166	7,2%
Plus de 30	6	5,8%	254	17,2%	134	5,8%
Total	**102**	**100%**	**1 476**	**100%**	**2 310**	**100%**

Source : université du Havre-IGAENR

Au total, licences et master réunis, 23,7 % des unités d'enseignement en lettres et sciences humaines (hors unités libres et langues vivantes, à part l'espagnol et l'anglais) accueillaient moins de dix étudiants et 56 % moins de vingt.

Tableau 53 : total unités d'enseignement en LSH – Le Havre

	Nb d'unités	Part des d'unités	Effectif	Part de l'effectif	Charge d'enseignement	Part de la charge d'enseignement
De 1 à 10	75	23,7%	554	6%	1 838	17,1%
De 11 à 20	102	32,3%	1 603	17,3%	2 925	27,1%
De 21 à 30	46	14,5%	1 102	11,9%	1 171	10,9%
Plus de 30	93	29,5%	6 011	64,8%	4 835	44,9%
Total	**316**	**100%**	**9 270**	**100%**	**10 770**	**100%**

Source : université du Havre-IGAENR

Les unités comptant moins de dix étudiants représentaient ainsi 17,1 % de la charge d'enseignement en lettres et sciences humaines pour seulement 6 % des inscrits. Le coût de ces 1 838 heures, valorisées au prix moyen de l'heure d'enseignement à l'université du Havre (146,50 €), pouvait être estimé à 269 267 €. Les unités accueillant moins de vingt étudiants totalisaient 27,2 % des heures effectuées pour 17,3 % de l'effectif et un coût théorique de 428 521 €, soit près du tiers du coût des formations en lettres et sciences humaines.

Tableau 54 : répartition de la charge en fonction de l'effectif (en nb d'heures) Le Havre

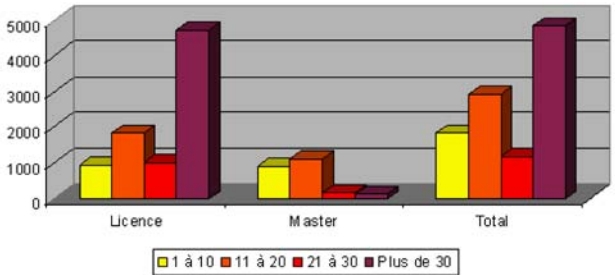
	Licence	master	Total
1 à 10	928	910	1 838
11 à 20	1 825	1 100	2 925
21 à 30	1 005	166	1 171
Plus de 30	4 701	134	4 835
Total	**8 460**	**2 310**	**10 770**

Tableau 55 : répartition de la charge en fonction de l'effectif (en %) Le Havre

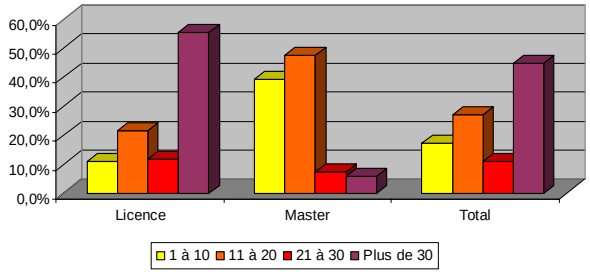
	Licence	master	Total
1 à 10	11,0	39,4	17,1
11 à 20	21,6	47,6	27,2
21 à 30	11,9	7,2	10,9
Plus de 30	55,6	5,8	44,9
Total	**100**	**100**	**100**

Source : université du Havre-IGAENR

Graphique 22 : répartition de la charge en fonction de l'effectif (en nb d'heures) – Le Havre



Graphique 23 : répartition de la charge en fonction de l'effectif (en %) – Le Havre



Source : université du Havre-IGAENR

La mission d'audit concluait ainsi, fin 2012, à la nécessité pour l'université de s'interroger sur le nombre de parcours proposés (en particulier sur la pérennité de certains masters à très faibles effectifs) et sur le nombre d'unités d'enseignement au sein de chaque parcours. L'analyse des effectifs et des taux d'encadrement laissait en effet penser qu'elle disposait encore de marges importantes en matière de rationalisation de son offre de formation[151]. De fait, l'établissement a engagé quelques mois plus tard un plan de réduction des coûts extrêmement ambitieux et qui témoigne d'une nouvelle étape dans la prise de conscience des enjeux liés au coût de l'offre et du nécessaire ajustement de la charge d'enseignement aux effectifs étudiants.

