

# Petite histoire des **systèmes d'affectation des moyens** aux établissements de l'ESR public

Jusqu'en 2008, avant le passage des établissements aux RCE, le ministère affectait une dotation qui comprenait les budgets de fonctionnement et d'investissement. Il affectait également les emplois d'enseignant, administratifs et techniques (Iatos), mais pas les salaires, qui étaient directement payés par le Trésor public. Nous présentons ici les deux systèmes San Remo et Sympa qui ont précédé le dialogue de gestion en vigueur aujourd'hui.

Par **MICHÈLE ARTAUD** et **HERVÉ CHRISTOFOL**, coresponsables du secteur Service public

**D**ans les années 1980, le financement des universités reposait sur un système, Garaces, qui s'est avéré incompatible avec la politique de contractualisation des universités, parce qu'il favorisait une gestion très centralisée tout en générant des comportements de guichet. Il est remplacé au début des années 1990 par le système San Remo. Ce système était basé sur des principes de « juste distribution des moyens aux établissements ». D'après ses fondateurs, en 1991, il s'agissait de :

- assurer aux établissements le minimum de moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions de service public (la dotation San Remo est complétée par d'autres ressources d'origines diverses, publiques ou privées) ;
- garantir la diversité et l'égalité des missions des établissements, quelles que soient les disciplines qui les supportent ;
- permettre un traitement équitable de chaque étudiant, sur l'ensemble du territoire, quel que soit l'établissement d'accueil et, en tout cas, corriger les inégalités éventuelles qui altèrent la qualité du service public.

**INDICATEURS EMPIRIQUES**

San Remo finançait l'activité courante des établissements en fonction du nombre d'étudiants inscrits dans différentes filières dont le coût était à nouveau estimé chaque année. Pour mieux intégrer les spécificités des établissements, le système a évolué en 1997 et a multiplié les critères de répartition en fonction d'indicateurs empiriques mais qui restaient forfaitaires. Ainsi la dotation théorique était calculée en cumulant cinq sous-dotations :

- une dotation pédagogique, produit du nombre d'heures d'enseignement annuelles par étudiant en heure équivalent TD par le coût de la filière<sup>1</sup> ;
- une subvention d'heures complémentaires pour compenser le sous-encadrement et/ou l'affectation d'emplois nouveaux ;
- un financement à la surface de 100 francs le mètre carré pour tenir compte des frais d'entretien et de maintenance ;
- une dotation de 75 000 francs par emploi Iatos manquant<sup>2</sup> et/ou l'affectation d'emplois nouveaux ;
- une dotation permettant de compenser les droits d'inscription des étudiants boursiers – les droits d'inscription des étudiants considérés comme une ressource propre étaient soustraits à la dotation globale.

**REVENIR À DES INDICATEURS SIMPLES**

Le budget accordé par les parlementaires ne tenant pas compte de l'intégralité des besoins, les dotations théoriques devaient être adaptées et le rapport entre la dotation affectée (la dotation générale de fonctionnement, DGF) et la dotation théorique (dotation calculée avec les critères ci-dessus, DTF) variait suivant les établissements de 0,78 à 1,46. De plus, la « règle du plancher », qui fait qu'un établissement ne peut pas voir sa dotation baisser par rapport à l'année précédente, conduisait à maintenir des DGF supérieures aux DTF et à ne corriger les dotations des sous-dotés qu'à la marge. Entre 1998 et 2001, les rapports heures d'enseignement hebdomadaires par étudiant ont été modifiés à plusieurs reprises à la demande des disciplines juridiques, scientifiques, médicales etc., et pour tenir compte de la formation continue, des sites délocalisés, etc. D'autres inconvénients apparaissent : les variations de DTF occultent les coûts fixes et peuvent conduire

1. Ce coût était de 80 francs pour les disciplines tertiaires et de 140 francs pour les disciplines secondaires. Cela pénalisait fortement les formations à faible effectif, notamment en ALLSHS (arts, lettres, langues, sciences humaines et sociales) et en DEG (droit, économie, gestion).  
2. Le seuil est en deçà de 1 Iatos pour 450 étudiants dans le secteur tertiaire et de 1 Iatos pour 100 étudiants dans le secteur secondaire.

