

N° 373

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 juillet 2007

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi relatif aux libertés des universités (urgence déclarée),

Par M. Philippe ADNOT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Sénat : 367 et 372 (2006-2007)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. UNE PRIORITÉ POLITIQUE NATIONALE...	5
II. ... PLUS QUE JAMAIS NÉCESSAIRE	5
A. UNE PERFORMANCE MOYENNE DES UNIVERSITÉS	6
B. DES ÉTABLISSEMENTS QUI ONT DÛ RELEVER D'IMPORTANTES DÉFIS.....	6
C. ...DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT	7
D. ...ET DES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT INSATISFAISANTS	8
III. ...ET SOUTENUE PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	8
A. LE PRÉSENT PROJET DE LOI RÉPOND AUX ATTENTES DE VOTRE COMMISSION.....	8
B. LE CHAMP DE LA SAISINE POUR AVIS DE VOTRE COMMISSION	10
EXAMEN DES ARTICLES	11
<i>ARTICLE 14</i> Renforcement de la contractualisation	11
<i>ARTICLE 15</i> Compétences élargies en matière budgétaire	13
<i>ARTICLE 16</i> Gestion des ressources humaines	18
<i>ARTICLE 23</i> Possibilité de créer des fondations	20
<i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 23</i> Modifications du code général des impôts.....	24
<i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 23</i> Extension de la dation en paiement des droits de mutation à titre gratuit par remise de titres destinés à constituer une dotation au profit des organismes de recherche et d'enseignement.....	25
<i>ARTICLE 24</i> Faculté de demander le transfert de la propriété des biens mobiliers et immobiliers	29
<i>ARTICLE 25</i> Possibilité de vendre des biens	33
<i>ARTICLE 28</i> Encouragement du mécénat en direction des universités	34

ARTICLE 32 Délai d'application des dispositions du chapitre I ^{er} du titre III	37
ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 32 Extension facultative des responsabilités en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines aux EPSCP autres que les universités	38
EXAMEN EN COMMISSION	39
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	41

EXPOSÉ GÉNÉRAL

*« Pour ce qui est de l'avenir, il ne s'agit pas de le prévoir mais de le rendre possible »
Saint Exupéry*

I. UNE PRIORITÉ POLITIQUE NATIONALE...

Votre rapporteur pour avis tient, à titre liminaire, à se féliciter de la présentation et de la discussion de ce projet de loi qui porte sur les universités, sujet sensible pour de nombreux gouvernements.

Le présent projet de loi comporte des **avancées importantes** de la gouvernance des universités, que ce soit dans la désignation et les fonctions du président de l'université ou dans l'exercice de l'autonomie de gestion des ressources humaines, financière ou de gestion immobilière.

Il regrette, toutefois, que le calendrier retenu par le gouvernement n'ait pas laissé davantage de temps au Parlement pour préparer l'examen de ce projet de loi, dont la version définitive a été communiquée très tardivement en raison des concertations menées.

La **priorité politique** donnée à l'enseignement supérieur et à la recherche, que ce soit en termes de rénovation de la gouvernance ou en termes d'effort financier, satisfait votre rapporteur pour avis. Il considère, en effet, que **l'efficacité du système d'enseignement supérieur et de recherche constitue la meilleure garantie de la croissance économique** dans le contexte actuel de compétition économique internationale et de développement d'une économie de la connaissance.

II. ... PLUS QUE JAMAIS NÉCESSAIRE

L'enseignement supérieur français compte 2,275 millions d'étudiants dont 62 % fréquentent l'université. Au sein de l'enseignement supérieur français, la situation des universités est particulière.

Les universités cristallisent, en effet, un grand nombre de critiques adressées au système d'enseignement supérieur français :

A. UNE PERFORMANCE MOYENNE DES UNIVERSITÉS

1. Une formation académique et professionnelle critiquée

Seuls 37 % d'une classe d'âge parviennent au niveau de la licence dans l'enseignement supérieur alors que la moyenne de l'OCDE est de 53 %. Le taux d'échec des étudiants inscrits en première année à l'université est de 50 %. Par ailleurs 53 % des diplômés bac + 4 cherchent toujours un emploi un an après avoir obtenu leur diplôme. Dans ce contexte, il n'est pas alors étonnant que la problématique de l'insertion professionnelle ait donné lieu à d'importants débats¹.

2. Une recherche dont la lisibilité internationale est faible et peu valorisée

Les **classements internationaux**, quelles que soient les limites de leur méthodologie, traduisent le **positionnement moyen des universités françaises : seuls vingt établissements français apparaissent dans le « top 500 » du classement de l'université de Shanghai, et la première université française (l'université Paris VI - Pierre-et-Marie-Curie) n'occupe que la 45^e position**. Les trois autres établissements français de tête de classement arrivent respectivement à la 64^e (université Paris XI - Paris-Sud), la 96^e (université Strasbourg I - Louis Pasteur) et la 99^e place (Ecole nationale supérieure de Paris).

B. DES ÉTABLISSEMENTS QUI ONT DÛ RELEVER D'IMPORTANTES DÉFIS...

Les universités françaises ont, depuis plusieurs décennies, fait face à d'importantes évolutions, ce qui n'est pas toujours assez souligné :

- premièrement la **démocratisation de l'enseignement supérieur**, qui a débouché sur une arrivée massive d'étudiants sur les bancs des universités (800.000 étudiants en 1980 ; 1,4 million en 2007) ;

- deuxièmement, le **développement des formations professionnalisantes** appréciées ;

- troisièmement, la **démarche de contractualisation** ;

- quatrièmement, l'adaptation à l'Espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche, et notamment **l'adaptation de l'offre de formation à l'architecture du LMD** (licence-master-doctorat).

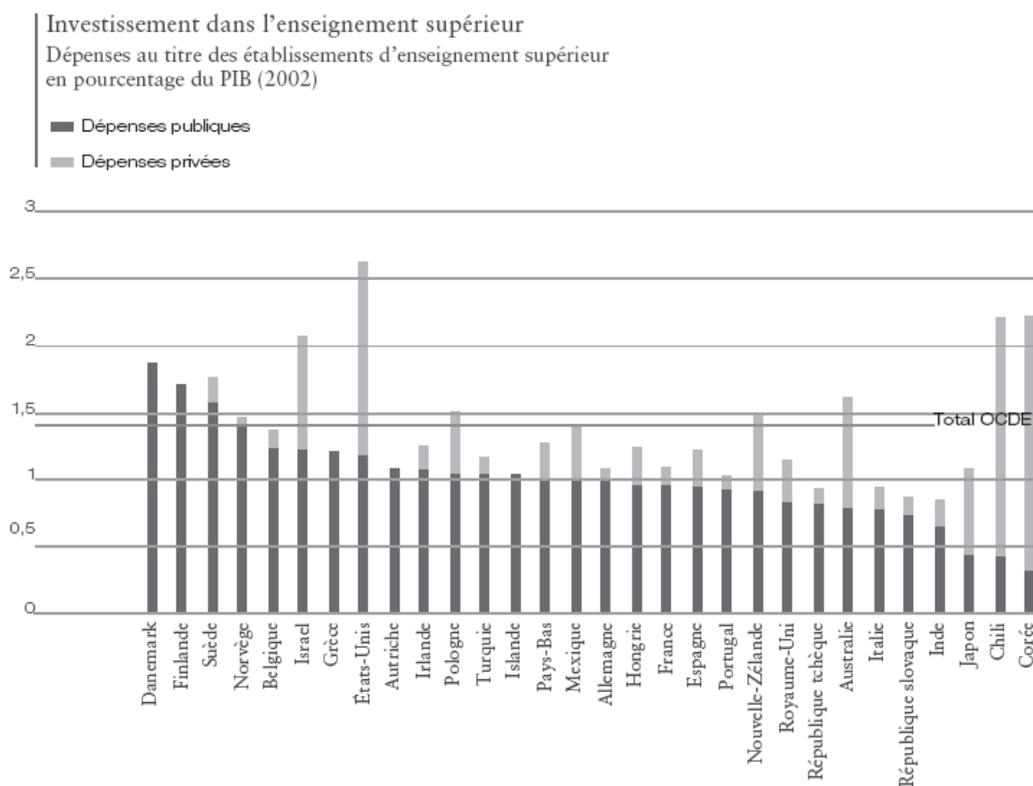
¹ *Débat national université-emploi, 2006.*

C. ...DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT

D'aucuns s'accordent sur le « sous-financement » de l'enseignement supérieur et notamment celui des universités par l'Etat. Alors que celui-ci dépense en moyenne 13.100 euros par an pour un étudiant en classe préparatoire, son investissement n'est plus que de 6.700 euros pour un étudiant inscrit à l'université. Autrement dit les étudiants des grandes écoles et des classes préparatoires, soit 4 % des étudiants, reçoivent 30 % de l'effort financier global

L'enseignement supérieur français souffre donc de l'insuffisance de ses financements. Le rapport de référence publié à l'occasion de la réunion des ministres de l'éducation de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) les 27 et 28 juin 2006 à Athènes relève ainsi que « *la France (...) [consacre] aux établissements d'enseignement supérieur une part de [son] PIB qui est légèrement inférieure à la moyenne, mais [figure] au nombre des pays de l'OCDE où l'enseignement primaire, secondaire et post-secondaire non tertiaire bénéficie de la plus grande part du PIB* ». **Les dépenses privées ne compensant pas ce déficit de dépenses publiques, notre pays se situe donc dans la seconde partie du peloton pour ce qui concerne le financement de l'enseignement supérieur.**

Le graphique ci-dessous, tiré du même rapport de l'OCDE, illustre cet état de fait.