La mutualisation des enseignements constitue bien un enjeu majeur en matière de réduction des coûts. Outre son intérêt pédagogique – elle favorise la spécialisation et l'orientation progressive des étudiants –, elle est le seul moyen de diminuer le nombre de formations à faibles effectifs et de préserver l'enseignement des disciplines rares. Pour autant, elle se heurte dans de nombreux établissements à la dispersion et/ou aux capacités d'accueil des locaux dédiés à la formation. Dans les universités implantées sur plusieurs sites (à Rouen) ou sur un campus étendu (à Grenoble ou à Poitiers), les distances entre les salles compliquent l'élaboration des emplois du temps ; dans celles disposant, comme Paris 1, de locaux situés dans un immeuble de grande hauteur et soumis à ce titre à des règles de sécurité particulières,

[151] Dans tel domaine de formation, l'AERES notait que « *l'offre de formation est trop importante au regard du flux d'étudiants* » et qu'elle « *doit être entièrement revue en réduisant le nombre de formations et en structurant de manière beaucoup plus lisible les quelques formations qui peuvent s'appuyer sur un adossement satisfaisant aux milieux professionnels et qui accueillent un nombre suffisant d'étudiants* ».

le nombre d’étudiants par groupe de TD ne peut excéder un certain seuil, limitant ainsi les regroupements et donc les mutualisations.

Annexe 2 : des mesures de réduction du coût des formations

L'exemple de l'université de Paris 1

La plupart des composantes ont fait porter l'effort principalement sur le niveau master, qui représente à lui seul 48,6 % de l'économie réalisée au niveau de l'établissement (9 722 heures ont ainsi été supprimées, dont 5 331 heures en M2, soit 26,7 % du total et 4 391 en M1, soit 21,9 %) ; la licence a été moins directement touchée, avec une réduction de 7 724 heures équivalent à 38,7 % de l'effort global, répartie à peu près équitablement entre les trois niveaux : 2 935 heures en L1 (14,7 %), 2 372 en L2 (11,8 %) et 2 417 en L3 (12,1 %). Les 2 537 heures restantes correspondent à diverses mesures de réduction des coûts sans effet sur le volume horaire des formations (financement sur ressources propres, prise en compte dans les services de cours magistraux ou de séminaires au niveau d'un TD, etc.). Le choix a donc été fait pour des raisons pédagogiques de préserver dans la mesure du possible la licence, où le « rendement » d'une diminution même limitée du volume horaire est pourtant plus élevé qu'en master, du fait du nombre d'étudiants et donc de groupes (les mesures détaillées sont présentées en annexe 2 du rapport).

L'UFR de gestion a fait le choix inverse en sanctuarisant les M2 : la réduction du volume horaire des cours magistraux de 39 à 36 heures et du nombre de séances de TD de 12 à 11 pour la plupart des enseignements, qui représente 64 % de l'effort total, s'applique ainsi du L1 au M1. Les autres mesures portent sur la réduction du volume horaire de tous les TD de 18 h à 16 h 30, la suppression du cours « marchés européens » en L1 et du cours d'éthique en M1 (39 heures chacun).

En science politique, le M2 est seul concerné par la réduction horaire ; le conseil d'UFR du 18 juin 2013 a voté la fermeture des séminaires de méthodologie des M2 recherche (528 heures) et de 4 cours dans des M2 à faibles effectifs ou à l'occasion du départ à la retraite des enseignants concernés (175 heures), la réduction du volume horaire du M2 « coopération internationale » (12 heures dans chacun des deux groupes, soit 60 heures).

