

N° 715

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 septembre 2015

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) suite à l'enquête de la Cour des comptes sur le bilan de l'autonomie financière des universités,*

Par M. Philippe ADNOT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beauvils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guéné, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. ALORS QU'IL EST REGRETTABLE QUE LA VOLONTÉ DE NE PAS ALLER AU BOUT DE L'AUTONOMIE DES UNIVERSITÉS NUISE À LA COHÉRENCE DE L'ENSEMBLE, PLUSIEURS CONSTATS S'IMPOSENT .....</b>	<b>6</b>
1. <i>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 .....</i>	<i>6</i>
2. <i>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 .....</i>	<i>7</i>
3. <i>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 » .....</i>	<i>8</i>
4. <i>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.....</i>	<i>9</i>
5. <i>Un suivi de l'autonomie des universités et un renouvellement du pilotage stratégique tardifs par l'État.....</i>	<i>10</i>
<b>II. LES PRÉCONISATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>10</b>
<b>A. POUR ASSURER LA SANTÉ FINANCIÈRE DES UNIVERSITÉS ET RENFORCER LEUR AUTONOMIE.....</b>	<b>10</b>
1. <i>Établir des « règles prudentielles adaptées » et ne pas pénaliser les établissements rigoureux .....</i>	<i>10</i>
2. <i>Réformer le modèle d'allocation des moyens : l'intéressante suggestion d'une allocation unique.....</i>	<i>11</i>
<b>B. POUR AMÉLIORER LA GESTION ET LE PILOTAGE DES ÉTABLISSEMENTS.....</b>	<b>12</b>
1. <i>Mettre en place un système d'information performant .....</i>	<i>12</i>
2. <i>Renforcer l'autonomie des universités dans la gestion des ressources humaines et mettre fin à certaines « dérives ».....</i>	<i>12</i>
3. <i>Permettre aux universités de disposer d'une meilleure connaissance pluriannuelle de leurs ressources et de leurs besoins .....</i>	<i>14</i>
4. <i>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 .....</i>	<i>14</i>
<b>C. POUR DIVERSIFIER LES RESSOURCES DES UNIVERSITÉS ET LES RENDRE MOINS DÉPENDANTES DE LA SUBVENTION POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC.....</b>	<b>15</b>
1. <i>Envisager l'augmentation des droits d'inscription.....</i>	<i>15</i>
2. <i>Développer d'autres ressources propres, en particulier celles issues de la formation continue et des fondations.....</i>	<i>16</i>

<b>D. D'AUTRES DÉFIS MAJEURS POUR L'AVENIR DES UNIVERSITÉS ET LA RÉUSSITE DE LEUR AUTONOMIE</b> .....	17
1. <i>La nécessité d'une politique de regroupement maîtrisée et source de réelles mutualisations</i> .....	17
2. <i>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</i> .....	17
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER</b> .....	19
<b>ANNEXE : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES</b> .....	43

---

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Mesdames, Messieurs,

En application de l'article 58 paragraphe 2° de la loi organique du 1<sup>er</sup> 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 2007<sup>1</sup>, 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, votre 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 immobilier<sup>2</sup> et au bilan consolidé des sources de financement des universités<sup>3</sup>.

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).

---

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

<sup>2</sup> 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 ».

<sup>3</sup> 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. ALORS QU'IL EST REGRETTABLE QUE LA VOLONTÉ DE NE PAS ALLER AU BOUT DE L'AUTONOMIE DES UNIVERSITÉS NUISE À LA COHÉRENCE DE L'ENSEMBLE, PLUSIEURS CONSTATS S'IMPOSENT

### 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 »**<sup>1</sup>.

Pour autant, votre 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 »<sup>2</sup>.

- L'autonomie des universités est donc confrontée 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 milliards d'euros en 2014. Elle a encore augmenté

---

<sup>1</sup> 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 ».

<sup>2</sup> 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.

de 0,4 % entre 2013 et 2014, bénéficiant ainsi de la préservation des crédits budgétaires consacrés à l'enseignement supérieur.

**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 <sup>2</sup> de SHON (en 2013)
<b>Clermont I</b>	14 000 000	6 135 000	47,59
<b>Poitiers</b>	6 987 000	10 800 800	30,57
<b>Toulouse I</b>	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 votre rapporteur spécial avait déjà eu l'occasion de le montrer<sup>1</sup>, **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 induue au regard du modèle, le sur-financement relatif des autres* ».

<sup>1</sup> 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, **votre 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. LES PRÉCONISATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

### A. 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).

- Votre 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 2015, en diminuant à due proportion les dotations versées aux établissements concernés.

Votre 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. Il est **regrettable 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.

- Votre 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.

## **B. POUR AMÉLIORER LA GESTION ET LE PILOTAGE DES ÉTABLISSEMENTS**

### **1. 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.

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

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

Votre 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 BIATSS<sup>1</sup> 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 effectif<sup>2</sup>, 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

---

<sup>1</sup> Personnels BIATSS : personnels de bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, social et de santé.

<sup>2</sup> 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. **Votre rapporteur spécial ne peut que souhaiter qu'il soit 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, votre 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.

**Il est nécessaire que le mérite et la performance soient pris en compte dans la rémunération et les parcours des enseignants.** Dans l'enquête, la Cour des comptes constate que « *la répartition des primes et indemnités est demeurée égalitaire pour la plupart des établissements* ».

En revanche, votre 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 indemnitaires<sup>1</sup>, y compris si ces pratiques ont pu avoir pour objectif de rétribuer les mérites individuels.

Votre 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.

---

<sup>1</sup> 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 vacations sans contrepartie réelle et sérieuse ; utilisation de coefficient multiplicateur pour les heures complémentaires ; paiement de conventions de prestations d'enseignement à des auto-entrepreneurs ou à des sociétés, permettant de s'affranchir des niveaux de rémunération des heures complémentaires, etc. ».

### **3. 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.* »

### **4. 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, votre rapporteur spécial comprend la recommandation de la Cour des comptes de définir « *la stratégie immobilière dans le cadre de la politique de site* », même s'il reste attaché à ce que les établissements conservent également leur autonomie.

- Il 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.

- Votre 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. Votre 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.

### **C. POUR DIVERSIFIER LES RESSOURCES DES UNIVERSITÉS ET LES RENDRE MOINS DÉPENDANTES DE LA SUBVENTION POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC**

#### **1. 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 déjà<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial estime nécessaire 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 pourrait 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.

---

<sup>1</sup> 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.

Votre 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.

## **2. 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.

Cette **diversification** est **indispensable** pour les établissements d'enseignement supérieur. Votre rapporteur spécial 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.

---

## **D. D'AUTRES DÉFIS MAJEURS POUR L'AVENIR DES UNIVERSITÉS ET LA RÉUSSITE DE LEUR AUTONOMIE**

### **1. La nécessité d'une politique de regroupement maîtrisée et source de réelles mutualisations**

Votre 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 recherche<sup>1</sup>.

**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.

### **2. 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 personnel, 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 ainsi s'engager à **garantir un financement public à la hauteur des ambitions qu'il affiche** pour les établissements d'enseignement supérieur. **Votre rapporteur spécial s'interroge tout particulièrement sur leur capacité à absorber le nombre toujours plus important d'étudiants**, avec environ 40 000 étudiants supplémentaires (hors double-compte) pour la

---

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

rentrée universitaire 2015-2016, d'après le ministère chargé de l'enseignement supérieur, et que le Président de la République a fait sienne la proposition du comité pour la stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES) tendant à obtenir 60 % de diplômés de l'enseignement supérieur dans une classe d'âge.

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

---

## TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER

Réunie le mercredi 30 septembre 2015, sous la présidence de M. Charles Guené, vice-président, la commission des finances a procédé à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur l'autonomie financière des universités.

**M. Charles Guené, président.** – Je vous souhaite à toutes et tous la bienvenue dans la salle de la commission des finances. Après les enjeux et les leviers de la maîtrise de la masse salariale de l'État et les aides personnelles au logement, nous sommes, de nouveau, réunis pendant la session extraordinaire pour une audition organisée à la suite de la remise par la Cour des comptes d'une enquête que nous lui avons confiée, et qui concerne le bilan de l'autonomie financière des universités.

La commission des finances a demandé cette enquête en application du paragraphe 2 de l'article 58 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), huit ans après l'adoption de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités.

