



Commission des Finances

**BILAN DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES UNIVERSITÉS :
CONSTATS ET PRÉCONISATIONS DE PHILIPPE ADNOT**



M. Philippe ADNOT

(Non inscrits – Aube)

Rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur »

CONSTATS ET PRÉCONISATIONS DE PHILIPPE ADNOT, RAPPORTEUR SPECIAL

I. REGRETTANT QUE LA VOLONTÉ DE NE PAS ALLER AU BOUT DE L'AUTONOMIE DES UNIVERSITÉS NUISE À LA COHÉRENCE DE L'ENSEMBLE, PHILIPPE ADNOT ÉTABLIT LES CONSTATS SUIVANTS À PARTIR DE L'ENQUÊTE DE LA COUR DES COMPTES :

1. Si la **situation financière des universités** est « *globalement satisfaisante à l'issue du passage à l'autonomie* », de **fortes disparités** entre établissements sont constatées et « *la question du bon niveau de financement de leurs investissements* » se pose ;

2. Les universités disposent d'une **marge de manœuvre financière limitée**, d'autant que les **dépenses de personnel** constituent une **part toujours plus importante** de leur budget et qu'elles restent **trop dépendantes des financements publics** ;

3. Alors que l'autonomie constitue indéniablement un « *facteur de modernisation de la gestion* » des universités, la Cour des comptes démontre que le « *processus d'amélioration du pilotage et de la gestion [...]* *n'est pas achevé et reste à consolider* » ;

4. Les **méthodes d'allocation des moyens** ne sont plus adaptées et les universités ne disposent **pas d'une vision suffisante à moyen et long terme** de leurs ressources et de leurs dépenses ;

5. **Un suivi de l'autonomie des universités et un renouvellement du pilotage stratégique tardifs par l'État.**

II. EN CONSÉQUENCE, PHILIPPE ADNOT PRÉCONISE :

➤ **Pour assurer la santé financière des universités et renforcer leur autonomie :**

1. **Établir des « règles prudentielles adaptées »** et ne pas pénaliser les établissements rigoureux ;

2. **Réformer le modèle d'allocation des moyens : l'intéressante suggestion d'une allocation unique ;**

➤ **Pour améliorer la gestion et le pilotage des établissements :**

3. Mettre en place un **système d'information performant** ;

4. **Renforcer l'autonomie des universités** dans la gestion des ressources humaines et **mettre fin à certaines « dérives »** ;

5. Permettre aux universités de disposer d'une **meilleure connaissance pluriannuelle de leurs ressources et de leurs besoins** ;

6. Poursuivre **l'amélioration de la gestion du patrimoine** : la **dévolution du patrimoine**, une bonne solution malheureusement trop coûteuse pour être généralisée dans un contexte budgétaire contraint ;

➤ **Pour diversifier les ressources des universités et les rendre moins dépendantes de la subvention pour charges de service public :**

7. Envisager **l'augmentation des droits d'inscription** ;

8. **Développer d'autres ressources propres**, en particulier celles issues de la formation continue et des fondations ;

➤ **Plus globalement, l'avenir des universités et la réussite de l'autonomie nécessitent également :**

9. Une politique de **regroupement maîtrisée et source de réelles mutualisations** ;

10. Pour l'État, **assurer la soutenabilité financière** des établissements d'enseignement supérieur, afin de **faire face à l'augmentation du nombre d'étudiants** à qui il convient de donner réellement les moyens de réussir.

En application de l'article 58 paragraphe 2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes la réalisation d'une enquête sur le bilan de l'autonomie financière des universités.

Cette demande de novembre 2013 avait pour objectif de disposer d'une analyse complète des effets de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) du 10 août 2007¹, du point de vue de l'exercice des nouvelles responsabilités financières des universités, et de déterminer les pistes d'amélioration éventuellement nécessaires. Ce bilan par la Cour des comptes est apparu d'autant plus nécessaire qu'elle avait déjà mené un nombre important de travaux en rapport avec cette problématique dans le cadre de ses activités, en particulier des contrôles des comptes et de la gestion de plusieurs universités.

Outre ses contributions lors de l'examen des textes budgétaires, le rapporteur spécial a également conduit des travaux concernant l'autonomie financière des universités, et en particulier deux rapports réalisés avec d'autres collègues et respectivement relatifs à la dévolution du patrimoine immobilier² et au bilan consolidé des sources de financement des universités³.