À l'UFR d'études internationales et européennes, 82,6 % de l'effort repose sur le M2, 13,2 % sur le M1 et 4,2 % sur la L3) ; Outre la réduction de 3 heures des CM en M1 appliquée dans l'ensemble des UFR juridiques, il a été décidé de réduire de 39 heures à 36 heures les cours de L3 du cursus franco-étranger (40,5 heures), de ne pas ouvrir en M1 le cours optionnel de droit allemand des affaires (54 heures) ; de réduire en M2, le volume horaire de certains séminaires et ne pas en ouvrir d'autres, de fermer certaines spécialités (« droit des pays arabes ») ou encore de ne pas rémunérer certains enseignements (790,5 heures). L'économie réalisée s'élève à 957 heures, soit une réduction de 10,36 % de la charge d'enseignement.

En droit des affaires, les 922 heures supprimées (8,16 % de la charge) se répartissent inégalement entre le M1 (354 heures, soit 38,4 % du total) et le M2 (568 heures, soit 61,6 %). La suppression de 354 heures en M1 correspond au gel de la 1ère séance de TD (dix semaines / semestre au lieu de onze, soit 142,5 heures), à la fusion des cours de propriété littéraire et artistique et de propriété industrielle (54 heures) et à la suppression du cours de

droit immobilier (54 heures) ; celle de 568 heures en M2 à la suppression d'options et à la réduction du volume horaire de certains cours.

À l'UFR travail et études sociales, AES et droit social, une nouvelle économie de 723,5 heures s'ajoute à celle de 252 heures déjà réalisée avant le dialogue de gestion, soit au total 976 heures qui portent à 27,3 % sur le M1 (266,8 heures), 40,1 % sur le M2 (392 heures) et 32,6 % sur le L2 et le L3 (318,5 heures). Les masters représentent ainsi 72,7 % de l'effort total. En M1 AES, deux matières proposées chaque semestre en option deviennent obligatoires en S1 pour l'une, en S2 pour l'autre ; en M1 « droit social », le volume horaire de certains cours et TD a été réduit. En M2, l'UFR a renoncé au recrutement d'un PAST au profit d'un vacataire (soit une économie de 197 heures) et supprimé des choix d'options ; en licence enfin, des cours jusqu'alors optionnels sont rendus obligatoires mais passent de 39 à 19 heures et la préparation au C2i devient hybride, mêlant désormais présentiel et enseignement à distance (pour une économie de 171 heures) ;

En droit, administration et secteur public, les économies proposées portent à 53,7 % sur le M2 (suppression de dix cours ou séminaires, réduction de 18 heures à 12 heures du TD de « droit fiscal, politiques fiscales et méthodologie recherche », diminution du volume horaire de certains cours en M2) et à 33,8 % sur le M1 (réduction de 36 à 33 heures de 33 cours et de 18 à 16,5 heures de 27 TD). Trois cours étaient concernés par la décision de fermer les formations accueillant moins de huit étudiants (« science administrative », « contentieux administratif comparé » et « théorie du droit »), l'UFR a proposé de fermer les deux premiers et de maintenir le 3ème, susceptible d'intéresser les doctorants, en fermant en échange, si nécessaire, la L3 administration publique, fragilisée par un faible taux de réussite aux concours et une évaluation AERES négative.

L'UFR d'économie a choisi :

- de réduire le volume horaire des cours du L1 au M1, de 39 heures à 36 heures et de 26 heures à 24 heures selon les cas (– 592 heures) ;
- en M1, « *où il y avait un peu de marge de réduction* », de supprimer ou de mutualiser cinq cours, de fermer des TD pour les cours à faibles effectifs dans des matières non fondamentales, de diminuer le volume horaire d'un séminaire de recherche de 2 x 39 heures à 2 x 18 heures et de remplacer les TD d'anglais de spécialité (36 heures / semestre) par des TD de langue organisés par le SGEL (18 heures / semestre) ;
- de supprimer en M2 les derniers cours accueillant moins de huit étudiants (cinq CM en M2 recherche et deux en M2 professionnel, représentant 216 heures) ; le volume horaire des cours de M2, déjà été réduit de 20 heures à 18 heures, est conservé ;
- en L3, « *où il y a beaucoup d'options et où certaines étaient redondantes* », de supprimer deux options (« décision financière » et « politique sociale »), de faire passer tous les cours d'option à 24 h / semaine contre 39 h / semaine

précédemment au 1er semestre [152], de fermer les TD des cours de « microéconomie » et de « décision financière » ; de remplacer en magistère un cours d'anglais de 24 h / semestre par un TD de 18 heures ;