**MOYENS ACCORDÉS PAR SAN REMO AUX UNIVERSITÉS EN 2001 PAR CATÉGORIES D'UNIVERSITÉS**

Catégories d'universités	Étudiants/enseignant	Ratio enseign./étud., moyenne nat.	Étudiants/Iatos	M <sup>2</sup> /étudiant	DGF/étudiant	Ratio DGF/étudiant, moyenne nat.
Scientifiques avec santé (STS)	12,09	162 %	17,32	11,4	2 600 F (397 €)	128 %
Pluridisciplinaires avec santé (UPS)	19,63	100 %	37,24	7,5	2 002 F (305 €)	99 %
Pluridisciplinaires hors santé (UP)	22,19	88 %	39,19	7	2 646 F (404 €)	131 %
Tertiaire dominante lettres (ALLSHS)	29,13	67 %	58,83	4,1	1 226 F (187 €)	61 %
Tertiaire dominante droit (DEG)	31,08	63%	50,78	4,2	1 363 F (208 €)	67 %
<b>Moyenne nationale en 2001</b>	<b>19,55</b>	<b>100 %</b>	<b>33,03</b>	<b>7,2</b>	<b>2 025 F (309 €)</b>	<b>100 %</b>

Source : rapport Laugenie<sup>3</sup>

## PRÉSENTATION SIMPLIFIÉE DU MODÈLE SUR LA BASE DU MONTANT DES CRÉDITS RÉPARTIS EN 2009

	Enseignement	Recherche	Pilotage/gestion vie étudiante	Total
<b>Activité</b>	60 % Nombre d'étudiants présents aux examens	20 % Nombre d'enseignants- chercheurs « publiants »	–	80 %
<b>Performance</b>	5 %	15 %	–	20 %
	<b>Part « calculée » sur la base de critères nationaux (80 % de la part performance)</b>			–
	4 %	12 %	–	16 %
	■ Valeur ajoutée réussite licence ■ Nombre de diplômés en master	■ Cotation unités de recherche	–	–
	<b>Part « négociée » dans le contrat quadriennal (20 % de la part performance)</b>			4 %
	■ Passage L1/L2 ■ Réussite en L3 ■ Part des mentions M à faible effectif ■ Taux d'insertion	■ Ressources issues de la valorisation ■ Insertion des docteurs	■ Autoévaluation ■ Pilotage immobilier ■ Recrutements externes ■ Ouverture des bibliothèques	–
	<b>+ Engagements spécifiques</b>			
<b>Total</b>	65 %	35 %	–	100 %

Source : rapport Adnot et Dupont<sup>5</sup>

à des dotations de base insuffisantes au fonctionnement d'une université ; les besoins spécifiques des universités nouvelles ou des universités d'outre-mer ne sont pas prises en compte et la règle du plancher n'a de sens que si le nombre d'étudiants se maintient ou est en croissance – ce qui n'a pas été le cas entre 1997 et 2001. Ainsi, dès 2001, le rapport Laugenie<sup>3</sup> préconise de revenir à des indicateurs simples et généralement utilisés dans les autres pays, notamment ceux de la communauté européenne : le nombre d'étudiants par enseignant et par Iatos, le nombre d'Iatos par enseignant, le nombre de mètres carrés par étudiant et la DGF par étudiant principalement.