Source : OCDE

Ce positionnement français, en-dessous de la moyenne de l'OCDE, se retrouve en matière de dépenses d'éducation par étudiant.

Votre commission des finances n'a pas pour habitude de jauger l'importance que l'Etat accorde à une politique à la seule aune des crédits qui lui sont consacrés. Cependant, il est clair qu'un tel positionnement est difficilement compatible avec la volonté de s'inscrire de plein pied dans l'économie de la connaissance. **La France doit donc accroître sensiblement son effort financier en faveur de l'enseignement supérieur**, comme d'ailleurs en faveur de la recherche et du développement. **Ceci passe à la fois par un rattrapage de la dépense annuelle par étudiant et par une réflexion sur la diversification des ressources des établissements.**

Les engagements pris par l'actuel gouvernement s'inscrivent pleinement dans ces perspectives. Votre rapporteur pour avis sera donc particulièrement attentif aux propositions qui seront faites dans les prochaines lois de finances.

D. ...ET DES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT INSATISFAISANTS

Certains ont pu parler d'« univers de non-décision » en ce qui concernait les universités. Les principales critiques sont, en effet, les suivantes :

- d'une part, **une gouvernance faible** liée à des conseils d'administration pléthoriques, une fonction présidentielle peu affirmée, l'existence de multiples instances collégiales qui complexifient les processus décisionnels ;

- d'autre part, **une autonomie** consacrée notamment en 1984, mais en pratique **limitée** en raison de l'absence de maîtrise de l'université sur l'essentiel de ses moyens.

III. ...ET SOUTENUE PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LE PRÉSENT PROJET DE LOI RÉPOND AUX ATTENTES DE VOTRE COMMISSION

A la demande de votre rapporteur pour avis, la commission des finances s'est saisie pour avis du présent projet de loi. Au regard des efforts financiers annoncés, celui-ci lui paraît être une étape indispensable et préalable.

En effet comme votre rapporteur pour avis avait déjà eu l'occasion de le souligner dans son rapport budgétaire relatif au projet de loi de finances pour 2007 :

« (...) tout effort financier qui serait fait dans les années à venir en faveur de l'enseignement supérieur n'aura pas la portée attendue en l'absence

d'évolutions qualitatives du système. Ainsi, il apparaît impératif d'une part de requalifier l'entrée à l'université et d'autre part de rénover la gouvernance des universités. L'insertion professionnelle des jeunes comme l'inscription de la recherche française dans la compétition internationale en sont les enjeux majeur ».

De même, l'année précédente, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, il s'était attaché à mettre en avant les problèmes d'orientation mais également à souligner que les **ressources des établissements qui devaient être diversifiées.**

A l'occasion d'un rapport d'information¹ sur la valorisation de la recherche dans les universités, il avait indiqué que l'amélioration de la valorisation de la recherche dans les universités soulevait des questions quant à la **gouvernance des universités** et à leur **autonomie financière**².

Enfin, tout récemment, le rapport d'information de la mission commune sur la notion de centres de décision économique met en avant la nécessité de réformer l'enseignement supérieur : « Une priorité consiste à réformer l'enseignement supérieur, en augmentant la part du PIB qui lui est consacrée, et en accroissant l'autonomie des universités et en développant leurs possibilités de bénéficier de fonds du mécénat. En effet, les sièges ont besoin d'être situés près des réservoirs de qualification. Or, le système d'enseignement supérieur français dispose de « marges d'amélioration »³.

A ces problématiques, le présent projet de loi apporte, à l'évidence, des réponses :

- il élargit les missions des universités à « l'orientation et l'insertion professionnelle »⁴, et inscrit au cœur de la loi le principe d'une pré-inscription pour l'accès à l'université⁵ ;

- il modifie sensiblement la gouvernance des universités : réforme de l'élection du président, refonte du conseil d'administration, mise en œuvre de

¹ Rapport « La valorisation de la recherche dans les universités : une ambition nécessaire », Sénat, rapport n° 341 (2005-2006), M. Philippe Adnot.

² « (...) la valorisation de la recherche dans les universités soulève des questions quant à la gouvernance des universités et à leur autonomie financière. Ces problématiques ont pour habitude d'être considérées comme « tabou » en France. Votre rapporteur spécial souligne cependant qu'elles sont essentielles. (...) la valorisation de la recherche nécessite aussi bien des moyens humains et financiers, qu'une souplesse d'action et une certaine réactivité des équipes de recherche et de valorisation. Dès lors, la faible capacité des universités à pouvoir dégager des moyens selon une politique propre conduit à s'interroger sur notre système universitaire tant du point de vue de son organisation que de son financement. Ces sujets, par leur importance, dépassent le cadre de ce rapport mais ne doivent pas être écartés d'une réflexion à plus long terme sur les moyens d'améliorer la valorisation de la recherche ». rapport précité (p.12).

³ Rapport d'information de M. Christian Gaudin « La bataille des centres de décision : promouvoir la souveraineté économique de la France à l'heure de la mondialisation », mission d'information commune sous la présidence de M. Philippe Marini, rapport n° 347 (2006-2007).

⁴ Article 1^{er} du projet de loi.

⁵ Article 17 du projet de loi.

l'autonomie budgétaire mais aussi en matière de gestion des ressources humaines ou immobilières ;

- il incite à la diversification des ressources des établissements en clarifiant et en favorisant le mécénat en direction des établissements.

B. LE CHAMP DE LA SAISINE POUR AVIS DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur pour avis a tenu à ne se saisir que des sujets relevant de la compétence de la commission, soit les articles concernant :

- **l'exercice de l'autonomie budgétaire** et en matière de gestion de ressources humaines (articles 14, 15, 16 et 32 du projet de loi) ;

- **la possibilité de transférer le patrimoine** de l'Etat aux EPSCP et ses conséquences (articles 24 et 25) ;

- **la diversification des ressources des établissements** (articles 23 et 28).

Toutefois, même si votre commission ne s'en est pas saisie, il souhaite, à ce stade, faire part de ses propres **convictions quant au système d'élection du président d'université proposé** par le présent projet de loi (article 5). Actuellement le projet de loi prévoit que le président de l'université ne sera élu **que** par les membres **élus** du conseil d'administration, **ce qui signifie que les personnalités extérieures ne participent pas à ce vote. Votre rapporteur pour avis estime que cette disposition peut nuire à l'équilibre du futur système,** puisque :

- d'une part, elle ne permet pas au président d'avoir toute la légitimité nécessaire, or la légitimité conférée par les personnalités extérieures complète et équilibre celle donnée par les membres élus ;

- d'autre part, elle n'incite pas, par définition, les personnalités extérieures à s'impliquer pleinement au sein du conseil d'administration, alors que ce dernier a tout à gagner de l'expérience et du point de vue de personnalités extérieures, à un moment où l'on souhaite accroître l'ouverture de l'université sur son environnement, en particulier socio-économique.

Ce point, et votre rapporteur spécial s'en félicite, a fait l'objet d'une concertation constructive avec la commission des affaires culturelles saisie au fond.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 14

Renforcement de la contractualisation

Commentaire : le présent article modifie l'article L. 711-1 du code de l'éducation afin de rendre obligatoires, au sein des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel les contrats pluriannuels d'établissement.