– de remplacer en L1 les 24 h / semestre du TD d'anglais de spécialité du magistère par 18 heures organisées par le SGEL. La proposition de réduire le volume horaire de cinq TD de 18 heures à 12 heures, celui des projets tutorés de 22,5 à 18 heures et celui du cours de « comptabilité nationale » de 39 heures à 24 heures, qui représentaient une économie d'environ 1 000 heures, a finalement été abandonnée ;

– de remplacer enfin une part significative des TD de préparation au C2i par des enseignements en ligne et par un dispositif de tutorat ; le travail engagé à cette occasion avec le service TICE de l'université a permis d'économiser à lui seul plus de 330 heures en mettant en place un dispositif pédagogique innovant.

En arts plastiques, où l'économie réalisée s'élève à 1 437 heures sur un total de 23 322 (soit 6,1 % de la charge d'enseignement), le choix de réduire le nombre de groupes a fait l'objet d'un débat, certains enseignants redoutant une concurrence accrue des écoles d'art, où les taux d'encadrement permettent un meilleur suivi des étudiants. Le directeur de l'UFR a fixé à vingt-cinq le nombre minimum d'étudiants par groupe. Cette mesure représente à elle seule la moitié de l'économie réalisée (49,2 %). L'autre moitié porte sur la suppression de certaines options, la réduction de leur volume horaire, la transformation de cours magistraux en travaux dirigés ou l'obligation faite aux quatre masters professionnels de financer sur leurs ressources propres les heures d'enseignement au-delà de 315 heures, et non plus 350 heures. L'effort se répartit équitablement entre la licence (30,1 %), le M1 (33,4 %) et le M2 (31 %)[153].

En géographie, où l'effort porte principalement sur la licence (avec 883,5 heures, soit 81,5 % de la réduction) et dans une moindre mesure sur le M2 (avec 165 heures, soit 15,2 %) et sur la préparation à l'agrégation (36 heures, soit 3,3 %), la suppression de groupes de TD représente une économie de 392 heures (36,1 % de l'effort) ; la suppression de certains enseignements considérés comme non prioritaires, la dématérialisation de la préparation du C2i et surtout la fin du dédoublement de certains cours magistraux, qui a nécessité une refonte complète des emplois du temps, ont permis d'économiser 9,77 % de la charge d'enseignement (1 366 heures sur 13 971).

L'UFR d'études juridiques générales, en charge de la licence de droit dont le volume horaire a déjà été réduit à la rentrée 2012 de 1 800 à 1 600 heures, a joué pour l'essentiel sur la réduction du nombre de groupes de TD (– 1 656 heures) et sur le passage des cours magistraux de 39 à 36 heures (– 252 heures), soit une économie de 8,1 %.

En maths-info, la suppression des groupes en L1 et L2 représente 28,2 % de l'effort (508 heures sur 1 799), la suppression d'enseignements 41,9 % (754 heures, dont 500 dans le

[152] Les options de L3, qui donnaient lieu à la délivrance du même nombre d'ECTS alors que leur volume horaire était de deux ou trois heures / semaine en fonction du semestre où elles étaient enseignées, ont toutes été ramenées à deux heures / semaine, ce qui s'est traduit par une économie de 277 heures.