La présente audition vise ainsi à restituer les résultats de cette enquête, en entendant la Cour des comptes sur ses observations et recommandations ainsi que les réactions des représentants du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la Conférence des présidents d'université.

Nous accueillons Jacques Groperrin, en sa qualité de rapporteur pour avis de la mission « Recherche et enseignement supérieur », pour la partie enseignement supérieur, au nom de la commission de la culture.

Pour cette réunion ouverte à la presse, Philippe Adnot, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ouvrira la discussion, en rappelant les raisons ayant guidé la commande de cette enquête et en présentant ses premiers constats. La parole sera ensuite donnée à Sophie Moati, présidente de la troisième chambre de la Cour des comptes, qui nous développera les principaux enseignements de cette enquête et réagira peut-être aux remarques de Philippe Adnot. Puis, après que le rapporteur spécial aura posé ses questions, seront invités à s'exprimer à leur tour Simone Bonnafous, directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, et Brice Lannaud, chef du service des personnels enseignants de l'enseignement supérieur et de la recherche, adjoint à la directrice générale des ressources humaines, ainsi que Jean-Loup Salzmann, président de la Conférence des présidents d'université.

Bien entendu, la présidente Sophie Moati pourra également intervenir si elle le souhaite. Le débat s'ouvrira alors avec l'ensemble des commissaires. Enfin, à l'issue de l'audition, je demanderai aux membres de la commission des finances leur accord pour publier l'enquête remise par la Cour des comptes.

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial.** – En préambule, je souhaite souligner l'excellent travail réalisé par la Cour des comptes, le rapport regorgeant d'enseignements. Je regrette d'ailleurs les « fuites » dans la presse qui privent nos collègues d'une primauté de l'information qui leur était pourtant, en principe, réservée. Ceux qui ont choisi d'anticiper la publication de l'enquête se privent toutefois de l'intérêt de cette audition au cours de laquelle les différents points de vue auront l'occasion de s'exprimer.

Dans ce rapport de la Cour des comptes, chacun pourra trouver ce qu'il souhaite, soit pour se réjouir soit pour critiquer le passage à l'autonomie. À mon sens, cette réforme n'a pas été jusqu'au bout, comme nous le verrons dans les domaines des ressources humaines et dans l'affectation des moyens. Les universités n'ont actuellement que deux variables d'ajustement possibles : utiliser les emplois non pourvus pour équilibrer leurs budgets et réduire leurs moyens dans le domaine de l'investissement immobilier, au risque de créer des situations plus difficiles pour l'avenir.

Huit ans après l'adoption de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (loi « LRU »), toutes les universités sont désormais passées aux responsabilités et compétences élargies (RCE).

Entretemps, la loi du 22 juillet 2013 sur l'enseignement supérieur et la recherche a été adoptée et de nombreux travaux ont également été réalisés au sujet de l'autonomie des universités. Ainsi en est-il notamment de ceux que j'ai rédigés avec des collègues de la commission de la culture, Jean-Léonce Dupont, sur la dévolution du patrimoine immobilier et Dominique Gillot, sur les sources de financement des universités, ainsi que du rapport de mars 2013 sur la mise en œuvre de la loi LRU de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.

L'objectif de cette commande de la commission des finances était d'obtenir une analyse complète des conséquences de la mise en œuvre des nouvelles responsabilités et compétences financières dont disposent les universités. L'enquête réalisée par la Cour des comptes se situe dans la continuité des nombreux travaux qu'elle a déjà réalisés au cours des dernières années, en particulier dans le cadre de ses contrôles des comptes et de la gestion des universités. J'en tire pour ma part cinq constats principaux.

Premièrement, la situation financière des universités est « globalement satisfaisante ». Toutefois, de fortes disparités entre les établissements existent et « la question d'un bon niveau de financement de leurs investissements se trouve être posée ». La Cour des comptes révèle

notamment qu'un « éventuel sous-investissement, notamment dans l'entretien du parc immobilier, ne peut [...] se résumer à celle du financement ».

Deuxièmement, les dépenses de personnel constituent une part toujours plus importante du budget des universités. Parallèlement, leur dépendance au financement public, et plus spécifiquement à la subvention pour charges de service public, reste très élevée. En conséquence, la marge de manœuvre financière des universités paraît limitée.

Troisièmement, l'autonomie a permis de moderniser la gestion des universités mais elle reste imparfaite et mérite d'être renforcée, tant s'agissant des ressources humaines que de l'immobilier.

Quatrièmement, les méthodes d'allocation des moyens aux universités 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.

Enfin, l'État n'a que très tardivement pris la mesure du suivi du passage à l'autonomie des établissements et rénové ses méthodes de pilotage pour en tenir compte.

Pour cette enquête, la Cour des comptes a d'ailleurs réalisé un très important travail de collecte et de centralisation des données financières et comptables de l'ensemble des universités sur les sept dernières années. Je me félicite également des progrès du ministère chargé de l'enseignement supérieur qui est désormais capable de fournir des tableaux retraçant les versements de subventions pour charges de service public opérés pour chaque université. Toutefois, les modalités de financement des établissements restent complexes dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, comme nous avons pu le voir, juste avant cette audition, à l'occasion de l'examen du contrôle de Michel Berson sur le financement et le pilotage du projet de constitution d'un pôle scientifique et technologique « cluster » sur le plateau de Paris-Saclay.

**Mme Sophie Moati, présidente de la troisième chambre de la Cour des comptes.** – Je suis heureuse de venir vous présenter ce rapport et je voudrais remercier la commission des finances, et particulièrement le rapporteur spécial, Philippe Adnot, de nous avoir confié cette enquête. Il était important que nous puissions dresser un bilan de cette réforme, à l'issue du passage de l'ensemble des établissements à l'autonomie.

Lors du cadrage du périmètre des travaux, il a été convenu de ne pas établir un bilan exhaustif de l'ensemble des dispositions contenues dans la loi LRU mais de se concentrer sur l'analyse de la situation financière des universités et des mutations engendrées par leurs nouvelles responsabilités en termes de pilotage des établissements, de gestion des ressources humaines et du patrimoine immobilier.

Du point de vue de la méthode retenue pour réaliser cette enquête, la Cour des comptes a organisé une vaste remontée des données financières en interrogeant directement les comptables, les ministères de tutelle ne disposant pas d'informations fiables sur la situation des universités. Cet exercice a concerné plus de 80 établissements pour les années 2008 à 2014, correspondant à plus de 500 comptes financiers analysés. En parallèle, la Cour des comptes a mené une instruction spécifique auprès d'un échantillon de neuf universités, ainsi qu'auprès de trois universités ayant bénéficié de la dévolution du patrimoine immobilier. Nous avons également utilisé nos contrôles organiques et interrogé les administrations centrales.

Premier constat de la Cour des comptes, l'autonomie a été un facteur décisif de modernisation de la gestion des universités, dans tous les domaines : organisation du pilotage général de l'établissement, professionnalisation de la gestion des ressources humaines, meilleure connaissance du parc et prise de conscience des enjeux de gestion du patrimoine immobilier. Bien sûr, la situation n'est pas homogène entre établissements et certains ont encore devant eux d'importantes marges de progression. Sur ce sujet, la Cour des comptes formule plusieurs recommandations : l'amélioration du fonctionnement des conseils d'administration, notamment par l'institution de comités spécialisés d'audit créés en leur sein, la mise en place de contrats d'objectifs et de moyens entre les universités et chacune de leurs composantes, et l'érection en priorité de la mise à niveau des systèmes d'information. Ce sont les recommandations n<sup>os</sup> 7, 8 et 12 de l'enquête.

Deuxième constat de la Cour des comptes, la situation financière des établissements apparaît globalement satisfaisante à l'issue de l'exercice 2014.

Je voudrais tout d'abord faire deux remarques. Premièrement, l'État a accompagné budgétairement cette réforme avec les crédits du programme 150 qui ont augmenté de 12,7 % entre 2008 et 2013, contre 7,3 % pour le budget général de l'État. Deuxièmement, l'analyse financière effectuée à partir des comptes des universités ne prend pas en compte l'ensemble des flux financiers du secteur, certains d'entre eux étant attribués à des structures périphériques des universités.