I. LA SITUATION ACTUELLE

L'article L. 711-1 du code de l'éducation a trait aux contrats quadriennaux. Il dispose que les activités de formation, de recherche et de documentation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, « *peuvent faire l'objet de contrats d'établissement pluriannuels dans le cadre de la carte des formations supérieures définie à l'article L. 614-3* ».

Ces contrats fixent certaines obligations des établissements et prévoient les moyens et emplois correspondants pouvant être mis à leur disposition par l'Etat. L'attribution de ces moyens s'effectue annuellement dans les limites prévues par la loi de finances.

En outre, les établissements doivent périodiquement établir des rapports pour rendre compte de l'exécution de leurs engagements, ces rapports étant soumis à la nouvelle agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur.

II. LE DROIT PROPOSÉ

L'article 14 du présent projet de loi rend obligatoire la signature des contrats d'établissement, en supprimant l'emploi du verbe « pouvoir ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur pour avis approuve cette modification dont la portée symbolique est forte et témoigne de la volonté de responsabilisation des établissements.

Il s'agit, d'un point de vue formel, d'un préalable nécessaire à la mise en place de l'autonomie en matière budgétaire et dans la gestion des ressources

humaines, **cette autonomie ne pouvant prendre place que dans un cadre contractualisé entre l'Etat et les établissements.**

Votre rapporteur pour avis rappelle que la mise en œuvre d'une **démarche contractuelle** avec les universités a notamment été considérée par d'aucuns comme « la **révolution silencieuse** »¹ du fonctionnement des universités en « *provoquant un remaniement des modes d'intervention de l'administration centrale et de ses relations avec les universités* »². Elle a incité à la mise en place d'une véritable politique d'établissement.

Toutefois, la pratique n'a pas permis à cette démarche de contractualisation de prendre toute son ampleur. **Deux critiques** essentielles sont formulées :

- **le caractère partiel** des contrats, notamment du fait des procédures d'allocations des moyens aux universités, basées en partie sur le fléchage des crédits au sein de la dotation globale de fonctionnement ;

- **la carence des dispositifs d'évaluation** de la politique de contractualisation qui devraient pourtant constituer la contre-partie directe de l'autonomie des établissements.

A cet égard, les propositions faites par le présent projet de loi concernant les nouvelles responsabilités et compétences en matière budgétaire et de gestion de ressources humaines, devraient placer le contrat quadriennal au cœur de l'autonomie des établissements. Les prochaines négociations des contrats quadriennaux seront donc primordiales.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

¹ Rapport « Education et croissance » Conseil d'analyse économique, MM. Philippe Aghion et Elie Cohen – 2004.

² Les premiers contrats d'établissement ont été mis en œuvre en 1989.

ARTICLE 15

Compétences élargies en matière budgétaire

Commentaire : le présent article organise, d'une part, les modalités d'application des compétences élargies, et d'autre part précise les conditions de la mise en place d'une dotation globale.

I. LA SITUATION ACTUELLE

Selon l'article L. 711-1 du code de l'éducation, les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel que sont les universités «*jouissent de la personnalité morale et de l'autonomie pédagogique et scientifique, administrative et financière*». **Ce principe posé dès la loi d'orientation sur l'enseignement supérieur de 1968, a été confirmé et consacré par la loi du 26 janvier 1984.**

L'autonomie financière des universités est cependant restée « une coquille vide » en raison de la dépendance financière qui subsiste entre ces établissements et l'Etat.

Cette dépendance ne vient pas seulement du fait que l'essentiel du budget d'une université provienne de l'Etat, mais également du **périmètre restreint du budget de l'université géré par celle-ci**. Le budget voté par le conseil d'administration ne concerne que 20 à 30 % des masses financières mobilisées pour l'activité de l'université. En effet, c'est l'Etat, qui, hors budget de l'université, gère les dépenses de personnel ou d'investissement, et fait mettre à la disposition des instances universitaires les locaux et le matériel qui leur sont attribués.

Dans ces conditions, le budget géré par une université représente une faible partie du financement public assuré par l'Etat, financement qui reste hors de tout contrôle de l'établissement

II. LE DROIT PROPOSÉ

Le présent article propose d'introduire une nouvelle section au chapitre II du titre I^{er} du livre VII du code de l'éducation relatif aux **universités**.

Cette section dénommée « Responsabilités et compétences élargies » comprendrait deux articles :

- d'une part, un nouvel article L. 712-8 relatif aux modalités en œuvre des responsabilités et des compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines ;

- d'autre part, un nouvel article L. 712-9 définissant le cadre contractuel de la mise en place de l'autonomie des universités en matière budgétaire.

A. LE BÉNÉFICE DE COMPÉTENCES ET DE RESPONSABILITÉS ÉLARGIES

1. Un bénéfice réservé aux universités

L'article L. 712-8 du code de l'éducation est un article du chapitre expressément dédié aux universités. Par conséquent le premier alinéa de la rédaction proposé ne concerne que les universités.

2. Une délibération du conseil d'administration approuvée par arrêté des ministres du budget et de l'enseignement supérieur

La mise en place de la dotation globale se fait par délibération du conseil d'administration approuvée par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

3. L'application de plein droit à toutes les universités

L'article 32 du présent projet de loi prévoit que ces nouvelles responsabilités et compétences élargies s'appliqueront de plein droit à toutes les universités au plus tard dans un délai de cinq ans après la publication de la loi.

A ce titre, votre rapporteur pour avis s'interroge sur l'articulation de cet article avec la rédaction du nouvel article L. 712-8 du code de l'éducation proposée par l'article 15. En effet, ce dernier **offre la possibilité aux universités d'adopter ces nouvelles responsabilités, alors que l'article 32 du même projet de loi indique que ces nouvelles responsabilités s'appliqueront de plein droit aux universités d'ici 5 ans. Que faut-il comprendre ?** Que jusqu'en 2012, les universités adoptent ces nouvelles responsabilités après délibération de leur conseil d'administration et que, au-delà, une délibération ne sera plus nécessaire ? Ou que, d'ici 2012, chaque université devra avoir procédé à une délibération de son conseil d'administration approuvée par un arrêté ?

B. L'AUTONOMIE BUDGÉTAIRE PAR LA MISE EN PLACE EFFECTIVE D'UNE DOTATION GLOBALE DE L'ÉTAT DANS CHAQUE CONTRAT D'ÉTABLISSEMENT

L'article L. 712-9 du code de l'éducation proposé par le présent article confie au contrat pluriannuel d'établissement le soin de prévoir pour chaque année du contrat et sous réserve des crédits inscrits en loi de finances, le montant global de la dotation d'Etat.

Cette dotation sera répartie en trois postes budgétaires : la masse salariale, les crédits de fonctionnement, les crédits d'investissement.

Le deuxième alinéa proposé par cet article précise que les crédits afférents à la masse salariale sont limitatifs et assortis d'un plafond des emplois que l'établissement est autorisé à rémunérer.

Enfin le troisième alinéa pose le principe d'une information du ministère et l'obligation pour lesdits établissements d'avoir des instruments d'audit interne et de pilotage financier et patrimonial.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur pour avis se félicite de la mise en place d'une dotation globale effective, qu'il appelle de ses vœux depuis plusieurs années.

Toutefois, plusieurs remarques doivent être formulées.

A. LA QUESTION DES BÉNÉFICIAIRES DES NOUVELLES COMPÉTENCES

En premier lieu, il s'étonne de la restriction de ces nouvelles responsabilités aux seules universités qui, si elles représentent une grande partie du paysage de l'enseignement supérieur, n'incarnent pas, à elles seules, l'enseignement supérieur.

Il lui semble difficile de présupposer que, seule une partie des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel puisse bénéficier de compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines. En particulier, il s'interroge sur la « mise à l'écart » des universités technologiques alors qu'elles sont habituellement comptées par les 85 « universités » françaises. Si l'ambition de ce projet de loi est d'améliorer de manière sensible les conditions de fonctionnement des universités, il convient également d'étudier dans quelle mesure ces dispositions peuvent améliorer qualitativement la gestion du plus grand nombre d'entre elles.

Votre rapporteur pour avis vous proposera donc un amendement portant article additionnel après l'article 32 tendant à élargir à l'ensemble des établissements publics à caractère scientifique et professionnel les responsabilités et compétences élargies accordées par le présent article aux universités.