[153] Compte-rendu du conseil d'UFR du 4 juin 2013.

seul DU « *mathematical models in economics and finance* » (MEF), largement mutualisé avec l'Erasmus Mundus « *models and methods of quantitative economics* ») et les réductions de volume horaire 24,3 %. Le directeur de l'UFR, qui a mené en interne des discussions « *longues et constructives* » ayant permis de dégager un consensus, considère néanmoins que le nombre élevé d'étudiant par groupe pose un problème d'accompagnement, en particulier pour les bacheliers ES, qui représentent environ 40 % de l'effectif en L1 et connaissent un taux de réussite sensiblement inférieur à celui des étudiants issus de la série S.

L'UFR de philosophie a décidé d'affecter à des enseignements à fort effectif (en licence, où les groupes de TD dépassent régulièrement le seuil de trente-cinq étudiants, ou encore en M1, où les séminaires d'« histoire de la philosophie » en accueillent plus de cinquante[154]) 240 des 392 heures économisées grâce à la mutualisation partielle des enseignements du M2 pro ETHIRES et du master recherche « philosophie et société », à la réduction du volume horaire du master LOPHISC, à la fusion des enseignements de textes philosophiques allemands en un groupe commun aux L1 et L2 et à la fermeture de l'enseignement d'initiation aux métiers du livre en licence, qui n'avait pas trouvé son public. Ainsi la réduction horaire effective s'établit-elle seulement à 152 heures, soit 1,17 % de la charge d'enseignement de l'UFR.

Enfin, en histoire de l'art et archéologie, le conseil d'UFR du 22 avril 2013 a approuvé, au terme d'une dizaine d'heures de discussions parfois très animées, un plan d'économies portant sur 1 365 des 20 862 heures délivrées par l'UFR, soit 6,54 % de sa charge d'enseignement (équivalant à 54 K€). Il a été par ailleurs été demandé aux responsables des formations de proposer des mesures complémentaires à hauteur de 720 heures afin d'atteindre, ou du moins d'approcher l'objectif initial d'une réduction de 10 %. Les économies réalisées (à hauteur de 2 566,5 heures, soit 12,3 % de la charge d'enseignement) portent essentiellement sur le paiement des TP au tarif des TD pour les vacataires (soit une économie de 35 388 € équivalant à 865 heures), la réduction du volume des enseignements de la filière « conservation et restauration des biens culturels » en L2, L3 et M1 (- 635,5 heures), la fusion de deux séminaires, désormais proposés sur un semestre et non plus sur deux (– 216 heures), la mutualisation de séminaires en M1 / M2 (– 108 heures), l'intervention bénévole de personnels du CNRS (– 90 heures) et le financement de vacations en M2 professionnel sur la taxe d'apprentissage.

[154] En L2, les trois groupes semestriels d'épistémologie accueillent environ soixante étudiants par groupe, d'où la nécessité d'ouvrir un 4ème groupe (45 heures) ; en L3, les groupes de textes philosophiques anglais sont saturés et l'ouverture d'un 4ème groupe était également indispensable (32,5 heures) ; enfin, en M1 « histoire de la philosophie », où l'effectif par groupe s'établit à cinquante étudiants, l'ouverture d'un groupe supplémentaire en « histoire de la philosophie moderne » sur les deux semestres représente un total de 78 heures.