De façon générale, après une phase de dégradation des principaux indicateurs à partir de 2010, la situation financière du secteur s'est redressée depuis 2013. Les universités dégagent ensemble un excédent de l'ordre de 200 millions d'euros par an et disposent aujourd'hui de fonds de roulement (1,5 milliard d'euros) et de niveaux de trésorerie (2,2 milliards d'euros) qui excèdent les règles de prudence et les nécessités de la gestion. La Cour des comptes recommande donc de fixer des règles prudentielles de gestion adaptées aux contraintes réelles des universités (recommandation n<sup>o</sup> 11).

En outre, depuis 2008, les universités n'ont pas mobilisé significativement leurs fonds de roulement pour financer leurs dépenses

---

d'investissement, la subvention et la capacité d'autofinancement (CAF), qui s'est reconstituée au cours de la période, ayant quasiment couvert la totalité de leurs besoins. Elles doivent donc encore améliorer leur gestion financière, afin de mieux identifier leurs marges de manœuvre et bâtir de véritables plans de financements de leurs investissements (recommandation n° 6).

Il existe pour autant des disparités fortes entre les établissements. Certains d'entre eux présentent des fragilités structurelles, même si le nombre d'universités en difficulté financière a diminué car elles ont pris les mesures de redressement nécessaires, souvent par une rationalisation de l'organisation de la formation, la définition de seuils d'ouverture de groupe, un meilleur suivi du service des enseignants, une limitation des heures complémentaires... Pour autant, le poids des dépenses de personnel croît régulièrement et atteint un niveau élevé, correspondant à 83 % des charges, ce qui pose la question de sa soutenabilité à moyen terme.

Troisième constat de la Cour des comptes, l'autonomie des universités reste encore limitée.

Sur le plan de la gestion des ressources humaines, l'autonomie se heurtant à la gestion centrale et complexe de corps à statuts nationaux, la Cour des comptes appelle à la poursuite d'une simplification des cadres statutaires des personnels administratifs et techniques, et à l'harmonisation des modalités de gestion des différents corps (recommandation n° 3), à la clarification et la simplification des régimes indemnitaires (recommandation n° 4), ainsi qu'à la mise en œuvre plus aisée des dispositifs d'intéressement (recommandation n° 5).

Les universités connaissent également d'autres difficultés en matière de ressources humaines. Tout d'abord, compte tenu de la priorité accordée à la gestion de la masse salariale, elles n'ont pas été en mesure de définir des politiques prévisionnelles de ressources humaines. Ensuite, en matière de régime indemnitaire, elles n'ont pas utilisé l'ensemble des nouveaux outils de la loi LRU. En revanche, paradoxalement, la Cour des comptes constate de nombreuses dérives en matière de rémunération.

Enfin, la modulation individuelle, qui ouvrait la possibilité d'augmenter le service d'enseignement des enseignants-chercheurs, n'a pas été mise en œuvre. Le temps de travail des personnels administratifs et techniques est, par ailleurs, toujours inférieur à la durée légale de 1 607 heures. Ainsi, la recommandation n° 2 concerne la mise en conformité des obligations de service des personnels de bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniciens, de service et de santé (BIATSS) avec le décret relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) prévalant pour la fonction publique, et la recommandation n° 9, le contrôle par les universités du respect des obligations de service des enseignants chercheurs et la mise en œuvre du suivi de carrière.

L'autonomie reste également limitée sur le plan de la gestion immobilière puisque l'expérience de dévolution du patrimoine n'a pas été étendue au-delà de trois universités. Cette expérience montre que des crédits immobiliers garantis sur plusieurs années fiabilisent la programmation des travaux et le bon entretien du parc immobilier.

Pour les établissements qui n'ont pas bénéficié de la dévolution, la définition d'une stratégie immobilière est restée un exercice largement virtuel, notamment en l'absence de maîtrise des conditions de financement à long terme. Cependant, le coût pour l'État d'une généralisation de la dévolution, dans les conditions de l'expérimentation actuelle, serait élevé. Dans ses recommandations n<sup>os</sup> 10 et 13, la Cour des comptes préconise de renforcer la dimension stratégique de la politique immobilière et de la définir désormais dans le cadre de la politique de site.

Sur le plan financier, les marges de manœuvre des universités apparaissent limitées. En effet, ces dernières sont soumises à l'obligation d'accueil et à l'objectif de réussite de tous les étudiants et n'ont donc pas la maîtrise complète de leur niveau d'activité.

En outre, les charges de personnel, en constante augmentation, représentent plus de 83 % des charges.

Enfin, la dépendance financière des universités à la subvention pour charges de service public reste très forte et leurs « ressources propres » ne dégagent pas de marges de manœuvre significatives, les droits d'inscription représentant 2,4 % des recettes et la formation continue 2 %.

Dans ce contexte, la Cour des comptes considère, et c'est l'objet de sa première recommandation, que l'allocation des moyens aux universités doit se faire dans le cadre du contrat pluriannuel de site, appelé à devenir le cadre de référence des relations entre l'État, les regroupements et les universités. Le calcul de la dotation des établissements doit prendre en compte plusieurs éléments : l'activité et la performance en matière de formation, de recherche, d'insertion professionnelle et d'organisation, l'identification d'objectifs que le ministère souhaite soutenir et la situation financière de l'établissement.

Compte tenu de la situation des finances publiques, les universités ne peuvent pas compter uniquement sur une augmentation des dotations de l'État. Elles doivent donc utiliser l'ensemble de leurs marges de manœuvre : amélioration de la gestion financière, mise en place de la comptabilité analytique pour améliorer la connaissance des coûts, rationalisation de l'offre de formation avec un bon formatage de leurs potentiels, et augmentation de leurs ressources propres, notamment en matière de recherche et de formation continue.

Une première étape de l'autonomie a donc été franchie. Mais elle pourrait encore être approfondie dans les domaines de la gestion des ressources humaines et du patrimoine immobilier, comme l'a déjà souligné

le rapporteur spécial. À plus long terme, la dévolution des dotations des initiatives d'excellence, à l'issue des périodes probatoires, pourrait conforter les fonds propres des universités ou de leurs regroupements.

Pour conclure, concernant les « fuites » de l'enquête dans la presse, la Cour des comptes n'en est bien évidemment pas à l'origine et je crois me faire la fidèle interprète du Premier président en considérant qu'elles portent atteinte au débat public, surtout lorsqu'il s'agit des observations provisoires, et que nous les déplorons comme vous.

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial.** – Les universités connaissent des différences importantes en termes de situations financières et de contraintes budgétaires. Comment expliquer ces disparités ? Les raisons sont-elles historiques et les écarts n'ont pu être réduits au cours des années ? Les modalités d'allocation des moyens sont-elles en cause ? Le modèle de répartition des moyens, c'est-à-dire le Système de répartition des Moyens à la Performance et à l'Activité (dit « modèle SYMPA ») n'est pas appliqué et ne comprend qu'un faible montant de la subvention publique versée puisqu'il ne répartit que très peu de masse salariale.

La Cour des comptes a également souligné le montant important des fonds de roulement des universités. Il convient d'ailleurs de se réjouir du fait qu'en 2016, le Gouvernement ne devrait pas les ponctionner, une nouvelle fois, comme l'année dernière.

Selon la Cour des comptes, le rythme trimestriel de versement de la subvention pour charges de service public explique en partie les besoins en fonds de roulement négatifs. Je trouverais, pour ma part, intéressant de réfléchir dès lors à un autre rythme de versement, par exemple mensuel, les universités devant alors disposer, en échange, d'une bonne visibilité de leurs ressources à venir. Qu'en pensez-vous ? Cette suggestion vous paraît-elle pertinente ? Est-elle à l'étude ?

L'enquête de la Cour des comptes met également en évidence la faiblesse des ressources propres dont disposent les universités. Je suis, pour ma part, très favorable à leur développement alors qu'au contraire, s'agissant de la taxe d'apprentissage, elles risquent de se réduire en raison de la récente réforme opérée. En effet, Thierry Mandon lui-même, secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, a confirmé cette crainte il y a quelques jours, devant la Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (Cdefi), en indiquant, selon la presse, avoir été « surpris par la violence de l'impact de la réforme » de cette taxe. Pouvez-vous nous en dire davantage sur les conséquences de cette réforme pour les établissements d'enseignement supérieur ? À combien sont estimées les pertes de recettes pour les universités ? Des pistes sont-elles à l'étude pour « compenser » cette situation ?