Avant que la commission des finances du Sénat n'autorise sa publication, l'enquête a fait l'objet d'une audition « pour suite à donner », mercredi 30 septembre 2015, au cours de laquelle les sénateurs ont interrogé des représentants de la Cour des comptes, du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la Conférence des présidents d'universités (CPU).

¹ Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

² Rapport d'information n° 578 (2009-2010) de MM. Philippe Adnot et Jean-Léonce Dupont, fait au nom de la commission des finances et de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, « Autonomie immobilière des universités : gageure ou défi surmontable »

³ Rapport d'information n° 547 (2012-2013) de Dominique Gillot et Philippe Adnot, au nom de la commission de la culture et de la commission des finances, « Financement des universités : l'équité au service de la réussite de tous ».

I. REGRETTANT QUE LA VOLONTÉ DE NE PAS ALLER AU BOUT DE L'AUTONOMIE DES UNIVERSITÉS NUISE À LA COHÉRENCE DE L'ENSEMBLE, PHILIPPE ADNOT ÉTABLIT LES CONSTATS SUIVANTS À PARTIR DE L'ENQUÊTE DE LA COUR DES COMPTES :

1. Si la situation financière des universités est « globalement satisfaisante à l'issue du passage à l'autonomie », de fortes disparités entre établissements sont constatées et « la question du bon niveau de financement de leurs investissements » se pose.

- Après des difficultés parfois rencontrées lors du passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE), y compris dans la qualité des comptes, les données financières et comptables des universités mettent en évidence une situation « globalement satisfaisante », avec un « excédent agrégé de 680 millions d'euros dégagé en 2014 par l'activité courante » et une « capacité d'autofinancement reconstitué » (438 millions d'euros en 2014).

- La même année, les universités disposent ainsi d'un **fonds de roulement** (qui s'établit au total à 1,5 milliard d'euros) et d'un **niveau global de trésorerie** (qui s'élève à 2,2 milliards d'euros) **particulièrement élevés**. Le niveau moyen de fonds de roulement équivaut à 43 jours en 2012, avec une mobilisation des fonds très modéré. Un rapport inter-inspections sur la « situation financière des universités » a d'ailleurs récemment mis en évidence le fait que seuls 25 % à 35 % des fonds de roulement des universités étaient réellement mobilisables.

- Alors que **le nombre d'établissements en déficit** s'élevait à 28 en 2010, **il n'est plus qu'à 8 en 2013 et 2014**. Pour autant, la Cour des comptes met en évidence l'important contraste existant entre les établissements, notamment s'agissant du niveau de leur fonds de roulement : 16 ont moins de 30 jours de fonctionnement (dont 4 ont moins de 15 jours) tandis que 35 ont entre 30 et 60 jours et 11 ont plus de 100 jours. Des disparités sont également mises en évidence par la Cour des comptes selon les domaines d'activité ou la taille des établissements.

- Le passage aux RCE s'est accompagné d'abord d'une hausse entre 2008 et 2010 puis d'une baisse jusqu'en 2013 de leurs **investissements**. Alors qu'en 2014, les dépenses d'investissement connaissent de nouveau une augmentation de 7,8 % pour atteindre 754 millions d'euros, la Cour des comptes estime que, compte tenu de l'évolution des fonds de roulement et du fait que peu de prélèvements sont opérés sur eux pour financer des projets

d'investissement, **le manque de financement n'est pas la cause d'un « éventuel sous-investissement, notamment pour l'entretien du parc immobilier »**¹.

Pour autant, le rapporteur spécial considère que **les dépenses d'entretien, de maintenance et, plus globalement, d'investissement peuvent constituer des variables d'ajustement** pour les universités en recherche d'économies, ce qui n'est pas sans conséquence sur l'avenir et la dégradation des conditions d'accueil des étudiants.

2. Les universités disposent d'une marge de manœuvre financière limitée, d'autant que les dépenses de personnel constituent une part toujours plus importante de leur budget et qu'elles restent trop dépendantes des financements publics.