### FAIBLE CONVERGENCE

Ainsi, en 2001, la différence de DGF par étudiant suivant le type d'université varie de 61 % pour les universités tertiaires (ALLSHS) à 128 % pour les universités scientifiques avec santé (STS) (cf. tableau p. 28). Vingt-quatre ans plus tard, elle sera de 69 % pour les universités tertiaires (DEG) et de 118 % pour les universités scientifiques (STS). Cette faible convergence se traduit également au niveau des taux d'encadrement, qui étaient, en 2001, de 63 % pour les universités DEG et de 162 % pour les universités STS. En 2024, cette différence de taux d'encadrement convergera légèrement, atteignant 65 % pour les universités DEG et 120 % pour les universités STS. Si, par rapport à la moyenne nationale, les universités les moins bien dotées ont peu progressé, les universités qui étaient les mieux dotées ont vu leur taux d'encadrement et leur dotation globale comme leur DGF fortement baisser.

Le même rapport préconise de répartir les moyens en fonction d'un principe d'allocation simple et juste, qui est l'écart avec la moyenne des établissements de sa catégorie. Si, dix ans après sa conception, le système apparaît complexe, opaque et fort réactif, voire instable, à un groupe de travail réuni à l'initiative du cabinet du ministre, le ministre échoue à le faire évoluer et il tombe peu à peu en désuétude. L'attribution des emplois d'enseignant et Iatos durant les années 2005 et 2006 s'est peu appuyée sur le système San

Remo et la répartition entre les établissements des emplois ouverts en loi de finances pour 2006 et 2007 n'en a pas tenu compte. Il faudra cependant attendre 2008, et la loi LRU<sup>4</sup> de 2007, pour que le système San Remo soit remplacé par le système Sympa, qui répartit un ensemble de moyens en fonction de l'activité et de la performance (cf. tableau ci-dessus).

### TRÈS FAIBLE REDISTRIBUTION

Deux nouveautés principales par rapport à San Remo : la prise en compte de la masse salariale dans la dotation globale et celle de critères de performance. La performance de l'activité de formation est mesurée à travers la réussite des étudiants et, pour prendre en compte celle de l'activité de recherche, le critère du nombre d'enseignants-chercheurs « producteurs » est retenu. Cela a conduit les établissements à privilégier la production scientifique des enseignants-chercheurs, au détriment parfois de la formation, et certaines disciplines ont été défavorisées en raison de leurs pratiques de publication. Le modèle avait encore l'objectif de réduire les différences entre les universités. Pourtant, les établissements surdotés ayant conservé leur dotation (règle du plancher) et le budget de l'enseignement supérieur n'ayant pas progressé en euros constants, la redistribution a été très faible. Là encore, des problèmes se font jour qui n'avaient pas été anticipés : sous-pondération des IUT, qui sera revue, sous-estimation de la masse salariale et de son évolution, ou encore manque de données fiables pour établir l'activité et la performance des établissements...

Finalement, le modèle n'a pas évolué de façon à pouvoir prendre en compte les besoins réels des universités et il est abandonné en 2018 au profit du dialogue de gestion, et maintenant des contrats d'objectifs, de moyens et de performance, qui ne donnent pas davantage satisfaction, comme nous l'explicitons chaque année<sup>6</sup>.

Pour le SNESUP-FSU, il est urgent de mettre en place un algorithme transparent permettant une allocation des moyens selon les besoins et réduisant les inégalités, et le Cneser est l'instance que le ministère devrait saisir de cette question. ■

**Il est urgent de mettre en place un algorithme transparent permettant une allocation des moyens selon les besoins.**

3. Laugenie C., « Évolution du système d'analyse et de répartition des moyens aux établissements d'enseignement supérieur (San Remo) », rapport à Monsieur le ministre de l'Éducation nationale, juillet 2001.

4. Loi dite « libertés et responsabilités des universités ».

5. Adnot P. et Dupont J.-L., « Autonomie budgétaire et financière des universités et nouveau système d'allocation des moyens (Sympa) : le chemin de la vertu ? », rapport d'information n° 532 (2008-2009) du Sénat, déposé le 7 juillet 2009.

6. Cf. *Le Snesup* n° 724, mai 2024, p. 26-27 : [www.snesup.fr/article/mensuel-ndeg-724-mai-2024](http://www.snesup.fr/article/mensuel-ndeg-724-mai-2024).