Selon moi, il ne fait pas de doute, depuis longtemps, qu'il soit nécessaire de revoir notre mode d'allocation des moyens. Le récent travail de

réforme de l'allocation des moyens mené par le Gouvernement a échoué. Comment sortir de cette impasse et permettre un rééquilibrage des dotations allouées ? L'augmentation de la subvention de l'État, qui permet de compenser, pour partie, les écarts par la répartition de crédits supplémentaires et sans que les dotations des universités manifestement sur-dotées soient réduites, n'est pas une solution éternelle. Que pensez-vous de la proposition de la Cour des comptes de fondre l'ensemble des dotations dans une allocation de moyens unique, le contrat pluriannuel de site étant alors retenu comme « cadre de référence » ?

En matière de gestion des ressources humaines, la Cour des comptes met en évidence un certain nombre de dérives et d'irrégularités constatées au cours de ses contrôles, notamment s'agissant du respect du temps de travail. Quelles sont vos réactions face à ces constats ? Les recommandations présentées par la Cour des comptes vous paraissent-elles aller dans le bon sens ?

S'agissant de la circulaire qui ne respecterait pas les dispositions applicables en termes de temps de travail pour les personnels non enseignants des universités, quelle est plus précisément votre analyse ? Quelles dispositions comptez-vous prendre ?

Pourquoi le dispositif d'intéressement ne fonctionne-t-il pas ? Ne constituerait-il pas un formidable outil d'attractivité pour les universités, fondé sur la performance ?

Enfin, dans le domaine immobilier, s'il convient de se réjouir pour les établissements qui disposent de la dévolution immobilière, sa généralisation aurait un coût de dotation annuelle estimé à 850 millions d'euros pour l'État. Comment avancer sur ce sujet et poursuivre ainsi l'autonomie des universités dans le domaine du patrimoine immobilier ?

**Mme Simone Bonnafous, directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP).** – En propos liminaire, je tiens à souligner que je me réjouis de la publication de ce rapport. La formule du titre de l'enquête, « *une réforme à poursuivre* », me convient tout à fait. La réforme de l'autonomie des universités a été entamée il y a sept ans et a été approfondie par les ministres et secrétaires d'État successifs. Nous sommes d'accord avec l'idée selon laquelle le bilan de la réforme est globalement positif et qu'il convient désormais de l'approfondir et de l'améliorer.

Je confirme que la situation des établissements s'améliore. En 2008, l'État n'avait sans doute pas pris immédiatement la mesure de l'accompagnement nécessaire vers l'autonomie. Vous rendez justice à l'effort que nous fournissons depuis 2012 pour organiser un système d'accompagnement, de suivi et d'alerte, avec les recteurs. Ces derniers ne sont pas beaucoup cités dans le rapport. Or les recteurs et les contrôleurs budgétaires académiques sont des acteurs essentiels de cette amélioration.

L'État continue à accompagner les établissements. Dans cette période budgétaire difficile, l'enseignement supérieur figure parmi les secteurs préservés. Vous avez d'ailleurs mentionné, monsieur le sénateur, l'annonce par le Premier ministre de l'absence de mobilisation des fonds de roulement des établissements. Je rappelle que 800 millions d'euros ont été décaissés l'année dernière au titre du programme d'investissement d'avenir (PIA), qui ont abondé l'ensemble des sites. Environ 20 millions d'euros par an sont alloués dans les grands sites dans le cadre de l'opération « Campus ». Vous l'avez dit, madame la présidente, il y a d'un côté les moyens récurrents – qui, j'insiste, sont constants – accompagnés de 1 000 créations d'emplois par an, avec la masse salariale correspondante, et, d'un autre côté, tous les moyens apportés par le PIA et l'opération « Campus ». Cette dernière est un soutien important en matière d'immobilier.

Pour répondre au premier point sur lequel vous m'avez interrogée, la différence de moyens alloués entre établissements est d'abord une différence historique. Les plus anciens ont très souvent une dotation totale plus favorable que celle des établissements récemment créés. Vous avez également raison d'indiquer qu'il n'y a pas eu de redéploiement massif entre les établissements car le Gouvernement considère qu'il faut soutenir les universités intensives de recherche qui, certes, apparaissent mieux dotées que d'autres dans le modèle d'allocation des moyens mais qui, dans la compétition internationale, ont plutôt moins de moyens que les universités de même type. Le souci du Gouvernement est de ne pas pénaliser les universités qui sont en compétition avec les universités les mieux dotées au monde, tout en soutenant celles qui n'occupent pas la même place dans les classements mais qui, pour autant, ont besoin de moyens pour assurer leurs missions de service public. Cette question est posée depuis que le modèle d'allocation des moyens existe. Je souligne d'ailleurs que le modèle SYMPA a fonctionné : il a permis en particulier, entre 2008 et 2012, d'affecter les moyens de fonctionnement de façon très différenciée. L'augmentation des moyens de fonctionnement est allée de + 5 % à + 50 % selon les établissements. Depuis 2012, ce modèle sert essentiellement à distribuer les emplois selon les besoins des universités. Pour le reste, les dotations sont effectivement reconduites d'année en année, avec tout de même quelques augmentations tenant compte de certaines mesures liées au CAS « Pensions » ou d'autres mesures relatives aux ressources humaines. Je ne peux donc pas laisser dire qu'il n'y a absolument pas de différenciation selon les établissements.

Nous avons également regardé s'il y avait un lien entre la situation financière des établissements et leur place dans le modèle d'allocation des moyens. Il n'y a pas de corrélation. Il est possible d'être sous-doté dans le modèle tout en ayant une situation financière saine et inversement.

Concernant les versements, je souhaiterais rassurer la Cour des comptes sur la notification des moyens alloués, qui est aussi complète que

possible. 97 % des moyens sont notifiés dès le début d'année. En revanche nous ne pouvons pas notifier une petite partie des moyens car ils sont attribués à la suite d'une enquête ou d'un appel d'offres, par exemple les contrats doctoraux spécifiques aux élèves des écoles normales supérieures et de l'école polytechnique. L'essentiel est de notifier les moyens le plus tôt possible et, ensuite, que le ministère des finances ne menace pas de remettre en cause les versements en fin d'exercice.

Actuellement, les versements sont effectués par trimestre. Serait-il préférable d'effectuer des versements mensuels ? Ce sera à la conférence des présidents d'université (CPU) de le dire. Je ne suis *a priori* pas convaincue de l'intérêt du versement mensuel car, outre la multiplicité des actes techniques pour le ministère, il n'y aurait plus de marge de trésorerie laissée aux universités. Il conviendrait d'examiner attentivement cette question avant de se lancer dans une opération qui pourrait être risquée.

S'agissant des ressources propres, on ne peut qu'être d'accord avec les constats dressés. Ces ressources ont tout de même augmenté sur la période 2012-2015. Effectivement, les recettes de taxe d'apprentissage ont baissé mais la formation continue a augmenté de 11 % sur cette période. Les contrats de recherche - en particulier de l'Agence nationale de la recherche (ANR) - ont explosé (+ 256 %) mais aussi les recettes liées à diverses prestations. Il y a des manifestations d'inquiétude très fortes s'agissant de la taxe d'apprentissage. La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale visait en effet à allouer une part plus importante de la taxe au financement de l'apprentissage lui-même par rapport à celui des équipements des formations professionnelles. Nous n'avons à ce jour que des remontées partielles : les écoles d'ingénieurs ont, pour certaines d'entre elles, fait état de chiffres très alarmants mais ce n'est pas le cas pour toutes. La notoriété de certaines grandes écoles les protège-t-elle mieux ? C'est possible mais encore trop tôt pour le dire. Le secrétaire d'État est convaincu qu'il faudra revoir ce sujet au niveau interministériel si le problème se confirme.

Pour les écoles d'ingénieurs, nous utilisons un nouveau modèle de répartition des moyens, qui remplace le modèle SYMPA, baptisé MODAL (modèle d'allocation des moyens). Nous sommes allés au bout de la réforme prônée notamment par le rapport sur le bilan consolidé des sources de financement des universités de Philippe Adnot et Dominique Gillot, au nom de la commission des finances et la commission de la culture, et par la Cour des comptes, en intégrant la masse salariale et en faisant évoluer les critères d'activité et de performance, en tenant notamment compte du fait que le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) ne note plus les équipes de recherche. Nous avons donc désormais l'expérience d'un modèle intégrant la masse salariale - ceci est techniquement faisable. Il s'agit ensuite d'un choix politique qui ne dépend pas de ma direction. Nous ne pensons pas qu'il faille absolument avoir le

---

même modèle pour les écoles d'ingénieurs que pour les universités mais la question reste ouverte. Ensuite reste l'abondement en moyens du système pour qu'il tourne...