B. LES CONDITIONS DE LA RÉUSSITE

S'agissant de la mise en place de la dotation globale, votre rapporteur pour avis insiste sur la nécessité de préparer les universités et leurs équipes administratives à ces nouvelles compétences. La dotation globale ne pourra être un vecteur de réelle autonomie que si les établissements sont à même de gérer cette enveloppe conformément à d'un projet d'établissement précis et pouvant s'appuyer sur des systèmes de gestion et d'information adaptés.

Or les conditions d'un pilotage efficace ne paraissent pas, à votre rapporteur pour avis, réunies. Comme l'ont indiqué plusieurs rapports, les défaillances dans la gestion budgétaire, financière et comptable des établissements sont nombreuses. En outre, les budgets et les comptes ont, en l'état, une signification limitée : la connaissance des coûts de fonctionnement interne est réduite comme celle par exemple du périmètre exact des activités de recherche qu'elles hébergent. Dans ce contexte, l'application d'une comptabilité analytique ainsi que l'amélioration des documents budgétaires et financiers tout comme celle des systèmes d'information paraissent être à votre rapporteur pour avis autant de **conditions indispensables à la gestion d'un budget global.**

En outre, la mise au point d'outils de pilotage adéquats nécessite comme votre rapporteur pour avis a déjà eu l'occasion de le dire lors de son dernier rapport budgétaire **un renforcement de l'encadrement administratif et une professionnalisation des équipes de direction.**

Enfin, la politique contractuelle de l'Etat, via les contrats d'établissement, doit, au regard de la mise en place de l'autonomie budgétaire, s'orienter résolument vers une **contractualisation d'objectifs. L'évaluation des contrats est, dans ce nouvel environnement, un point crucial.** La durée actuelle de 4 ans des contrats d'établissements pourrait alors être modifiée.

C. LA QUESTION DES MOYENS CONSACRÉS AU PERSONNEL

L'article L. 712-9 du code de l'éducation proposé, prévoit la mise en place d'un budget global des universités, alors qu'aujourd'hui certains crédits tels que les rémunérations des personnels enseignants, administratifs et techniques (à l'exception des personnels contractuels rémunérés par les budgets propres des établissements), les bourses et les maîtrises d'ouvrage non déléguées aux établissements ne figurent pas dans leurs comptes financiers.

En conséquence, les deux premiers alinéas du texte proposé par le présent article pour l'article L. 712-9 du code de l'éducation reprennent, pour les universités devenues autonomes, les principes de la LOLF relatifs d'une part, aux opérateurs de l'Etat et d'autre part, à la distinction des crédits de personnel des autres crédits.

Il ressort de ces dispositions que :

- les universités devenues autonomes rémunéreront directement les personnels aujourd'hui payés par l'Etat qui leurs sont affectés, tout en étant liées, pour ce qui les concerne, par le plafond d'emplois de l'Etat ;

- ces mêmes universités seront libres d'affecter comme elles l'entendent les autres crédits dont elles disposent, qu'il s'agisse des crédits de fonctionnement, des crédits d'investissement ou des éventuelles économies qu'elles pourraient réaliser sur les crédits relevant dudit plafond d'emplois. En liaison avec le texte proposé par l'article 16 du présent projet de loi pour

l'article L. 954-2 du code de l'éducation (voir *infra*), ces sommes pourraient être utilisées pour attribuer des primes aux personnels affectés à l'établissement.

Votre commission des finances a donné mandat à votre rapporteur pour avis afin qu'il obtienne, en séance publique, confirmation de ces éléments. Il convient de s'assurer de la validité de cette interprétation car le contenu de cet article est l'un des plus importants de ce projet de loi destiné à faire accéder les universités à une réelle autonomie.

Décision de la commission : sous réserve de ces observations, votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 16

Gestion des ressources humaines

Commentaire : le présent article organise les nouvelles responsabilités en matière de gestion des ressources humaines

Votre commission des finances s'est particulièrement intéressée au texte proposé par le présent article pour les articles L. 954-1 (nouveau) et L. 954-2 (nouveau) du code de l'éducation.

L'article L. 954-1 propose d'autoriser le conseil d'administration d'une université devenue autonome à définir *« dans le respect des dispositions statutaires applicables et des missions de formation initiale et continue de l'établissement, les principes généraux de répartition des obligations de service des personnels enseignants et de recherche entre les activités d'enseignement, de recherche et les autres missions qui peuvent être confiées à ces personnels »*.

Concrètement, il s'agit de **permettre au conseil d'administration d'organiser, au sein de l'établissement dont il a la charge, une modulation de la répartition des tâches (en particulier d'enseignement et de recherche)**. Serait ainsi ouverte, en particulier, la possibilité pour les jeunes enseignants-chercheurs de se consacrer plus librement à leurs activités de recherche. Il s'agit cependant de **concilier cette orientation avec les dispositions de l'article L. 952-4 du code de l'éducation, aux termes duquel les enseignants-chercheurs, les enseignants et les chercheurs ont compétence exclusive pour effectuer la répartition des fonctions d'enseignement et des activités de recherche au sein d'un même établissement**.

Le texte proposé pour l'article L. 954-2 du même code dispose, quant à lui, que **le président d'une université devenue autonome est responsable de l'attribution des primes aux personnels qui sont affectés à l'établissement**. De plus, **le conseil d'administration peut créer des dispositifs d'intéressement permettant d'améliorer la rémunération des personnels**, les conditions d'application de cet article pouvant être précisées par décret.

Lors de l'examen du présent projet de loi, **votre commission des finances a approuvé l'économie générale du dispositif proposé** de nature, là aussi, à faire entrer dans les faits une autonomie proclamée et, plus encore, à **permettre** aux universités de **s'affranchir partiellement de la grille de rémunération de la fonction publique afin de récompenser les personnels méritants et ainsi retenir les meilleurs talents que pourraient attirer certaines universités étrangères**.

Elle a toutefois demandé à votre rapporteur pour avis d'obtenir des précisions de la part du ministre lors de la discussion en séance publique. Il s'agit de s'assurer de la pertinence et de la cohérence du champ retenu pour les articles L. 954-1 et L. 954-2 du code de l'éducation, en particulier :

- de vérifier que l'énumération limitative de certaines catégories de personnel à l'article L. 954-1 ne prive pas le conseil d'administration des établissements devenus autonomes de pouvoir procéder à la définition des tâches de l'ensemble des catégories de personnel qui lui sont affectées ;

- de s'assurer, dans le même esprit, que les catégories de personnel concernées par les dispositions de l'article L. 954-2 relatives aux possibles compléments de rémunération des personnels sont bien celles sur lesquelles la direction de l'université (président ou conseil d'administration) dispose d'un contrôle s'agissant de la définition des missions et de la répartition du temps.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 23

Possibilité de créer des fondations

Commentaire : le présent article a pour objectif de favoriser le mécénat en direction des universités en créant en leur sein des fondations non dotées de la personnalité morale, mais jouissant de la plénitude des règles relatives aux fondations reconnues d'utilité publique.

I. LA SITUATION ACTUELLE

A. LES UNIVERSITÉS ET LES FONDATIONS

Actuellement les universités peuvent :

- mettre en place une fondation reconnue d'utilité publique dont on connaît cependant la relative lourdeur tant en termes en fonctionnement que de création. Il convient, par ailleurs, de noter qu'une fondation d'utilité publique ne peut pas être dirigée par ses membres fondateurs ;

- participer à une fondation de recherche ;

- participer à une fondation de coopération scientifique¹, qui constitue une structure de partenariat entre plusieurs établissements ou organismes de recherche ou d'enseignement supérieur et de recherche. Cela vise, en pratique, les pôles de recherche et d'enseignement supérieur ainsi que les réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) ;

- trouver des moyens afin de participer à une fondation d'entreprise. Ainsi, l'université Lyon I a dû utiliser sa filiale de droit privée de valorisation de ses activités de recherche afin de pouvoir, par son intermédiaire, mettre en place une fondation d'entreprise en partenariat avec deux autres sociétés.

Le présent projet de loi propose, en outre, de créer une autre catégorie de fondations, non dotées de la personnalité morale, mais bénéficiant des règles applicables aux fondations reconnues d'utilité publique.

B. LA NÉCESSITÉ DE DIVERSIFIER LES RESSOURCES DES ÉTABLISSEMENTS

L'objectif poursuivi est de donner un signal clair en faveur du mécénat dirigé vers les établissements d'enseignement supérieur.

On constate, en effet, que les ressources privées du système d'enseignement supérieur et de recherche, (cf. *supra*) surtout des universités, sont

¹ Créée par la loi de programme pour la recherche n° 2006-450 du 18 avril 2006.

faibles, en raison notamment de fortes réticences culturelles à introduire des sources de financement privé.