- Selon les chiffres de la Cour des comptes, **les dépenses de personnel** ont augmenté de 5,4 % entre 2012 et 2014 et représentaient **83,6 % des charges des universités en 2014 (10,4 milliards d'euros)**. À structure quasi identique, elles ont ainsi augmenté de 375 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 160 millions d'euros entre 2012 et 2013 pour les universités ultramarines.

- Cette augmentation s'explique essentiellement par l'effet du glissement-vieillesse-technicité (GVT) ainsi que par des décisions de l'État, en particulier les hausses de cotisations au titre du CAS « Pensions » ou encore l'impact des mesures de titularisation exigées par la loi du 12 mars 2012 dite « loi Sauvadet »².

- L'autonomie des universités est donc confronté au fait que **l'essentiel du budget des établissements est consacré au financement de la masse salariale.**

Ce constat conduit à s'interroger sur la soutenabilité de la situation financière des universités à plus long terme ainsi que sur leurs véritables capacités d'action, malgré le principe d'autonomie de gestion.

- **La subvention pour charges de service public représente quant à elle plus de 82 % du montant total des recettes d'exploitation des universités**, avec 10,7 milliard d'euros en 2014. Elle a encore augmenté de 0,4 % entre 2013 et 2014, bénéficiant ainsi de la préservation des crédits budgétaires consacrés à l'enseignement supérieur.

¹ La Cour des comptes avance, en effet, quatre autres raisons :

« - une maîtrise et une appropriation encore faibles des outils d'analyse financière ;

« - une appréhension insuffisante des conséquences futures de ces investissements sur les budgets de fonctionnement ;

« - une faiblesse ou une inexistence des programmes pluriannuels d'investissement s'appuyant sur des plans de financement solides ;

« - une difficulté technique à réaliser les programmes d'investissement inscrits dans les budgets primitifs ».

² Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

Les financements publics sont largement prépondérants dans les ressources des universités, tandis que leurs ressources propres restent par ailleurs limitées et peinent à se développer.

3. Alors que l'autonomie constitue indéniablement un « facteur de modernisation de la gestion » des universités, la Cour des comptes démontre que le « processus d'amélioration du pilotage et de la gestion [...] n'est pas achevé et reste à consolider ».

- L'enquête de la Cour des comptes met en évidence les **importants progrès réalisés par les universités en termes de gestion**, lors de leurs premières années de passage aux RCE. Ainsi en est-il notamment en termes de pilotage, tant s'agissant du rôle du conseil d'administration, même si celui-ci pourrait encore davantage se concentrer sur les questions les plus stratégiques, que d'un point de vue budgétaire (spécialisation des équipes, dialogues de gestion avec les différentes composantes...).

- De même, alors qu'elles n'ont pas nécessairement été bien accompagnées par l'État, elles ont **développé leurs compétences en termes de gestion des ressources humaines** et de connaissance de leur masse salariale.

- Plusieurs **limites** sont toutefois mises en exergue par la Cour des comptes, en particulier s'agissant des **lacunes des systèmes d'information** ainsi que, dans le cadre de la gestion des ressources humaines, les **marges de manœuvre limitées** voire les **règlementations inadaptées ou mal appliquées** par les universités. De plus, la qualité de gestion « *reste très hétérogène* ».

- S'agissant du **patrimoine immobilier** (15,4 millions de mètres carrés de surface hors œuvre nette totale - SHON - pour les universités), **les universités connaissent mieux leur patrimoine et ne recherchent plus systématiquement à étendre leurs surfaces**, conscientes qu'elles constituent des « *variables de charges d'exploitation et de maintenance* » selon la Cour des comptes. Au contraire, la plupart d'entre elles semblent désormais chercher à les optimiser par une mutualisation des locaux ou encore l'augmentation des taux de fréquentation et des taux d'occupation...

L'enquête met également en évidence « *une politique de maintenance contrainte par des moyens financiers limités* », faisant craindre le **risque d'une « détérioration des bâtiments »**.

- Logique et cohérente avec le principe d'autonomie, la **dévolution du patrimoine immobilier** opérée, à titre expérimental, pour les universités de Clermont I, Poitiers et Toulouse I permet à ces établissements d'être pleinement responsables de leurs locaux et de gérer activement leur parc. Pour autant, l'enquête montre qu'il n'est **pas encore possible d'en mesurer « les effets notables sur les grandes variables de la gestion immobilière »**.