Faudrait-il envisager d'attribuer les moyens uniquement à travers le contrat ? Il s'agit sans doute de notre principal point de divergence avec la Cour des comptes. Je suis, à l'heure actuelle, assez réservée sur cette proposition, tout d'abord pour une raison purement technique. Cela supposerait de passer tous les contrats au même moment pour 25 sites et 240 établissements. La France est actuellement organisée en cinq vagues afin de suivre et de traiter l'ensemble des contrats. Cette réforme serait donc tout sauf simple.

Se poserait ensuite la question de notre capacité à nous engager pour allouer l'ensemble des moyens pour cinq ans alors même que le budget de l'enseignement supérieur connaît des « coups de rabot ». Aujourd'hui, les montants votés en loi de finances évoluent considérablement en cours d'année. Il s'agit d'une réalité.

Je souligne que les contrats servent aussi à beaucoup d'autres choses qu'à allouer des moyens financiers. Certains emplois sont, par exemple, alloués au titre du contrat. Le contrat est un outil politique bien autant que financier : il est utilisé par les établissements pour définir des stratégies communes mais aussi pour faire passer des messages en interne.

Hormis ce point relatif à l'allocation de moyens dans le cadre de contrats, je partage complètement les grandes lignes du rapport de la Cour des comptes.

**M. Brice Lannaud, chef du service des personnels enseignants de l'enseignement supérieur et de la recherche, adjoint à la directrice générale des ressources humaines.** – Vous nous interrogez sur les recommandations faites par la Cour des comptes en matière de gestion des ressources humaines. Une première recommandation nous encourage à poursuivre la simplification des cadres statutaires des personnels administratifs et techniques et des modalités de gestion de ces différents corps. Cette recommandation serait complexe à mettre en œuvre. Les statuts des différents corps – techniques, administratifs, bibliothèques, médico-sociaux etc. – correspondent à des missions et à des métiers différents et les statuts reflètent les nécessités qui leur sont propres. De plus, plusieurs de ces corps sont interministériels, que nous partageons avec d'autres administrations : il s'agit là d'un facteur positif en termes de mobilité et de perspectives de carrière offertes aux agents, mais en contrepartie la gestion de ces corps et les modalités statutaires doivent tenir compte des besoins propres des autres administrations. C'est la difficulté sur laquelle on buterait pour aller plus loin dans l'harmonisation des cadres statutaires. Néanmoins, pour faciliter les choses pour les universités, il existe depuis deux ans une circulaire unique de gestion des ressources humaines qui s'est substituée à une dizaine de circulaires qui existaient auparavant.

En ce qui concerne la simplification des régimes indemnitaires, la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) va progressivement s'étendre à l'ensemble de ces corps. Les corps administratifs sont concernés depuis septembre 2015, les corps des ingénieurs et personnels techniques de recherche et de formation (ITRF) le seront au premier semestre 2016, et les personnels des bibliothèques en janvier 2017.

Vous évoquez également la recommandation relative au temps de travail des personnels BIATSS (bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniciens, de service et de santé). Il s'agit d'une question très sensible socialement. Il faut distinguer entre ce qui relève de la circulaire du ministère elle-même et de l'application qui en est faite dans les universités. Année après année, le ministère encourage les universités à relever le temps de travail des personnels BIATSS lorsque celui-ci est sensiblement inférieur à la norme réglementaire, notamment à l'occasion des discussions contractuelles. En ce qui concerne la circulaire du ministère, vous relevez qu'elle est effectivement en contradiction avec un décret et un arrêté : c'est donc naturellement ces deux derniers qui prévalent. La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) va engager une expertise au niveau interministériel sur le sujet : nous serons donc probablement amenés à évoluer.

Vous évoquez enfin le régime de l'intéressement, aujourd'hui pratiqué par une vingtaine d'université. Le code de l'éducation prévoit que l'État a la possibilité, mais pas l'obligation, de prendre un décret pour encadrer ce régime. Depuis le début, l'État a fait le choix de ne pas prendre ce décret afin de laisser une liberté maximale aux universités. La Cour des comptes ne remet pas en cause ce choix, mais constate toutefois que paradoxalement, l'absence d'encadrement n'a pas facilité le recours à l'intéressement. Nous allons donc, en lien avec les établissements, proposer une circulaire pour faciliter son usage.

**M. Jean-Loup Salzman, président de la Conférence des présidents d'universités.** - Le rapport de la Cour des comptes, très intéressant et riche, s'appuie sur des chiffres choc sur le financement des universités : 200 millions d'euros d'excédent annuel, 1,5 milliard d'euros de fonds de roulement, 2 milliards d'euros de trésorerie. Il faut d'emblée préciser deux choses. D'une part, la réglementation nous interdit d'être en déficit : chaque établissement est donc forcément en excédent. D'autre part, cette somme représente l'ensemble des capacités d'autofinancement des établissements ; elle sert à payer les investissements, surtout à un moment où l'État se désengage. Sur les huit dernières années, le montant global des fonds de roulement est resté globalement stable : ces sommes n'ont pas été accumulées mais ont servi à financer les investissements.

Les présidents des universités ont su se saisir des responsabilités et compétences élargies de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités. La Cour des comptes note bien que nous avons géré correctement nos établissements, que nous avons pris la mesure des responsabilités que l'État nous a confiées. Je pense que nous avons fait de notre mieux pour être à la hauteur. Il faut toutefois que nous allions plus loin dans l'autonomie, notamment en matière de ressources humaines, de simplification des procédures budgétaires et d'immobilier - ce dernier point est indispensable, et nous sommes extrêmement favorables à la généralisation de la dévolution du patrimoine immobilier, comme l'a prévu la loi. Il faut aussi aller plus loin dans la simplification de la masse réglementaire qui nous paralyse dans nos formations par rapport à d'autres établissements, pour lesquels les choses sont beaucoup plus simples.

Je suis en accord avec la nécessité de simplifier le système d'allocation des moyens et de lui donner des objectifs clairs. Depuis 2011-2012, ce système a été bloqué et n'a connu ni augmentation, ni diminution. Je me permets de remarquer que si le gouvernement avait pris ses responsabilités, c'est-à-dire s'il avait décidé de préserver le modèle par répartition même en l'absence de moyens supplémentaires, cela aurait été douloureux pour les établissements mais au moins le système ne serait-il pas bloqué aujourd'hui. Cette remarque nous concerne tous car nous aurions été les premiers à nous plaindre. Par ailleurs, le nombre d'étudiants ne cesse d'augmenter : 80 000 étudiants supplémentaires en 2013, 30 000 en 2014, et une prévision de 40 000 en 2015 hors doubles inscriptions. Selon le secrétaire d'État lui-même, cela fait « deux universités de plus chaque année sans financement supplémentaire ».

S'agissant de la gouvernance, celle-ci peut évidemment être améliorée. Une bonne gouvernance n'est pas une fin en soi mais c'est un bien précieux. Nous avons bien évidemment des commissions et comités spécialisés sur un certain nombre de sujets. Faut-il en faire des normes nationales ? Je n'en suis pas persuadé mais c'est à discuter.

S'agissant des contrats d'objectifs et de moyens (COM), ceux des universités comprennent parfois toutes les composantes, parfois seulement certaines. Ils sont très différents selon que les établissements sont organisés de manière « facultaire » ou centralisée.

Nous partageons bien sûr les remarques de la Cour des comptes quant à l'extrême complexité des systèmes d'information. Lorsque j'ai été nommé président d'université, l'une de mes principales frustrations fut de voir que les systèmes d'information ne pouvaient pas s'améliorer rapidement. Alors que les grandes entreprises d'Internet offrent des systèmes performants, faciles et agréables à utiliser, force est de constater que ceux proposés par l'État ne sont pas à la hauteur dans ce domaine.