Toujours est-il que, compte tenu des efforts financiers à réaliser en faveur du système d'enseignement supérieur et de recherche français, il ne serait pas « raisonnable » de ne pas étudier la question de la diversification des ressources. A cet égard, l'augmentation du mécénat est un axe essentiel qui doit permettre, par ailleurs, d'améliorer l'ouverture de l'université sur son environnement extérieur.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'insérer dans le code de l'éducation un article L. 719-12 donnant aux EPSCP la faculté de créer, en leur sein une ou plusieurs fondations, non dotées de la personnalité morale, résultant de l'affectation irrévocable à l'établissement intéressé de biens, droits ou ressources pour la réalisation d'une ou plusieurs oeuvres ou activités d'intérêt général et à but non lucratif conformes aux missions de l'établissement.

Ce même article précise que les règles relatives aux fondations reconnues d'utilité publique, dans les conditions fixées notamment par la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat s'appliquent à ces fondations d'établissement. De plus, les opérations de recettes et de dépenses imputables sur chacune des fondations créées dans les conditions prévues au premier alinéa doivent respecter les actes constitutifs de chacune des fondations et, le cas échéant, les règles applicables aux comptes des fondations.

Les règles générales de fonctionnement de ces fondations et, notamment, la composition de leur conseil de gestion, les modalités d'exercice d'un contrôle de l'Etat et les conditions dans lesquelles la dotation peut être affectée à l'activité de la fondation doivent être déterminées par un décret en Conseil d'Etat.

Enfin, le présent article précise que les règles particulières de fonctionnement de chaque fondation sont fixées dans ses statuts, statuts qui sont approuvés par le conseil d'administration de l'établissement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN DISPOSITIF AMÉLIORABLE SUR PLUSIEURS POINTS

Si votre rapporteur pour avis partage l'objectif du gouvernement d'accroître les donations et legs dont bénéficient les universités, **quelques modifications semblent devoir être apportées au dispositif proposé.**

D'une part, en l'état, les fondations d'établissement ne bénéficieraient pas des déductions fiscales prévues aux articles 200 (pour les particuliers) et 238 bis (pour les sociétés) du code général des impôts. En effet, comme votre rapporteur pour avis l'a vérifié auprès de la direction de la législation fiscale, ces

avantages sont réservés aux souscripteurs de structures directement agissantes, ce qui ne serait pas le cas de fondations d'établissement non dotées de la personnalité morale. De façon très prosaïque, les versements à destination desdites fondations devraient être adressés à leur université mère... laquelle est d'ores et déjà habilitée à recevoir des donations. Dans ces conditions, il est peu probable que la création de telles « coquilles vides » puisse apporter une quelconque valeur ajoutée à la collecte des EPSCP.

D'autre part, le dispositif proposé ne paraît pas apporter toute la souplesse dont auraient besoin ces fondations. Ainsi, selon le statut proposé, **les universités devraient créer seules de telles fondations, alors qu'une logique partenariale**, avec des entreprises ou des établissements publics à caractère industriel et commercial par exemple, **pourrait souvent aboutir à des résultats plus fructueux**. De plus, **l'absence de personnalité morale présente**, outre le problème fiscal évoqué *supra*, **l'inconvénient de limiter la faculté d'action des fondations d'établissement** qui ne pourraient, en particulier, ni contracter avec des tiers, ni ester en justice.

Enfin, la faculté, pour un EPSCP donné, de créer plusieurs fondations d'établissement en son sein pourrait, selon votre rapporteur pour avis, nuire à la lisibilité du dispositif.

B. LA PROPOSITION DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis, tout en conservant l'esprit et l'intitulé du dispositif proposé par le présent article, souhaite s'inspirer du statut des fondations d'entreprise créées par la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat **afin de mettre en place, conformément à la logique du ministère, des fondations d'établissement** pouvant s'adapter à la volonté créatrice de toutes les universités, petites ou grandes, souhaitant agir seules ou en partenariat.

De telles structures seraient dotées de la personnalité morale, ce qui leur donnerait une plus grande faculté d'action et leur permettrait, en outre, d'être en mesure de bénéficier des avantages fiscaux visés aux articles 200 et 238 *bis* du code général des impôts modifiés en conséquence par l'amendement proposé par votre rapporteur pour avis et portant article additionnel après l'article 23.

Cependant, afin d'inciter les universités à créer de telles fondations, celles-ci devraient, tout en étant habilitées à recevoir des libéralités et du mécénat, être dégagées des lourdes contraintes inhérentes au statut de fondation reconnue d'utilité publique. C'est ce que propose votre rapporteur pour avis en visant les dispositions de la loi n° 87-571 précitées relatives aux fondations d'entreprise. En effet, ces fondations d'entreprise bénéficient **d'une procédure d'autorisation adaptée à leur création rapide et déconcentrée** (environ 4 mois). Les formalités se limitent à une instruction et une approbation préfectorales.

Par ailleurs, il serait explicitement prévu que ces fondations puissent être créées soit par un EPSCP seul, soit par un EPSCP agissant en partenariat avec une ou plusieurs des entités visées à l'article 19 de la loi n° 87-571 précitée, c'est-à-dire des sociétés civiles ou commerciales, des établissements publics à caractère industriel et commercial, des coopératives, des institutions de prévoyance ou des mutuelles. Dans ce cas et pour ne pas dénaturer le dispositif proposé, l'EPSCP fondateur devrait disposer de la majorité des sièges au conseil d'administration. Il semble essentiel à votre rapporteur pour avis que les établissements publics précités puissent gérer et diriger ces fondations, qui doivent être un levier pour la politique de l'université.

Enfin, votre rapporteur pour avis tient à souligner l'approche dynamique des fondations d'entreprises qui fonctionnent sur la base d'un programme pluriannuel, ce qui permet à la fondation de gérer une ou plusieurs actions prioritaires, de redéfinir celles-ci dans le temps et de les évaluer.

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis vous propose un amendement tendant à compléter le dispositif proposé par le présent projet de loi afin que les universités puissent disposer d'un outil apte à répondre à leurs besoins réels.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 23

Modifications du code général des impôts

Commentaire : le présent article additionnel modifie le code général des impôts de sorte que les donateurs des fondations créées par l'article 23 du présent projet de loi puissent bénéficier des réductions d'impôts visées aux articles 200 et 238 *bis* du code général des impôts.

Votre rapporteur pour avis souhaite s'assurer que les fondations d'entreprise ressortant de la nouvelle rédaction de l'article 23 du présent projet de loi puissent faire bénéficier leurs souscripteurs des avantages fiscaux visés aux articles 200 et 238 *bis* du code général des impôts.

Tel est l'objet du présent article additionnel, qui propose d'inclure explicitement les fondations d'établissement dans la liste des entités susceptibles de relever de ces dispositions, à condition, bien sûr, qu'elles satisfassent par ailleurs aux autres conditions d'éligibilité.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 23

Extension de la dation en paiement des droits de mutation à titre gratuit par remise de titres destinés à constituer une dotation au profit des organismes de recherche et d'enseignement

Commentaire : le présent article additionnel propose d'introduire une nouvelle dation en paiement des droits de mutation à titre gratuit par remise de blocs de titres destinés à constituer une dotation au profit des organismes de recherche et d'enseignement.

En matière fiscale, la « dation en paiement » est une opération juridique par laquelle, en paiement de tout ou partie du montant des droits dus, un redevable cède la propriété d'un bien ou d'un ensemble de biens lui appartenant.

I. LA DATATION EN PAIEMENT, UN MODE INNOVANT DE PAIEMENT DE L'IMPÔT

A. UN MODE DE PAIEMENT DE L'IMPÔT

L'impôt est habituellement acquitté par les redevables en numéraire. **Toutefois, par exception, la dation en paiement a été instituée par la loi n° 68-1251 du 31 décembre 1968 et son décret d'application n° 70-1046 du 10 novembre 1970, codifiés au sein du code général des impôts.**

Au départ réservée au seul mécénat culturel, elle a permis à certains redevables d'acquitter leur dette fiscale par la remise d'œuvres d'art, livres, objets de collection, documents, de haute valeur artistique ou historique. **La dation en paiement, qui n'est pas une « niche fiscale », mais un mode de paiement original de l'impôt,** constitue un système équitable permettant au contribuable d'éteindre sa dette et à l'Etat d'enrichir, par exemple, ses collections publiques. La dation en paiement a été étendue au bénéfice du Conservatoire du littoral ainsi que des collectivités territoriales, aux organismes publics qui en dépendent ou à un organisme d'habitations à loyer modéré.