Par ailleurs, la dévolution du patrimoine s'avère **particulièrement coûteuse**.

Dotation des trois universités propriétaires (en euros)

	Dotation initiale de mise aux normes	Dotation récurrente annuelle de dévolution	Dotation récurrente théorique par m ² de SHON (en 2013)
Clermont I	14 000 000	6 135 000	47,59
Poitiers	6 987 000	10 800 800	30,57
Toulouse I	5 930 000	5 000 000	60,34

Source : enquête de la Cour des comptes d'après les chiffres du ministère de l'enseignement supérieur

Selon une estimation pour l'année 2011, **la généralisation de ce transfert de propriété**, dans les mêmes conditions que pour l'expérimentation dans les trois universités précitées, **coûterait pour l'État 850 millions d'euros par an**.

4. Les méthodes d'allocation des moyens ne sont plus adaptées et les universités ne disposent pas d'une vision suffisante à moyen et long terme de leurs ressources et de leurs dépenses.

- Les universités sont **financées** par l'État **par une multiplicité de canaux** : délégation de la masse salariale, dotation attribuée par le modèle SYMPA (SYstème de répartition des Moyens à la Performance et à l'Activité), dotations complémentaires (au titre du plan handicap par exemple) et le contrat pluriannuel. Compte tenu du nombre important d'opérateurs, les dotations de l'enseignement supérieur ne sont pas versées à la suite d'un dialogue de gestion avec l'État.

- Comme le rapporteur spécial avait déjà eu l'occasion de le montrer¹, **le modèle SYMPA n'a pas évolué comme prévu** à la suite de sa création et conduit désormais à verser des dotations déconnectées des besoins réels des universités.

La Cour des comptes indique **qu'en l'absence de mécanisme de convergence et malgré les rattrapages opérés chaque année, l'usage du modèle SYMPA** comme un « *outil d'aide à la décision* » et non plus comme un « *modèle d'attribution mécanique des dotations* », a conduit à « *entériner et compenser en partie le sous-financement relatif de certaines universités, tout en maintenant, de manière indue au regard du modèle, le sur-financement relatif des autres* ».

¹ Rapport d'information précité de Dominique Gillot et Philippe Adnot, sur le bilan consolidé des sources de financement des universités.

5. Un suivi de l'autonomie des universités et un renouvellement du pilotage stratégique tardifs par l'État.

- La **tutelle**, tant au niveau national que des rectorats, **n'a pas su**, dans un premier temps, **accompagner efficacement la mise en œuvre de l'autonomie des universités et surtout détecter celles qui rencontraient des difficultés**, notamment financières. Ce n'est qu'en 2012 qu'un dispositif de suivi, d'alerte et d'accompagnement efficace a finalement été mis en place.

- Le ministère dispose désormais d'outils lui permettant de suivre la situation financière des universités, en particulier à l'aide d'un « tableau de bord financier ».

Pour autant, **le rapporteur spécial constate que**, pour réaliser l'enquête demandée par la commission des finances du Sénat, **la Cour des comptes a dû réaliser un important travail de collecte et de centralisation de données financières et comptables** de l'ensemble des universités sur les sept dernières années. **Il reste assez étonnant que le ministère n'ait pas lui-même été en mesure de livrer ce type d'informations avec suffisamment de fiabilité et de précision.**

II. EN CONSÉQUENCE, PHILIPPE ADNOT PRÉCONISE :

➤ Pour assurer la santé financière des universités et renforcer leur autonomie :

1. Établir des « règles prudentielles adaptées » et ne pas pénaliser les établissements rigoureux

- Les universités se situent globalement **bien au-delà des ratios prudentiels habituellement retenus** (30 jours, voire 15 jours pour les opérateurs dont le financement est majoritairement assuré par une subvention d'État). Seuls 4 établissements se situent ainsi en-deçà de 15 jours de fonctionnement couverts par leur fonds de roulement en 2014, et 16 établissements pour moins de 30 jours. 27 établissements ont un niveau de fonds de roulement qui excède 60 jours de fonctionnement (11 supérieur à 100 jours).