En ce qui concerne les règles prudentielles et de gestion, nous pouvons certes mobiliser davantage sur nos fonds de roulement. Une récente étude de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) et de l'inspection générale des finances (IGF) a montré que globalement seuls 20 % de ces fonds de roulement étaient mobilisables. Ce montant pourrait être augmenté, ne serait-ce qu'en modifiant certaines règles comptables qui nous sont imposées et qui sont de notre point de vue absurdes – par exemple l'obligation de provisionner les congés des fonctionnaires. Un travail de simplification et d'harmonisation doit être mené avec l'État et les commissaires aux comptes au sujet de ces règles budgétaires extrêmement compliquées qui nous enserrant.

Sur la gestion financière, nous sommes bien sûr favorables à un plan d'investissement mais encore faudrait-il pouvoir compter sur les engagements de l'État. Les coups de rabot, les décisions unilatérales ou encore les nouvelles charges imposées mais non financées troublent notre vision pluriannuelle et nous obligent à aller chercher l'argent là où c'est le plus facile, c'est-à-dire dans les investissements.

Vous avez évoqué la possibilité de payer les universités en douze fois par an et non plus en quatre fois comme c'est le cas actuellement. Le paiement en quatre fois a toutefois l'avantage de sécuriser le dernier versement : plus le dernier versement est faible, plus la tentation de certains à Bercy de le faire disparaître est forte... Ce n'est pas une considération technique, mais plutôt un enseignement de l'expérience récente.

Avec 83 % des dépenses, oui, la masse salariale est importante. Il faut toutefois se rappeler que nous sommes une industrie de main d'œuvre : nous n'avons pas de stocks, seulement de la matière grise pour enseigner à des étudiants désireux d'apprendre : c'est là notre raison d'être.

Sur la question des ressources humaines, je suis en désaccord avec Brice Lannaud : d'énormes marges de manœuvre subsistent et il est possible de simplifier les choses. D'ailleurs nous l'avons fait pour les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST), qui ont leur corps particulier. Et, oui, il est souhaitable de confier des compétences pleines et entières aux universités dans ce domaine. A l'heure actuelle, quand on veut donner un avertissement à un personnel BIATSS, il faut s'adresser, suivant son corps, soit au recteur, soit au ministre : vous voyez l'ampleur des simplifications qui peuvent être envisagées !

Je voudrais d'ailleurs rappeler qu'en matière de ressources humaines, nous ne sommes pas gérés par le ministère de l'enseignement supérieur mais par celui de l'éducation nationale. D'ailleurs, Brice Lannaud travaille dans un service interministériel qui dépend du ministère de l'éducation nationale.

Sur la question du patrimoine immobilier, la dévolution est prévue par la loi et je pense qu'il serait souhaitable qu'indépendamment des

sommes importantes en jeu, nous puissions pleinement en disposer, pour développer une vision de long terme et en améliorer constamment la gestion.

L'accession aux responsabilités et compétences élargies dans un certain nombre de domaines nous a permis de gérer au plus près et de la meilleure façon possible l'adéquation de nos ressources et de nos besoins. La dévolution du patrimoine immobilier nous permettrait d'améliorer la fluidité de sa gestion. D'ailleurs, la CPU a fait un certain nombre de propositions à votre assemblée pour qu'en cas de vente du patrimoine immobilier des universités, la somme leur revienne au lieu d'être versée quasiment exclusivement à l'État, ce qui est totalement contreproductif. Nous disposons du troisième patrimoine immobilier de l'État et je crois que les sommes tirées des ventes de ce patrimoine depuis quatre ou cinq ans n'ont pas dépassé le million d'euros.

Concernant les méthodes d'allocation des moyens, le modèle « SYMPA » avait pour avantage d'être un système de répartition des ressources et non un système d'objectifs. Malheureusement, il est plus difficile de répartir la pénurie que des moyens supplémentaires, ce qui explique pourquoi il n'a fonctionné qu'un temps. Un bon système de répartition des moyens pourrait néanmoins être à la fois plus simple et plus incitatif. Le secrétaire d'État a annoncé qu'il n'évoluerait pas cette année : nous espérons donc que ce sera le cas l'an prochain.

Les disparités de moyens entre les universités proviennent en effet de l'histoire, du système d'allocation des moyens que je viens d'évoquer mais également de la qualité de la gestion pour chacune d'entre elles. Pour véritablement parvenir à plus d'équité dans l'allocation des ressources, il faudrait disposer d'un modèle qui s'appuie sur une connaissance précise des coûts. Nous y travaillons même si cela prend beaucoup de temps.

Quant au rôle central du contrat, je rappellerai juste que l'incitation financière des contrats de site et d'établissement ne représente que 0,2 % de nos moyens, il s'agit donc d'une incitation politique, d'une mobilisation de nos communautés, mais certainement pas d'un intéressement financier.

**M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis de la commission de la culture.** - La Cour des comptes constate que le levier des différenciations de régimes indemnitaires n'a quasiment pas été utilisé par les universités. Pourquoi ce blocage et comment le lever ? La Cour des comptes considère également que le système actuel d'allocation des moyens aux universités n'est plus adapté au nouveau contexte. Quel serait selon vous le dispositif idéal et comment le ministère pourrait-il valoriser les gestionnaires rigoureux ? La Cour des comptes souligne les statuts des personnels encore trop nombreux, quels chantiers la direction générale des ressources humaines a-t-elle engagés pour améliorer cette situation et simplifier le dispositif actuel ? Selon quelles modalités une nouvelle étape de responsabilité en matière de ressources humaines, que la Cour des comptes appelle de ses vœux, pourrait-elle être organisée ? Enfin, quelles seraient

l'ensemble des conditions nécessaires pour que les universités s'emparent pleinement de la gestion de leur patrimoine immobilier ?

**M. Michel Bouvard.** - Je tenais tout d'abord à rappeler que les informations qui ont été réunies pour rédiger le présent rapport n'auraient jamais pu l'être sans la réforme des juridictions financières conduite en son temps par Philippe Séguin.

Beaucoup de constats dressés par ce rapport sont connus de longue date et je les avais également relevés dans un rapport d'évaluation et de contrôle que j'avais écrit avec Alain Claeys par le passé : il y était déjà question du problème des systèmes d'information, de la faiblesse de la formation continue dans les ressources des universités... Beaucoup de ces points négatifs ont peu évolué, et c'est relativement accablant.

Se pose toujours également le problème de l'incapacité de reconstituer les financements consacrés à la recherche, et notamment la question des unités mixtes. C'est un sujet récurrent sur lequel le Parlement attire l'attention depuis des années et qui figure dans tous les questionnaires budgétaires sur l'enseignement supérieur depuis maintenant plus d'une décennie.

Je voudrais avoir des informations sur la réforme des dotations. Nous avons bien compris que l'histoire pèse, qu'il y a une nécessité d'équité mais il faut que nous arrivions à faire progresser la culture de la performance. Pour ma part, je souhaiterais faire deux propositions à la Cour des comptes et à la directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle. Ne faut-il pas, dans une réforme des dotations, prendre en compte le fait qu'une université effectue des contrôles sur l'activité des enseignants-chercheurs ? Nous ne pouvons pas nous contenter de simples encouragements à atteindre le temps de travail réel, c'est insupportable pour le contribuable ! De même, lorsque les universités vont chercher des ressources propres, par exemple en développant la formation continue, qui représente seulement 2 % de leurs recettes, alors qu'elles pourraient bien davantage en bénéficier, il faut le prendre en compte dans les dotations pour inciter à la performance.

S'il est techniquement impossible de renouveler tous les contrats en même temps, ne peut-on au moins les faire converger avec un lissage dans le temps ?

Sur le patrimoine des universités, je suis partagé, en tant que rapporteur spécial sur l'immobilier de l'État, entre l'idée de faire un nouveau « trou dans la raquette », après celui consenti à la Défense, en favorisant un retour pour les universités des sommes issues des ventes de leur patrimoine immobilier et l'idée de conserver pour l'État les 50 % consacrés à son désendettement. Mais je fais le même constat que le président de la CPU. Aujourd'hui la situation est figée parce qu'il n'y a pas de cessions ou très peu de cessions du patrimoine des universités par l'État. Il y a déjà un « trou

dans la raquette » qui concerne Saclay : c'est moi qui ai porté l'amendement coupable, par lequel nous avons autorisé le retour des cessions immobilières aux universités concernées pour les opérations qui avaient lieu à Saclay. Désormais, je suis plutôt en faveur de ces retours immobiliers et désireux de sortir du moratoire sur la dévolution, cette sortie étant une obligation en termes de performances, même si l'on ne peut pas la donner à tout le monde.