Table des graphiques, tableaux et encadrés

TABLE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : évolution des effectifs enseignants (hors santé) entre 2003 et 2013 28
Graphique 2 : évolution du nombre d'enseignants et d'enseignants-chercheurs 29
Graphique 3 : évolution des effectifs étudiants et enseignants par domaine de formation 30
Graphique 4 : évolution des effectifs étudiants et du nombre d'enseignants et d'enseignants-chercheurs titulaires (hors santé) par domaine entre 2003 et 2013 31
Graphique 5 : évolution des charges d'enseignement des universités de l'échantillon 43
Graphique 6 : évolution des effectifs étudiants des universités de l'échantillon 43
Graphique 7 : une connaissance partagée des coûts entre les établissements et le ministère .. 66
Graphique 8 : principe de définition du service et de rémunération des heures complémentaires..... 79
Graphique 9 : évolution du nombre d'étudiants et de formations en licence à l'université de Poitiers..... 112
Graphique 10 : évolution du nombre d'étudiants et de formations en master à l'université de Poitiers..... 112
Graphique 11 : évolution du nombre d'étudiants et de formations à l'université de Poitiers 112
Graphique 12 : évolution du nombre d'étudiants et de formations à l'université de Poitiers 112
Graphique 13 : l'équilibre économique global de l'université de Nantes..... 132
Graphique 14 : nombre d'éléments pédagogiques comptant moins de quinze inscrits en L et de dix en M en 2009-2010 (hors prépas capes et agrég.) – Rennes 2 162
Graphique 15 : nombre d'heures pour les éléments pédagogiques comptant moins de quinze inscrits en L et de dix en M en 2009-2010 (hors prépas) – Rennes 2 162
Graphique 16 : évolution du volume horaire des éléments pédagogiques de moins de dix étudiants en M – Rennes 2 163
Graphique 17 : évolution du volume horaire des éléments pédagogiques de moins de quinze étudiants en L – Rennes 2 163
Graphique 18 : nombre d'unités d'enseignement mutualisées et non mutualisées – Le Havre 165
Graphique 19 : part des unités d'enseignement mutualisées et non mutualisées - Le Havre 165
Graphique 20 : répartition de la charge d'enseignement par unités (en nb d'heures) Le Havre 167
Graphique 21 : répartition de la charge d'enseignement par unités (en %) Le Havre 167
Graphique 22 : répartition de la charge en fonction de l'effectif (en nb d'heures) – Le Havre 169
Graphique 23 : répartition de la charge en fonction de l'effectif (en %) – Le Havre 169

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 : synthèse des données OREMS 2013 10
Tableau 2 : nombre moyen d'étudiants par mention et spécialité et par domaine entre 2010 et 2012 13
Tableau 3 : formations et effectifs du domaine santé LMD en L et M au niveau national 16
Tableau 4 : nombre de formations et effectifs LMD en licence, master et doctorat au niveau national 16
Tableau 5 : comparaison du nombre de formations et des effectifs « équivalent M2 » entre 2003 et 2013 17
Tableau 6 : répartition des formations de licence en fonction des effectifs accueillis en 2003, 2008 et 2013 18
Tableau 7 : répartition des formations de master en fonction des effectifs accueillis en 2003, 2008 et 2013 18
Tableau 8 : nombre de formations et effectifs dans chaque année du cycle licence entre 2003 et 2013 22
Tableau 9 : nombre de formations et effectifs dans chaque année du cycle master entre 2003 et 2013 22
Tableau 10 : évolution comparée des effectifs étudiants et du nombre de formations en L (universités de l'échantillon) : rentrées 2002, 2007 et 2012 23
Tableau 11 : évolution comparée des effectifs étudiants et du nombre de formations en L 24
Tableau 12 : évolution comparée des effectifs étudiants et du nombre de formations en M (universités de l'échantillon) : rentrées 2002, 2007 et 2012 24
Tableau 13 : évolution comparée du nombre d'étudiants et de formations en M (universités de l'échantillon) : rentrées 2002 et 2012 25
Tableau 14 : évolution du nombre de formations à petits effectifs (moins de 5 ou 5 étudiants et moins de 15 ou 15 étudiants) en M (universités de l'échantillon) : rentrées 2002 et 2012 26
Tableau 15 : évolution des emplois enseignants inscrits en loi de finances entre 2003 et 2013 26
Tableau 16 : évolution des effectifs enseignants hors hospitalo-universitaires entre 2003 et 2013 29
Tableau 17 : taux apparents d'encadrement des étudiants 30
Tableau 18 : taux d'encadrement des étudiants par domaine en 2003 et 2013 (effectifs EC et second degré) 32
Tableau 19 : coût à l'étudiant par domaine et par niveau 33
Tableau 20 : coût de l'heure d'enseignement 33
Tableau 21 : coût à l'étudiant en fonction du nombre d'étudiants 35
Tableau 22 : volume horaire par étudiant 35
Tableau 23 : taux d'encadrement 36
Tableau 24 : poids des heures complémentaires par rapport à la masse salariale 52
Tableau 25 : poids des heures complémentaires par rapport aux ressources encaissables 52
Tableau 26 : H/E par domaine et par niveau 55
Tableau 27 : taux d'encadrement par domaine 55
Tableau 28 : taux de couverture par domaine 56
Tableau 29 : volume horaire des enseignements - AMU 70
Tableau 30 : nombre d'étudiants par groupe – AMU 70
Tableau 31 : calcul du besoin théorique (en HETD) - AMU 70
Tableau 32 : évolution du nombre d'étudiants par domaine de formation – Paris 1 82
Tableau 33 : évolution du nombre d'enseignants-chercheurs permanents 82