B. L'ARTICLE 1715 BIS DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS

L'article 1715 *bis* du code général des impôts prévoit que cette procédure exceptionnelle de règlement des droits est subordonnée à un **agrément**. La décision d'agrément fixe la valeur libératoire qu'elle reconnaît aux biens offerts en paiement. La dation en paiement est définitivement acquise lorsque le redevable accepte la valeur fixée par l'administration des biens destinés à acquitter la dette fiscale.

Les droits susceptibles d'être acquittés par le biais d'une dation en paiement sont les suivants :

- droits de mutation à titre gratuit (droits de succession, legs et donations) ;
- droits de partage ;
- impôt de solidarité sur la fortune.

Ces droits peuvent être acquittés seulement par :

- la remise d'œuvres d'art, de livres, d'objets de collection, de documents, de haute valeur artistique ou historique ;
- d'immeubles situés dans les zones d'intervention du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres définies à l'article L. 322-1 du code de l'environnement dont la situation ainsi que l'intérêt écologique ou paysager justifient la conservation à l'état naturel ;
- d'immeubles en nature de bois, forêts ou espaces naturels pouvant être incorporés au domaine forestier de l'Etat ;
- d'immeubles bâtis ou non bâtis afin de les céder à une collectivité territoriale et aux organismes publics qui en dépendent ou à un organisme d'habitations à loyer modéré, sous réserve de l'acceptation de l'acquéreur et de son engagement à destiner le bien à l'usage de logements présentant le caractère d'habitations à loyer modéré.

En pratique, **la dation en paiement est surtout connue en matière de mécénat culturel**, dont elle constitue une modalité appréciée des musées français.

II. FAIRE DE LA DATION UN VECTEUR DE MÉCÉNAT ACADÉMIQUE

La dation en paiement permet un mécénat culturel d'intérêt majeur pour notre patrimoine. **Il n'existe pas de mécénat scientifique ou académique du même type**, contrairement à ce qui se pratique aux Etats-Unis.

De ce mécénat pourraient profiter à la fois les établissements publics d'enseignement et de recherche et les fondations de recherche reconnues d'utilité publique. Ces établissements et organismes pourraient être dotés, dans le cadre d'une dation en paiement, par la remise de blocs de titres de sociétés cotées, de titres d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières investis en titres de sociétés cotées ou en obligations négociables, ainsi que d'obligations négociables. **Les blocs de titres pourraient ainsi procurer des revenus réguliers aux institutions qui les reçoivent, induisant une autonomie plus forte dans la gestion desdits établissements et une incitation à la diversification des ressources.** La dation en paiement induirait de la part des établissements publics et de recherche un rapport nouveau aux financements privés, et favoriserait le recours à des mécénats aujourd'hui trop souvent négligés.

Le potentiel de ce mécénat scientifique est important.

Il suffit ainsi de prendre le cas de dirigeants d'entreprises cotées en bourse, et à ce titre, disposant d'un important patrimoine. Lorsque ces dirigeants arrivent au terme de leur carrière, ils peuvent souhaiter organiser la transmission de leur patrimoine à leurs enfants, en procédant à une importante donation de valeurs mobilières, qui les amène à être redevables de droits très élevés (en raison notamment de l'existence d'une tranche marginale à 40 %).

Si le chef d'entreprise est un collectionneur d'œuvres d'art, il peut s'acquitter de ces droits par une dation en paiement de certaines de ses œuvres d'art intéressant les musées français.

Si le chef d'entreprise ne dispose que de titres de sa société, dont il pourrait vouloir faire profiter une œuvre scientifique et qui pourraient ainsi financer un programme de recherche avec les revenus qu'ils procurent, il ne pourra pas utiliser le mécanisme de la dation en paiement. Il ne pourra payer en titres au profit d'un établissement de recherche et d'enseignement, s'il doit, compte tenu de la valeur des biens transmis, acquitter les droits en lieu et place du ou des donataires. Le redevable doit vendre ses titres à hauteur du montant des droits de donation, acquitter l'impôt sur les plus-values, et, du fait de ces plus-values remettre le cas échéant en cause le plafonnement de sa cotisation à l'impôt de solidarité sur la fortune.

Pour mobiliser des financements d'un type nouveau au profit des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel¹, des établissements publics scientifiques et technologiques, et des fondations de recherche reconnues d'utilité publique ou assimilées, la dation en paiement par titres s'avèrerait attractive.

Les fonds destinés aux organismes publics d'enseignement et de recherche pourraient être consignés et gérés par la Caisse des dépôts et des consignations ou par la Fondation de France, et utilisés librement **en dotation** par les organismes de recherche et d'enseignement afin de financer, par les produits patrimoniaux qu'ils procurent, des programmes de recherche ou une chaire d'enseignement.

En conséquence, il est proposé un amendement portant article additionnel visant à compléter l'article 1716 *bis* du code général des impôts et prévoyant que les droits de mutation à titre gratuit peuvent être acquittés par « *la remise de blocs de titres de sociétés cotées, de titres d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières investis en titres de sociétés cotées ou en obligations négociables, ainsi que d'obligations négociables, afin de les céder à titre gratuit, en tant que dotation destinée à financer un projet de recherche ou d'enseignement dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, à un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel ou à une fondation de recherche reconnue d'utilité publique* ».

¹ *Dénomination juridique des universités et autres grands établissements.*

Le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 1716 *bis* du code général des impôts devra préciser les modalités de gestion des biens remis en dation.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

ARTICLE 24

Faculté de demander le transfert de la propriété des biens mobiliers et immobiliers

Commentaire : le présent article autorise l'Etat à transférer aux EPSCP qui en font la demande la pleine propriété des biens mobiliers et immobiliers qui leur sont affectés ou sont mis à leur disposition.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes des dispositions de l'article L. 762-2 du code de l'éducation (résultant de la loi du 10 juillet 1989), « *les établissements publics d'enseignement supérieur peuvent se voir confier, par l'Etat, la maîtrise d'ouvrage de constructions universitaires* ». Il est précisé qu' « *à l'égard de ces locaux comme de ceux qui leur sont affectés ou qui sont mis à leur disposition par l'Etat, les établissements d'enseignement supérieur [...] exercent les droits et obligations du propriétaire, à l'exception du droit de disposition et d'affectation des biens* ».

Concrètement, **les établissements publics d'enseignement supérieur sont maîtres d'ouvrage de droit commun des travaux de maintenance portant sur le patrimoine immobilier que l'Etat met à leur disposition**. Ils sont également responsables de la programmation de l'ensemble de leurs opérations de maintenance, les moyens apportés par l'Etat étant inscrits dans les contrats quadriennaux conclus entre ce dernier et les établissements. Ils sont, par ailleurs, responsables des dommages résultant d'un défaut d'entretien immobilier même si l'Etat en est le propriétaire.

Cependant, les établissements ne peuvent céder des biens immobiliers qui appartiennent à l'Etat et dont ils n'auraient plus l'utilité. Ils ne sont pas non plus libres de délivrer des autorisations d'occupation temporaire du domaine public de l'Etat constitutives de droits réels.

De plus, en matière de construction ou de restructuration lourde, l'autonomie des universités est, en outre, limitée par une procédure qui fait une large place à la déconcentration, la quasi-totalité des moyens financiers passant par les CPER (Contrat de Plan Etat - Région), même si la maîtrise d'ouvrage des opérations leur est déléguée dans 35 % des cas.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **insérer dans le code de l'éducation un article L. 719-13 autorisant l'Etat à transférer aux EPSCP qui en font la**

demande la pleine propriété des biens mobiliers et immobiliers qui leur sont affectés ou sont mis à leur disposition.

Il prévoit, en outre, que **ce transfert s'effectue à titre gratuit** et prend, dans tous les cas où cela s'avère nécessaire, la forme d'une convention entre les parties visant la mise en sécurité du patrimoine après expertise contradictoire.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur pour avis approuve le principe du transfert de propriété aux établissements demandeurs : c'est un élément essentiel dans la mise en œuvre effective de l'autonomie des universités. **Il estime cependant nécessaire d'apporter certaines précisions au dispositif proposé.**

A. UN PATRIMOINE MÉCONNU ET MAL MAÎTRISÉ

En premier lieu, il convient de souligner que le patrimoine immobilier universitaire est méconnu et, que par conséquent, toutes les opérations de transfert nécessiteront des opérations importantes de recensement, de cadastrament.