Ultime question, Madame la directrice : en régime d'autonomie, quelle est l'utilité aujourd'hui des chancelleries des universités ?

**M. Éric Doligé.** - Le rapport de la Cour des comptes est très pédagogique et montre bien la direction qu'il faut emprunter. J'ai noté que Simone Bonnafous - qui m'a replongé dans la complexité du monde universitaire - évoquait régulièrement l'année 2012 comme une césure. Que s'est-il passé de spécial en 2012 pour qu'on puisse ainsi évoquer un avant et un après ?

Ma question porte sur les investissements. Vous êtes inquiets pour les investissements futurs des universités, compte tenu de la baisse à venir des dotations. Personne n'a évoqué jusqu'ici le rôle des collectivités territoriales dans le financement de certains investissements des universités. Pourtant, il est évident que les universités vont subir à la fois une baisse importante des dotations de l'État mais également des financements des collectivités territoriales. Ce sera un choc et j'ignore dans quelle mesure vous l'avez programmé.

Ma seconde question concerne la hausse du nombre des étudiants ces dernières années, hausse dont il est actuellement beaucoup question dans les médias. Là encore, qu'est-il prévu pour y faire face ? Notre système universitaire va-t-il continuer à se dégrader ?

**M. Francis Delattre.** - En dehors des questions de gestion des universités, je souhaiterais faire une remarque qui porte sur le Crédit impôt recherche (CIR), auquel une commission d'enquête que j'ai présidée a été récemment consacrée.

Les grands instituts publics - Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Institut national de la recherche agronomique (INRA) par exemple - se sont engagés dans des partenariats avec les entreprises au titre du CIR et récupèrent de ce fait environ 500 millions d'euros à travers ces projets. Dans le cas des universités, les partenariats demeurent encore très insuffisants et, surtout, très disparates.

À Nice, par exemple, il n'existe quasiment pas de partenariats entre les universités et les entreprises, alors que la région compte pourtant deux grands pôles de recherche. Or, nous avons senti à travers nos échanges qu'il y avait un vrai blocage : pourquoi ? À Grenoble, c'est tout l'inverse, c'est très ouvert !

Lorsque l'on sait que le CIR représente presque 6 milliards d'euros, on ne peut que se dire que les instituts ont bien raison de s'engager dans des partenariats avec les entreprises et que les universités devraient faire la même chose, pour leur plus grand bien et pour le bien de notre économie. Pourquoi existe-t-il des blocages sur ce point ? Il faut vraiment les surmonter.

**M. Maurice Vincent.** – Il faut se féliciter du choix fait par la Nation depuis dix ans de faire de l'enseignement supérieur et de la recherche une priorité. Dans le contexte budgétaire compliqué que nous connaissons, l'effort réalisé en direction de l'enseignement supérieur et la recherche, que ce soit à travers les investissements immobiliers, le programme d'investissements d'avenir (PIA) ou les créations de postes supplémentaires, doit être souligné. L'objectif contenu dans le récent rapport de la stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES) de porter à 60 % d'une classe d'âge la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur d'ici 2025 confirme cette orientation. Il est donc important d'utiliser au mieux les moyens en hausse dans ce secteur.

J'aimerais me concentrer sur quelques points saillants. Tout d'abord, l'administration doit avoir conscience du fait que des fonds de roulement excédentaires dans des universités ne sont pas comparables à des fonds de roulement excédentaires dans les chambres de commerce et d'industrie (CCI). Je prends cet exemple car les réserves des CCI ont été ponctionnées à plusieurs reprises du fait de leur hausse constante. Une telle mesure ne doit pas s'appliquer aux universités. À cet égard, la décision prise récemment de ne pas ponctionner à nouveau de 100 millions d'euros les fonds de roulement des universités va dans le bon sens. C'est une solution qu'il convient également d'éviter à l'avenir.

Il me paraît ensuite éminemment souhaitable de trouver de nouvelles ressources propres pour les universités. Cependant, je ne pense pas que la solution puisse venir du développement de la formation continue dans les universités, objectif qui est poursuivi depuis longtemps. La contribution de la formation continue au financement de l'enseignement supérieur et de la recherche est faible et devrait le rester, même si elle peut être améliorée. On ne peut pas demander aux universités d'être à la fois les « championnes d'Europe » de la recherche, d'accueillir chaque année un nombre croissant d'étudiants, de créer de nouvelles formations et de se rapprocher du monde économique, tout en développant la formation continue. De surcroît, la formation continue nécessite des investissements et des compétences particulières qui ne sont pas reconnues dans la carrière des universitaires. Je ne crois donc pas au financement massif des universités par la formation continue.

S'agissant de l'augmentation des droits d'inscription, les sénateurs socialistes de la commission des finances sont en désaccord avec la préconisation du rapporteur spécial, ce qui nous empêchera de souscrire à

son rapport. Nous considérons en effet que l'effort financier réalisé par la puissance publique est inégal selon les filières d'enseignement supérieur, avec par exemple un fort soutien apporté aux classes préparatoires ou à certaines grandes écoles d'ingénieurs. Tant qu'une plus grande équité n'aura pas été trouvée en la matière, on ne peut pas demander aux étudiants des universités d'accroître leur contribution financière.

Enfin, la gestion du patrimoine constitue un enjeu considérable. Avant la réforme sur l'autonomie des universités, le budget de l'État n'était pas suffisamment abondé, et ce de manière considérable puisqu'il y avait dix fois moins de crédits que ce qui était nécessaire pour assurer une maintenance correcte du patrimoine universitaire. Avec l'autonomie, le problème financier pèse sur le budget des universités.

**M. Antoine Lefèvre.** – Je remercie le rapporteur spécial d'avoir sollicité la Cour des comptes pour réaliser un travail en profondeur sur l'autonomie financière des universités. Je retiens en particulier la première préconisation faite par le rapporteur spécial visant à établir des « *règles prudentielles adaptées* » et à ne pas pénaliser les établissements rigoureux. À ce titre, je souhaite revenir sur la ponction de 100 millions d'euros qui a été opérée en 2015 sur les réserves de certains établissements. Celle-ci a envoyé un très mauvais signal, en pénalisant les établissements les plus vertueux au profit des établissements les moins économes. La nouvelle région Nord--Pas-de-Calais-Picardie a payé le plus lourd tribut, puisque l'université d'Artois a fourni à elle seule un quart de la somme, soit 24 millions d'euros, et que l'université Lille 2 s'est vue amputée de 9 millions d'euros. En Picardie, l'université technologique de Compiègne (UTC) a également été concernée pour 2 millions d'euros. C'est un coup terrible qui a été porté à la formation des jeunes de cette région, dont le taux de chômage est particulièrement élevé. Cette ponction a été perçue comme un retour déguisé du pilotage par l'État du budget des universités. L'autonomie reste un exercice difficile, semble-t-il...

**M. Marc Laménie.** – J'aimerais revenir sur une critique faite par la Cour des comptes, qui appelle à mettre fin aux « multiples irrégularités » qu'elle a pu constater lors de ses contrôles dans l'usage des régimes indemnitaires. Alors que l'on prône la transparence à tous les niveaux, il s'agit d'une critique grave, car nous sommes en présence d'argent public. En outre, le recollement des données financières et comptables des universités n'a pas été aisé. Je m'interroge donc : comment a-t-on pu en arriver là ?

**Mme Simone Bonnafous.** – Concernant les systèmes d'information, c'est effectivement un des points qui avance le moins bien. Pour autant, on ne peut pas dire que nous sommes dans l'immobilité : des progrès ont été réalisés. Cela est notamment vrai pour ce qui est de l'articulation entre les organismes de recherche et les universités, à travers le suivi des budgets des unités mixtes de recherche (UMR).

Un travail commun est conduit par les universités, les organismes de recherche, le ministère et l'Agence de mutualisation des universités et établissements d'enseignement supérieur et de recherche (AMUE) afin d'améliorer les systèmes d'information. Récemment, un outil commun de gestion financière des UMR CNRS-Université, « GESLAB », ainsi qu'un logiciel « TEMPO » pour la gestion des feuilles de temps des personnels, essentiels pour les contrats de recherche européens, ont été mis au point. Désormais, les organismes de recherche sont également membres de l'AMUE. En tout état de cause, l'articulation entre la recherche et l'enseignement supérieur est fondamentale.