Tableau 34 : des écarts de coût importants entre les formations délivrées à Rennes et à Saint-Brieuc 100
Tableau 35 : évolution du nombre d'étudiants et du nombre de formations en licence – Poitiers 112
Tableau 36 : évolution du nombre d'étudiants et du nombre de formations en master – Poitiers 112
Tableau 37 : évolution des effectifs et de la charge d'enseignement sur trois ans à Strasbourg 119
Tableau 38 : évolution des effectifs et de la charge d'enseignement sur trois ans au Havre . 122
Tableau 39 : bilan des mesures de réduction du coût de l'offre de formation par grands domaines – Paris 1 124
Tableau 40 : une représentation des modèles pédagogiques et économiques 133
Tableau 41 : nombre moyen d'étudiants par formation 149
Tableau 42 : éléments pédagogiques à faibles effectifs à Rennes 2 en 2009-2010 162
Tableau 43 : nombre d'heures par étudiant (H/E) au Havre 164
Tableau 44 : effets de la mutualisation au Havre 165
Tableau 45 : unités d'enseignement mutualisées en licence au Havre 165
Tableau 46 : unités d'enseignement non mutualisées en licence au Havre 166
Tableau 47 : unités d'enseignement mutualisées en master au Havre 166
Tableau 48 : unités d'enseignement non mutualisées en master au Havre 166
Tableau 49 : répartition de la charge d'enseignement par unités (en nb d'heures) 167
Tableau 50 : répartition de la charge d'enseignement par unités (en %) 167
Tableau 51 : unités d'enseignement en licence – Le Havre 167
Tableau 52 : unités d'enseignement en master – Le Havre 168
Tableau 53 : total unités d'enseignement en LSH – Le Havre 168
Tableau 54 : répartition de la charge en fonction de l'effectif (en nb d'heures) Le Havre 169
Tableau 55 : répartition de la charge en fonction de l'effectif (en %) Le Havre 169

TABLE DES ENCADRÉS

Encadré 1 : Éléments de coûts salariaux 12
Encadré 2 : Les formations à faibles effectifs selon les domaines de formation 21
Encadré 3 : dispersion des coûts entre disciplines : l'exemple de l'université de Lorraine 34
Encadré 4 : le financement des heures complémentaires sur ressources propres 39
Encadré 5 : une prise de conscience liée au passage aux responsabilités et compétences élargies 40
Encadré 6 : les universités s'efforcent désormais de maîtriser leur charge d'enseignement ... 43
Encadré 7 : limiter la dépense de formation aux ressources disponibles, ... 44
Encadré 8 : vers un cadrage de l'offre de formation 47
Encadré 9 : des directeurs de composante davantage associés au pilotage de l'activité de formation 50
Encadré 10 : la prise en compte des coûts dans l'élaboration de l'offre de formation 50
Encadré 11 : des indicateurs encore à construire 51
Encadré 12 : la déconnexion entre l'habilitation et l'ouverture effective des formations 53
Encadré 13 : les principaux indicateurs de pilotage de l'offre de formation 55
Encadré 14 : Le dialogue de gestion doit reposer sur des données fiables et sur un diagnostic partagé 56
Encadré 15 : le développement d'applications de suivi de la charge d'enseignement 59
Encadré 16 : une formation-action organisée par l'AMUE 65