En second lieu, l'état exact du patrimoine immobilier requiert la prudence. En effet, au vu du diagnostic réalisé par la mission conjointe de l'IGEN et de l'IGAENR en 2005, la gestion du patrimoine immobilier apparaît mal maîtrisée, tant par les universités que par la tutelle.

Selon le diagnostic posé par cette mission, les universités ne disposant pas d'outils fiables permettant de réaliser un inventaire précis rencontrent des **difficultés certaines à connaître leur patrimoine**, ce qui nuit évidemment à la qualité de la programmation des travaux de maintenance. Il en résulte que les travaux réalisés sont principalement curatifs et portent sur les aspects les plus visibles de la maintenance.

D'autre part, la même enquête souligne que les établissements n'ont pas de vision globale de la répartition fonctionnelle de leurs locaux, et méconnaissent donc jusqu'à leur mode d'utilisation.

Au total, **l'inadéquation qualitative et quantitative des surfaces occupées aux besoins des établissements entraîne une surconsommation de moyens**, ce qui se traduit :

- d'une part, par l'ouverture de locaux neufs et l'accroissement continu des surfaces (l'IGEN et l'IGAENR ont chiffré le coût total annuel des surfaces créées entre 1997 et 2002 à plus de 41 millions d'euros en 2002, hors coût des constructions elles-mêmes) ;

- d'autre part, par une sous-utilisation des espaces, sauf dans le cas des universités parisiennes.

Cette gestion n'est pas mieux maîtrisée par la tutelle.

D'après la même enquête, **la tutelle ne connaît pas mieux l'état du patrimoine universitaire, ce qui fragilise le financement**, le niveau de l'enveloppe allouée reposant, dans ces conditions, sur les informations, purement déclaratives, communiquées par les établissements. A cet égard, l'enquête fait apparaître que le montant des crédits de maintenance alloués aux universités est insuffisant puisqu'il ne représenterait environ que la moitié des besoins de maintenance.

Plus fondamentalement, **le principe même d'une allocation de ressources sur critères et fléchée n'incite pas à garantir le bon pilotage de la fonction immobilière, les sommes accordées à son financement constituant alors une simple variable d'ajustement.**

B. LA NÉCESSITÉ DE CLARIFIER LE TRANSFERT DES BIENS

Ce diagnostic sévère impose donc d'encadrer le transfert de la propriété des biens immobiliers aux universités qui en feraient la demande plus rigoureusement que le présent article ne le fait dans sa rédaction actuelle.

C'est pourquoi **votre rapporteur pour avis propose**, en s'inspirant des principes définis par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, **un amendement tendant à conditionner plus clairement ce transfert :**

- **à la signature d'une convention** entre l'Etat et l'EPSCP concerné **définissant les modalités du transfert des immeubles et des biens mobiliers dont elle dresse la liste** et fixe la date d'entrée en vigueur ;

- à l'établissement d'un diagnostic de l'état et de la sécurité des biens immobiliers transférés dans des conditions définies conjointement par l'Etat et l'établissement public.

Il s'agit, en outre, de préciser que l'EPSCP succède à l'Etat dans l'ensemble de ses droits et obligations relatifs aux biens en cause à l'égard des tiers.

Par ailleurs, il apparaît important, qu'au vu des travaux de recensement à effectuer, les établissements qui le souhaitent puissent s'adresser à des professionnels, tels que les géomètres-experts par exemple, et les rémunérer.

C. LA GESTION IMMOBILIÈRE EST UN MÉTIER

En tout état de cause, votre commission des finances insiste sur le fait que **la gestion de patrimoine immobilier constitue une charge lourde et un métier à part entière.** Seules devraient donc s'engager sur cette voie les universités disposant des ressources humaines adéquates pour gérer efficacement cette fonction.

En particulier, il ne faudrait pas que des EPSCP cèdent, faute d'expertise suffisante, des biens dont ils n'auraient plus l'utilité à des prix très inférieurs à ceux du marché.

A cet égard, votre commission des finances rappelle les dispositions de l'article 141 de la loi n° 2006-1771 de finances rectificative pour 2006, adoptées à son initiative, selon lesquelles des ensembles d'actifs immobiliers appartenant à l'Etat et ses établissements publics qui sont devenus inutiles aux missions qu'ils assument, **peuvent**, en vue de leur valorisation dans des conditions adaptées à leurs caractéristiques particulières, être transférés en pleine propriété, en l'espèce, à la SOVAFIM (société publique créée par la loi de finances pour 2006 pour la gestion des biens déclassés de Réseau ferré de France). Cette société pouvant rétrocéder aux établissements publics dont proviennent les biens transférés tout ou partie des plus-values réalisées à travers leur cession.

Un tel transfert serait de nature à assurer une gestion professionnelle des biens déclassés, ce qui ne peut qu'être bénéfique à l'ensemble des acteurs concernés, à commencer par les universités autonomes devenues propriétaires de leurs biens immobiliers.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 25

Possibilité de vendre des biens

Commentaire : le présent article propose de modifier le cadre législatif en vigueur afin d'inclure la vente de biens dans les ressources dont peuvent disposer les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel pour l'accomplissement de leurs missions.

Actuellement, **en l'absence d'un droit de disposition sur les biens immobiliers qui appartiennent à l'Etat** et dont ils n'ont plus l'utilité, les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel **ne peuvent pas procéder à leur aliénation**. La vente n'est possible que si lesdits biens sont remis par l'Etat au service des domaines pour aliénation.

Le présent article modifie l'article L. 719-4 du code de l'éducation afin d'inclure la vente de biens dans les ressources dont peuvent disposer les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel pour l'accomplissement de leurs missions.

Il s'agit d'une **mesure de conséquence de l'article 24** du présent projet de loi qui permet aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, de demander le transfert de la propriété des biens immobiliers et mobiliers. Cela signifie que les établissements concernés pourront disposer de ressources nouvelles issues de la vente, par exemple, d'un bâtiment.

Votre rapporteur spécial approuve cette disposition qui permet une éventuelle et opportune diversification des ressources des établissements.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 28

Encouragement du mécénat en direction des universités

Commentaire : le présent article propose de modifier les articles 200 et 238 bis du code général des impôts afin « de favoriser le mécénat en direction des universités » selon l'exposé des motifs du projet de loi.

I. LA SITUATION ACTUELLE

A. LES DONNÉS DES PARTICULIERS EN FAVEUR DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

L'article 200 du code général des impôts (CGI) précise les modalités de la réduction d'impôt sur le revenu accordée au titre des dons faits par les particuliers.

Selon cet article, les particuliers peuvent déduire de leur impôt sur le revenu les versements qu'ils effectuent au profit d'établissements visés limitativement, à hauteur de 66 % du montant des sommes versées dans la limite de 20 % du revenu imposable.

Le c de l'article 200 du CGI vise les « *les établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique, publics ou privés, à but non lucratif, agréés par le ministre chargé du budget, ainsi que par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, ou par le ministre chargé de la culture* ».

La rédaction du code général des impôts peut prêter à confusion dans la mesure où il est malaisé de comprendre dans quelle mesure les critères de non-lucrativité et d'agrément s'appliquent aux établissements mentionnés.

A cet égard, cet article a été précisé par la doctrine fiscale. Selon la documentation fiscale de base 5B 3311, « *il est précisé que la procédure d'agrément instituée ne concerne que les établissements privés à but non lucratif. Les établissements d'enseignement supérieur publics n'ont pas à demander l'agrément pour bénéficier des dispositions de l'article 200* ».

B. LE MÉCÉNAT DES ENTREPRISES EN DIRECTION DES UNIVERSITÉS

L'article 238 bis du code général des impôts est le pendant de l'article 200 du même code pour les entreprises.

Aux termes du premier alinéa dudit article, les entreprises peuvent déduire de leur impôt sur les sociétés ou de leur impôt sur le revenu les versements effectués aux établissements visés par l'article, à hauteur de 60 % des sommes versées dans la limite de 5 pour mille du chiffre d'affaires.

A l'image de l'article 200 du CGI, l'article 238 bis concerne « *les établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique, publics*

ou privés, à but non lucratif, agréés par le ministre chargé du budget, ainsi que par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, ou par le ministre chargé de la culture ».