- Le rapporteur spécial **juge intéressante la recommandation de la Cour des comptes tendant à « fixer des règles prudentielles de gestion adaptées aux contraintes réelles des universités ».**

- Le niveau élevé de fonds de roulement des universités a conduit le Gouvernement à **opérer**, dans le cadre de sa recherche d'économies, **un prélèvement global de 100 millions d'euros** sur ces fonds, en diminuant à due proportion les dotations versées aux établissements concernés.

Le rapporteur spécial **comprend qu'un ajustement puisse être nécessaire** en période de contrainte budgétaire et alors que certains établissements rencontrent d'importantes difficultés financières. Pour autant, **il ne faudrait pas non plus désinciter les dirigeants de ces universités à être prudents et rigoureux**, en leur réduisant systématiquement les dotations versées. Le risque à éviter serait d'encourager à une consommation « *à tout prix* » des ressources disponibles, afin de voir les dotations reconduites l'année suivante.

- Comme le suggère la Cour des comptes, il serait également **intéressant d'étudier un nouveau rythme de versement, par exemple mensuel, de la subvention pour charge de service public**. En effet, le versement trimestriel actuellement opéré favorise le fait que les universités aient généralement des besoins en fonds de roulement négatifs. Parallèlement à une telle mesure, l'État devrait notifier précisément les montants à attendre pour les établissements afin de leur assurer de la visibilité sur les ressources à venir.

2. Réformer le modèle d'allocation des moyens : l'intéressante suggestion d'une allocation unique

- **L'allocation des moyens doit être réformée afin qu'un rééquilibrage entre les universités soit assuré**. Le rapporteur spécial regrette que le Gouvernement ne soit pas parvenu à un accord avec les représentants des universités pour réformer le modèle SYMPA.

Comme il l'avait déjà défendu dans son rapport précité sur le bilan consolidé des sources de financement des universités, il lui paraît toujours **nécessaire que la masse salariale soit très largement intégrée (90 %) dans le modèle** afin que les dotations soient mieux adaptées à la situation concrète de chaque université.

- Le rapporteur spécial juge également **intéressant le fait d'étudier une allocation des moyens unique**, comme le préconise la Cour des comptes. Si, comme elle le propose, **le contrat pluriannuel** conclu entre l'État et chaque regroupement était **alors retenu comme « cadre de référence »**, pour la signature duquel un véritable dialogue de gestion serait garanti, il conviendrait que **l'allocation des moyens conserve les spécificités de chaque établissement et donc qu'elle s'effectue encore à ce niveau**. En outre, ce cadre pluriannuel devrait être susceptible d'évoluer au fil des années afin que les moyens alloués s'adaptent au plus près des besoins réels.

➤ **Pour améliorer la gestion et le pilotage des établissements :**

3. Mettre en place un système d'information performant

- L'enquête met en évidence **l'inadaptation du système d'information des universités**. L'Agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE), chargée de fournir aux établissements un système d'information et une offre logicielle, ne parvient pas à répondre à leurs besoins. Dès lors, les universités utilisent et développent d'autres outils informatiques. Alors que « *l'État finance [7,8 millions d'euros en 2012], directement et indirectement, une agence de mutualisation, la grande hétérogénéité et les carences des systèmes d'information constatées aujourd'hui sont particulièrement dommageables* » selon la Cour des comptes. Cet état de fait conduit notamment à des lacunes dans le pilotage financier et stratégique des établissements.

- Le rapporteur spécial soutient donc tout particulièrement la recommandation de « *rendre prioritaire la mise à niveau des systèmes d'information universitaires* ».

4. Renforcer l'autonomie des universités dans la gestion des ressources humaines et mettre fin à certaines « dérives »

Le rapporteur spécial a retenu avec attention **les freins mis en lumière par l'enquête** en matière de gestion des ressources humaines, en particulier le « *cadre national contraignant* », avec de multiples corps et statuts particuliers, la grande complexité des régimes indemnitaires, dont l'application aboutit parfois à des dérives, et des mesures réglementaires ou individuelles qui, prises par l'État, s'imposent aux établissements.