Encadré 17 : le modèle d'allocation en cours de construction à Aix-Marseille université..... 70
Encadré 18 : des aménagements sont nécessaires pour tenir compte 72
Encadré 19 : il convient de mesurer l'impact des différents paramètres sur les résultats du modèle 72
Encadré 20 : Un décalage entre l'offre et le potentiel d'enseignement – l'exemple de Paris 174
Encadré 21 : adapter les recrutements afin de réduire les coûts..... 74
Encadré 22 : la structure des emplois a un impact sur la masse salariale 75
Encadré 23 : une faible utilisation des emplois d'enseignants du second degré..... 76
Encadré 24 : le recours aux contractuels reste limité..... 77
Encadré 25 : L'absence de modulation des obligations de service des enseignants chercheurs 77
Encadré 26 : Une étude canadienne sur les marges de manœuvre qui pourraient résulter d'un doublement du service d'enseignement des enseignants-chercheurs non produisant..... 79
Encadré 27 : à Paris 1, l'évolution des emplois n'a pas suivi celle des effectifs 82
Encadré 28 : la volonté de procéder à des redéploiements en nombre plus important 84
Encadré 29 : les non publications d'emplois favorisent la mise en place d'une gestion prévisionnelle 85
Encadré 30 : les campagnes d'emploi ont des effets limités..... 86
Encadré 31 : le cas particulier des ESPE en matière de taux d'encadrement..... 87
Encadré 32 : l'optimisation des emplois à l'université de Caen 89
Encadré 33 : l'offre de formation, un levier en matière de réduction des coûts 92
Encadré 34 : les masters recherche, un enjeu pour l'université 95
Encadré 35 : faire évoluer les masters professionnels à faibles effectifs..... 95
Encadré 36 : la suppression de certaines formations entraîne..... 96
Encadré 37 : la réduction des volumes horaires, un levier de réduction des coûts, ... 96
Encadré 38 : Des disparités importantes entre composantes – l'exemple de Rennes 2 97
Encadré 39 : les formations à faibles effectifs peuvent résulter..... 99
Encadré 40 : le coût à l'étudiant est souvent plus élevé dans les antennes délocalisées..... 99
Encadré 41 : la mise en place de seuils d'ouverture des formations 100
Encadré 42 : les fermetures de formations se heurtent parfois aux intérêts particuliers..... 102
Encadré 43 : la mise en place de troncs communs à plusieurs formations pour limiter les coûts 103
Encadré 44 : la prise en compte à Paris 1 du coût par étudiant..... 108
Encadré 45 : à Strasbourg, la réduction du coût de l'offre a été contrebalancée..... 118
Encadré 46 : à Aix-Marseille et à Rouen, des mesures ont été prises..... 119
Encadré 47 : l'université du Havre est parvenue à réduire le nombre de ses unités à faibles effectifs et le coût de son offre de formation en poussant jusqu'au bout la logique de mutualisation des enseignements 122
Encadré 48 : réduire les coûts vs améliorer la réussite, des universités soumises à des injonctions contradictoires 128
Encadré 49 : Paris 1, comme Le Havre, a probablement atteint 128
Encadré 50 : La cartographie économique de l'activité de formation – l'exemple de Nantes 132
Encadré 51 : deux exemples de direction des formations 137
Encadré 52 : le projet UEB C@mpus 140
Encadré 53 : la PACES à l'université Joseph Fourier,..... 142
Encadré 54 : des exemples de recours au numérique dans des pays anglo-saxons..... 143
Encadré 55 : le *blended learning*, un modèle pédagogique exigeant..... 145
Encadré 56 : le *blended learning* peut-il être un facteur d'économies ? 146

Encadré 57 : les formations à faibles effectifs dans le réseau des universités de l'ouest Atlantique 149
Encadré 58 : de nombreux partenariats entre Paris 1 et des établissements extérieurs à la COMUE 151
Encadré 59 : Le projet Horizon 2020 de l'université de Nantes 153