Selon les informations fournies à votre rapporteur pour avis, la doctrine fiscale applique les mêmes règles qu'à l'article 200 du CGI, de dispense d'agrément s'agissant des établissements publics.

II. LE DROIT PROPOSÉ

Le présent article propose de modifier les deux articles précités du code général des impôts afin d'encourager le mécénat et les dons en direction des universités.

L'exposé des motifs du projet de loi précise que ces modifications permettent de supprimer l'agrément pour les établissements qui délivrent des diplômes de master et de doctorat.

L'article 28 du présent projet de loi modifie les articles 200 et 238 *bis* du CGI en complétant respectivement le c de chaque article par une phrase ainsi rédigée : « *Les établissements habilités à délivrer des diplômes conférant le grade de master ou de doctorat sont agréés de plein droit* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La rédaction proposée par l'article 28 du présent projet de loi est insatisfaisante compte tenu de la doctrine fiscale applicable aux articles 200 et 238 *bis* du code général des impôts.

En effet, en complétant les dispositions en vigueur du code général des impôts, la rédaction actuelle de l'article 28 du présent projet de loi semble complexifier plus qu'elle ne clarifie la situation :

- elle supprime l'agrément pour les établissements d'enseignement supérieur privés qui délivrent des diplômes conférant le titre de master ou de doctorat, mais cet agrément reste, par définition nécessaire, pour les autres établissements privés ne répondant pas à cette condition ;

- elle clarifie la situation des établissements d'enseignement supérieur publics délivrant les diplômes mentionnés, mais ne supprime pas l'agrément puisque les établissements publics en sont dispensés. Ce faisant, cela fait apparaître une distinction entre établissements publics qui délivrent des diplômes de master et de doctorat et les autres établissements publics d'enseignement supérieur, alors que cette distinction n'est pas valable au regard de la doctrine fiscale.

Votre rapporteur pour avis vous proposera un amendement tendant à clarifier la situation de ces articles avec les dispositions du projet de loi sur le

travail, l'emploi et le pouvoir d'achat, actuellement en cours d'examen par l'Assemblée nationale.

En premier lieu, il s'agit de prévoir la possibilité pour les particuliers comme pour les entreprises d'effectuer des dons en faveur des établissements d'enseignement supérieur. **Cet objectif passe par la simplicité et la clarté des procédures**, ce qui remet en cause la nécessité d'un agrément des établissements souhaitant faire bénéficier leurs donateurs des avantages fiscaux rappelés ci-dessus.

En choisissant les établissements qui délivrent des diplômes conférant le grade de master ou de doctorat, le présent projet de loi souhaite, à juste titre, « mettre en avant » les établissements les plus qualifiants. Cependant compte tenu de la dispense générale dont bénéficient les établissements publics, il semble peu clair de maintenir un agrément pour les seuls établissements d'enseignement supérieur privé ne délivrant pas lesdits diplômes.

En second lieu, votre rapporteur pour avis souhaite favoriser la cohérence entre le présent projet de loi et le projet de loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat, qui propose, dans son article 6 une imputation sur l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) des dons faits aux établissements d'enseignement et de recherche. **Il est donc nécessaire de veiller à la cohérence entre le champ des règles de déductibilité fiscale du mécénat** (articles 200 et 238 *bis* du CGI) **et le périmètre des règles de réduction d'ISF** (nouvel article 885-0 *bis* du CGI proposé par l'article 6 du projet de loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat).

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 32

Délai d'application des dispositions du chapitre I^{er} du titre III

Les dispositions du présent article sont présentées dans le commentaire de l'article 15 du présent projet de loi.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 32

**Extension facultative des responsabilités en matière budgétaire et de gestion
des ressources humaines aux EPSCP autres que les universités**

Les dispositions du présent article sont présentées dans le commentaire de l'article 15 du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 10 juillet 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du projet de loi n° 367 (2006-2007) relatif aux libertés des universités (urgence déclarée), sur le rapport de M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis.

A l'issue d'un large débat, sur la proposition de M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis, la commission a émis un avis favorable à l'adoption avec modifications de l'ensemble du projet de loi.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

ARTICLE 23

Rédiger ainsi cet article :

I.- Après l'article L. 719-11 du code de l'éducation, il est inséré une section 5 ainsi rédigée :

"Section 5

"Autres dispositions communes

"Art. L. 719-12 - Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel peuvent créer, en vue de la réalisation d'une ou plusieurs oeuvres ou activités d'intérêt général, conformes aux missions de l'établissement, une personne morale, à but non lucratif, dénommé fondation de l'établissement. Ils peuvent créer cette fondation seuls ou avec les personnes morales visées à l'article 19 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 relative au développement sur le mécénat.

"Les règles relatives aux fondations d'entreprises, dans les conditions fixées notamment par la loi n° 87-571 précitée, sur le développement du mécénat, s'appliquent à ces fondations d'établissements sous réserve des dispositions du présent article.

"Outre les ressources visées à l'article 19-8 de la loi n° 87-571 précitée, les ressources de ces fondations comprennent les legs et les donations.

"Un décret en Conseil d'Etat détermine les règles générales de fonctionnement de ces fondations, et, notamment, la composition de leur conseil d'administration, les modalités d'exercice d'un contrôle de l'Etat. Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, disposent de la majorité des sièges au conseil d'administration.

"Les règles particulières de fonctionnement de chaque fondation sont fixées dans ses statuts qui sont approuvés par le conseil d'administration de l'établissement."

II.- La perte de recettes résultant pour l'Etat de l'extension du champ des fondations est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 23

Après l'article 23, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. Le code général des impôts est ainsi modifié :

1° Au a du 1 de l'article 200, après les mots : "de fondations d'entreprise," sont insérés les mots : "de fondations d'établissement,".

2° Au b du 1 de l'article 238 bis, après les mots : "de fondations ou associations reconnues d'utilité publique" sont insérés les mots : ", de fondations d'établissement".

II. La perte de recettes résultant pour l'Etat des dispositions du I est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 23

Après l'article 23, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I.- Le premier alinéa du I de l'article 1716 bis du code général des impôts est complété par les mots :

", ou par la remise de blocs de titres de sociétés cotées, de titres d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières investis en titres de sociétés cotées ou en obligations négociables, ainsi que d'obligations négociables, afin de les céder à titre gratuit, en tant que dotation destinée à financer un projet de recherche ou d'enseignement dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, à un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, un établissement à caractère scientifique et technologique ou à une fondation de recherche reconnue d'utilité publique ou assimilée".

II.- La perte de recettes résultant pour l'Etat du I ci-dessus est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

ARTICLE 24

Rédiger ainsi cet article :

Après l'article L.719-12 du code de l'éducation, il est inséré un article L. 719-13 ainsi rédigé :

"Art. L. 719-13 - L'Etat peut transférer aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel qui en font la demande, la pleine propriété des biens mobiliers et immobiliers qui leur sont affectés, attribués à titre de dotation ou sont mis à leur disposition.

"Une convention conclue entre l'Etat et l'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel définit les modalités du transfert des immeubles et des biens mobiliers dont elle dresse la liste et fixe sa date d'entrée en vigueur.

"Un diagnostic de l'état et de la sécurité des biens immobiliers transférés est établi dans des conditions définies conjointement par l'Etat et l'établissement public.

"L'établissement public succède à l'Etat dans l'ensemble de ses droits et obligations relatifs aux biens en cause à l'égard des tiers.

"Le transfert des biens appartenant à l'Etat s'opère à titre gratuit et ne donne lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe ou salaire hors indemnités et honoraires liés à l'établissement de tout document pris pour l'application de cet article."

ARTICLE 28

I. - Remplacer les deux derniers alinéas de cet article par quatre alinéas ainsi rédigés :

1° Le c du 1 de l'article 200 est ainsi rédigé :

"c. des établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique, publics ou privés, à but non lucratif ;"

2° Le c du 1 de l'article 238 *bis* est ainsi rédigé :

"c. des établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique, publics ou privés, à but non lucratif ;"

II.- Pour compenser la perte de recettes résultant du I ci-dessus, compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

...- La perte de recettes résultant pour l'Etat des modifications résultant du I est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 32

Après l'article 32, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article L. 711-8 du code de l'éducation, il est inséré un article L. 711-9 ainsi rédigé :

"Art. L. 711-9. - Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, autres que les universités, peuvent demander à bénéficier, dans les conditions fixées par l'article L. 712-8, des responsabilités et des compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines définies aux articles L. 712-9, L. 954-1 à L. 954-3."