Il considère que les recommandations de la Cour des comptes sont de bon sens et doivent effectivement être retenues :

- « *mettre en conformité la circulaire du ministre de l'éducation nationale relative aux obligations de service des personnels BIATSS¹ avec le décret relatif à l'aménagement et la réduction du temps de travail dans la fonction publique* ». L'enquête démontre, en effet, que l'application de la circulaire, qui permet de comptabiliser certains jours fériés non travaillés comme du temps de travail effectif², conduit actuellement les personnels non enseignants à effectuer un temps de travail limité à 1 551 heures annuel, voire à moins de 1 500 heures à la suite de certaines erreurs d'interprétation constatées par la Cour des

¹ Personnels BIATSS : personnels de bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, social et de santé.

² Selon la Cour des comptes, « cette réduction du temps de travail ne semble pas fondée sur des sujétions particulières liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail, qui seules, en application de la réglementation, pourraient justifier un régime dérogatoire ».

comptes dans ses contrôles. **Le rapporteur spécial ne peut que souhaiter qu'ils soient mis fin à de telles situations ;**

- « *poursuivre la simplification des cadres statutaires des personnels administratifs et techniques et harmoniser les modalités de gestion des différents corps* » ;

- « *clarifier et simplifier les régimes indemnitaires, notamment en vue de la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel* » ;

- « *faciliter la mise en œuvre des dispositifs d'intéressement, en précisant le cadre d'utilisation de l'article L. 954-2 du code de l'éducation* ».

Sur ce point, le rapporteur spécial insiste sur l'importance d'un dispositif d'intéressement efficace, capable d'attirer et de valoriser les personnels qualifiés. Or, les contrôles réalisés par la Cour des comptes mettent en évidence un usage encore inégal du dispositif d'intéressement.

Le rapporteur spécial estime nécessaire que le mérite et la performance soient pris en compte dans la rémunération et les parcours des enseignants. Or, la Cour des comptes constate que « *la répartition des primes et indemnités est demeurée égalitaire pour la plupart des établissements* ».

En revanche, le rapporteur spécial soutient, bien évidemment, la Cour des comptes lorsqu'elle appelle à mettre fin aux « *multiples irrégularités* » qu'elle a pu constater lors de ses contrôles dans l'usage des régimes indemnitaires¹, y compris si ces pratiques ont pu avoir pour objectif de rétribuer les mérites individuels.

Le rapporteur spécial fait également sienne la recommandation de la Cour des comptes tendant à **demander aux universités d'« assurer un contrôle du respect des obligations de service des enseignants-chercheurs** ». Il n'est pas admissible que cette vérification ne soit pas systématiquement réalisée, d'autant qu'elle est « *indispensable pour déterminer le seuil d'application des heures complémentaires et pour garantir la juste reconnaissance des activités effectuées par les enseignants-chercheurs* ».

Pour conclure, **l'autonomie de gestion des universités devrait concerner davantage les modalités de recrutement, d'avancement et de promotion des personnels**, lesquels relèvent encore, pour une très large part, de l'État.

¹ Exemples d'irrégularités constatées par la Cour des comptes : « cumul de primes pourtant exclusives ; dépassement de plafond ; versement de primes à des catégories de personnels non prévues par les textes ; absence de consultation du conseil d'administration sur la définition ou la revalorisation des régimes de primes ; versement déguisé de primes sous forme de contrat d'expertise ou de prestations diverses ; attributions de vacances sans contrepartie réelle et sérieuse ; utilisation de coefficient multiplicateur pour les heures complémentaires ; paiement de conventions de prestations d'enseignement à des autoentrepreneurs ou à des sociétés, permettant de s'affranchir des niveaux de rémunération des heures complémentaires, etc ».

5. Permettre aux universités de disposer d'une meilleure connaissance pluriannuelle de leurs ressources et de leurs besoins

- L'enquête met en évidence le fait que, si les universités semblent désormais disposer d'informations suffisantes pour prendre des décisions éclairées à court terme, elles sont toutefois susceptibles de **manquer d'une vision stratégique de plus long terme**.

- Ainsi en est-il notamment pour la **gestion des ressources humaines**, avec une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) restant de fait très largement « *embryonnaire* ». Ainsi, « aucune université de l'échantillon [de la Cour des comptes] ne dispose [...] à ce jour de plan pluriannuel de recrutement ou de schéma directeur des emplois et des compétences ».

- De même, **en matière d'investissement**, la Cour des comptes recommande de « *prévoir un plan de financement dans le plan pluriannuel d'investissement, et [de] l'intégrer dans le cadre contractuel unique* » afin de mettre en place une gestion prévisionnelle efficace.

S'agissant plus spécifiquement de la gestion du patrimoine immobilier, les universités ne disposent pas non plus « *d'une visibilité pluriannuelle sur les niveaux d'investissement (issus en grande partie des CPER) et de maintenance (issus de la dotation budgétaire annuelle) nécessaires à leurs projets immobiliers, ni sur leurs propres capacités à assurer un financement interne.* »

6. Poursuivre l'amélioration de la gestion du patrimoine : la dévolution du patrimoine, une bonne solution malheureusement trop coûteuse pour être généralisée dans un contexte budgétaire contraint

- Les universités doivent **poursuivre leurs efforts de rationalisation des usages de leur patrimoine immobilier, par une meilleure mutualisation des locaux**. En ce sens, le rapporteur spécial comprend la recommandation de la Cour des comptes de définir « *la stratégie immobilière dans le cadre de la politique de site* », tout en étant attaché à ce que les établissements conservent également leur autonomie.

- Le rapporteur spécial juge également **intéressante la recommandation de la Cour des comptes de créer des « budgets annexes spécifiques » à la politique immobilière** afin de mieux identifier à la fois les moyens qui lui sont consacrés et les dépenses engendrées pour sa gestion.

- Le rapporteur spécial partage enfin l'analyse selon laquelle « *le transfert de la propriété du patrimoine constituerait une étape supplémentaire et logique dans l'acquisition de l'autonomie des universités.* » Il estime que la dévolution des biens immobiliers devrait

notamment **contribuer à une meilleure gestion** ainsi qu'à une rationalisation des surfaces.

Cette question est d'autant plus cruciale que **l'investissement immobilier** dans l'enseignement supérieur est également **lié aux capacités des collectivités territoriales à y participer**, dans un contexte de baisse générale des dotations.

Pour autant, compte tenu de son coût, évalué à 850 millions d'euros par an, **la généralisation de la dévolution semble, à court terme, difficilement envisageable** au regard de la contrainte budgétaire. Le rapporteur spécial invite le Gouvernement à **étudier les conditions dans lesquelles elle pourrait toutefois se poursuivre**, par exemple en étendant l'expérimentation à davantage d'universités.

➤ **Pour diversifier les ressources des universités et les rendre moins dépendantes de la subvention pour charges de service public :**

7. Envisager l'augmentation des droits d'inscription

- L'enquête met en évidence la **faiblesse des ressources propres des universités**, et en particulier des frais d'inscription des étudiants qui ne représentaient que 2,4 % des ressources totales en 2014.

- Depuis plusieurs années déjà¹, le rapporteur spécial affirme la **nécessité de relever les droits d'inscription versés par les étudiants, particulièrement faibles en France** (184 euros pour le niveau licence au cours de l'année universitaire 2014-2015).

Ayant pour intérêt de constituer une **ressource stable et prévisible**, les droits d'inscription continueraient, bien entendu, de ne constituer qu'une **ressource complémentaire à la subvention de l'État** qui ne doit pas être incité à se désengager pour autant.

Ces droits pourraient ainsi être **sensiblement relevés** (un doublement, voire un triplement ?) **sans transformer notre modèle de financement** de l'enseignement supérieur ni risquer de conduire les étudiants à souscrire des emprunts bancaires.

Bien sûr, **les étudiants les plus modestes, continueraient de bénéficier du système des bourses, qui pourraient être renforcé** et qui prévoit déjà, *a minima*, une exonération des frais d'inscription et de la cotisation à la sécurité sociale. De même, les universités pourraient se voir appliquer un **dispositif de péréquation** qui tiendrait compte de la proportion d'étudiants boursiers inscrits dans chacune d'entre elles.

¹ Voir le rapport précité dans lequel le rapporteur spécial préconise déjà une telle mesure.

À tout le moins, il pourrait être envisagé que **les frais de scolarité dans l'enseignement supérieur augmentent au moins pour les étudiants étrangers non ressortissants de l'Union européenne**, prêts à payer davantage pour bénéficier de la qualité de nos enseignements et pouvant s'avérer surpris de la faiblesse des montants exigés dans notre système universitaire. Bien entendu, il conviendrait alors de mesurer précisément l'impact d'une telle mesure afin de ne pas peser sur l'attractivité des établissements vis-à-vis des chercheurs étrangers, y compris ceux issus de milieux modestes.

Le rapporteur spécial **regrette** qu'au contraire, pour l'année universitaire 2015-2016, le Gouvernement ait fait le choix de maintenir les droits des diplômes nationaux au même montant que pour l'année 2014-2015.

8. Développer d'autres ressources propres, en particulier celles issues de la formation continue et des fondations

- Pour se libérer davantage de marges de manœuvre financière et diversifier leurs financements, les universités devraient davantage développer leurs autres ressources propres. C'est d'ailleurs ce qu'elles ont commencé à faire au cours des dernières années puisque ces ressources ont progressé, selon la Cour des comptes, de 39,4 % entre 2008 et 2014. Toutefois, hors recherche, les ressources propres ne représentent toujours que 7,1 % du total des ressources en 2014.

- Le rapporteur spécial considère que cette **diversification** est **indispensable** pour les établissements d'enseignement supérieur. Il a d'ailleurs déjà eu l'occasion de manifester son **inquiétude concernant l'évolution de la réglementation applicable en matière de taxe d'apprentissage** et de son impact éventuel pour l'enseignement supérieur. D'ailleurs, selon les propos reproduits par la presse, Thierry Mandon, Secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, se serait lui-même déclaré « *surpris par la violence de l'impact de la réforme* » devant la Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI).

Les universités devraient également **renforcer leurs offres en termes de formation continue**. Les **fondations** devraient enfin être **davantage développées**, les initiatives en ce sens poursuivies et valorisées.

➤ **Plus globalement, l'avenir des universités et la réussite de l'autonomie nécessitent également :**

9. Une politique de regroupement maîtrisée et source de réelles mutualisations

- Le rapporteur spécial soutient la recherche d'une meilleure coordination des offres de formation entre établissements situés sur un même territoire et est bien entendu favorable à la mutualisation des moyens. Pour autant, il reste vigilant quant à la politique de regroupement actuellement mise en œuvre par le Gouvernement dans le cadre de l'article L. 718-2 du code de l'éducation, tel qu'issu de l'article 62 de la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche¹.

Ces regroupements, qui peuvent prendre la forme d'une fusion, d'une communauté d'universités et d'établissements (COMUE) ou d'une association, **ne doivent pas**, en créant une « superstructure », conduire à **complexifier encore davantage le paysage universitaire français et engendrer des coûts supplémentaires**, notamment par la création de services faisant doublons ou d'emplois supplémentaires.

10. Pour l'État, assurer la soutenabilité financière des établissements d'enseignement supérieur, afin de faire face à l'augmentation du nombre d'étudiants à qui il convient de donner réellement les moyens de réussir

Comme la Cour des comptes l'a montré, les universités sont soumises à **d'importantes contraintes financières**, notamment en raison de la charge croissante des dépenses de personnels, et **connaissent une situation financière, pour la plupart d'entre elles, satisfaisante au prix d'importants arbitrages**.

Ainsi, alors que le Gouvernement s'est engagé sur la création de 1 000 emplois par an dans l'enseignement supérieur, la Cour des comptes confirme l'analyse du rapporteur spécial développé lors de l'examen des précédentes lois de finances, en indiquant que, *« compte tenu du contexte financier tendu, les établissements ne créeront pas tous ces emplois pour maîtriser l'évolution de leur masse salariale »*.

- L'État doit s'engager à **garantir un financement public à la hauteur des ambitions qu'il affiche** pour les établissements d'enseignement supérieur. **Le rapporteur spécial s'interroge tout particulièrement sur leurs capacités à absorber le nombre toujours plus important d'étudiants**, alors que viennent d'être annoncés 65 000 étudiants supplémentaires pour la rentrée universitaire 2015-2016 et que le Président de la République a fait sienne la proposition du comité pour la stratégie nationale de l'enseignement

¹ Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

supérieur (StraNES) tendant à obtenir 60 % de diplômés de l'enseignement supérieur dans une classe d'âge.

Enfin, le rapporteur spécial considère qu'une **meilleure approche de l'orientation des étudiants** serait également nécessaire, bien avant leur inscription à l'université.