S'agissant de la performance, le modèle d'allocation des moyens MODAL a évolué afin d'intégrer la masse salariale, ce que préconisent la Cour des comptes et le Sénat depuis longtemps. MODAL contient des indicateurs de performance ; il existe par exemple un indicateur qui mesure l'évolution des ressources de formation continue et un autre indicateur qui tient compte de la façon dont les établissements participent aux programmes européens.

**M. Michel Bouvard.** – Ne pourrait-on pas y ajouter également un indicateur relatif au temps de travail ?

**Mme Simone Bonnafous.** – Sur le temps de travail, je crois qu'il existe une certaine hétérogénéité selon les universités. Je peux simplement dire que je m'étais efforcée de faire appliquer les 1 607 heures annuelles dans un établissement que j'ai dirigé.

La relation que le ministère entretient avec les établissements est une relation d'autonomie et de respect. L'État finance l'enseignement supérieur à plus de 90 % et a donc une responsabilité vis-à-vis des établissements. Nous les accompagnons notamment lorsqu'ils sont en situation difficile y compris au niveau des recteurs et des contrôleurs budgétaires. Je prends par exemple le cas de l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines (UVSQ), qui était en quasi cessation des paiements il y a quelques années. Nous n'avons pas pénalisé cette université, déjà en difficulté, en lui attribuant moins de dotations. Nous l'avons au contraire accompagnée dans sa restructuration administrative, et je suis assez fière du fait que l'UVSQ ait désormais un compte de résultat positif, qu'elle reconstitue son fonds de roulement et qu'elle soit en train de rembourser à l'État l'aide qui lui a été apportée.

En 2012, nous avons pris conscience du fait qu'un certain nombre d'établissements était en grande difficulté financière, et qu'il était nécessaire de les accompagner par la mise en œuvre de plusieurs mesures. L'État a par exemple délégué des groupes d'inspecteurs généraux ainsi que des personnels du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche auprès des établissements, afin de réaliser des diagnostics flash ou encore des audits approfondis. Des progrès ont également été réalisés sur la

remonté des données, s'agissant notamment des données financières des établissements, qui sont aujourd'hui régulièrement mises à jour.

Concernant la dévolution du patrimoine immobilier aux universités, le secrétaire d'État a estimé qu'il s'agissait d'un sujet majeur dès son arrivée et il a récemment indiqué qu'une hypothèse actuellement à l'étude était de réaliser, dans le cadre du troisième PIA annoncé, un appel à projets sur la dévolution afin qu'elle s'étende à d'autres établissements.

**M. Jean-Loup Salzmänn.** – Je suis président d'université depuis huit ans et j'ai déjà vu passer trois régimes indemnitaires des personnels. Les irrégularités qui ont été mentionnées par la Cour des comptes sont notamment liées à la complexité de la réglementation.

Une piste d'économie envisageable pour l'État serait d'alléger l'obligation qui lui est faite de remettre en état les bâtiments avant de les transférer.

S'agissant de la formation continue, la récente réforme n'a pas facilité son développement car ce sont les partenaires sociaux qui décident qui est éligible. Ainsi, lors des réunions des comités régionaux, la plupart du temps les diplômes universitaires n'ont pas été retenus comme éligibles à la formation continue. De même, alors que les universités ont le monopole de la formation initiale des médecins, elles sont complètement exclues de leur formation continue.

Concernant le rôle des collectivités territoriales en termes d'investissement, les contrats de plan État-région (CPER) vont effectivement souffrir de la baisse des dotations de l'État. C'est un choc auquel il convient de se préparer.

Concernant le CIR, les universités réalisent beaucoup de recherches partenariales avec les entreprises. Nous avons proposé aux deux assemblées de modifier un certain nombre de règles du CIR, afin de favoriser l'embauche des jeunes chercheurs. L'emploi de docteurs dans les entreprises est extrêmement favorable à la quantité et à la qualité des recherches qui y sont effectuées. Je pense par exemple au dispositif de bourses CIFRE (conventions industrielles de formation par la recherche), qui encourage la présence de docteurs en entreprises. C'est une excellente chose que le secrétaire d'État veuille en augmenter le nombre comme je l'ai lu dans la presse.

**M. Brice Lannaud.** – Concernant les questions relatives à la gestion des ressources humaines, je tiens à rappeler que la priorité des prochains mois est la mise en place du RIFSEEP pour l'ensemble des corps administratifs, techniques, sociaux et de santé. Ce régime va se substituer à plusieurs régimes indemnitaires existants et apporter de la simplification.

Je retiens par ailleurs du rapport de la Cour des comptes le constat qu'il existe des marges d'autonomie qui ne sont pas utilisées en matière de la

gestion des ressources humaines, par exemple s'agissant de l'intéressement, pour lequel il nous revient de mieux expliquer comment l'utiliser, ou de la modulation de service.

Pour finir, j'aimerais mentionner des avancées concernant les enseignants chercheurs dans les disciplines du droit et des sciences économiques et de gestion, avec la suppression du recrutement par jury national pour l'agrégation interne ou en décontingentant les obligations de recrutement pour le concours d'agrégation externe.

**Mme Sophie Moati.** – Je souhaiterais insister sur la première de nos recommandations, qui me paraît inclure l'ensemble des éléments permettant la poursuite de ce processus d'autonomie : il s'agit de fusionner les procédures d'allocation des moyens et de définition des objectifs des universités dans un cadre contractuel unique. Cela permettrait, avant chaque négociation de contrat, d'évaluer la situation financière de chacune des universités.

Pour la Cour des comptes, les fonds de roulement des universités ne doivent pas être sanctuarisés par principe. Il convient de disposer d'un audit financier université par université. Par ailleurs, je souhaiterais nuancer ce que Jean-Loup Salzmann a dit : les fonds de roulement ne constituent pas la source de l'investissement des universités. Notre étude a montré que celui-ci a pu se faire grâce à la subvention publique, et la capacité d'autofinancement sans qu'il y ait de prélèvement sur le fonds de roulement.

En outre, la Cour des comptes a eu plusieurs fois l'occasion d'exprimer son regret s'agissant de la disparition de la prise en compte des indicateurs de performance dans l'allocation des ressources, notamment en matière de recherche.

Afin d'utiliser au mieux l'ensemble des leviers financiers, il nous paraît essentiel de mettre en œuvre cette procédure fusionnée d'allocation de moyens. Il est nécessaire de réaliser, dans le cadre du processus de contractualisation, des audits de la situation des universités, afin de connaître les moyens devant être mobilisés. J'entends bien les problèmes de faisabilité que cela peut poser, mais il n'est pas nécessaire de conclure l'ensemble des contrats au même moment, cela peut se faire par vagues. Les méthodes employées aujourd'hui ne sont pas complètement efficaces. L'évaluation de l'atteinte des objectifs à mi-parcours me paraît également fondamentale.

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial.** – Pour bien travailler, il faut partir d'un bon constat. Le rapport de la Cour des comptes permet de l'établir et de réfléchir en connaissance de cause.

Comme la Cour des comptes, je considère que l'on ne peut pas parler d'autonomie s'il n'y a pas de visibilité dans le temps. La contractualisation est donc nécessaire, même si elle ne concerne pas la totalité des moyens alloués – car l'État ne peut pas non plus totalement se

lier les mains. Sinon, l'université peut voir chaque année remis en cause les engagements qu'elle a pris de manière pluriannuelle par ailleurs.

Si j'ai bien compris, afin de poursuivre la dévolution du patrimoine, vous envisagez une mobilisation du PIA ?

**Mme Simone Bonnafous.** - Oui, c'est le souhait que le secrétaire d'État a exprimé.

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial.** - La réunion se termine donc par une annonce concrète ! Cela montre bien que la dévolution ne peut pas se faire dans un cadre ordinaire, mais seulement extraordinaire, car il y a une impasse financière que nous connaissons alors que le coût s'élève à 850 millions d'euros par an.

Les universités devront également savoir se recentrer sur leur cœur de métier et s'adapter en ayant par exemple recours à la location avec d'autres partenaires.

J'aimerais également dire à Maurice Vincent qu'il serait dommage de ne pas soutenir le rapport à cause d'une recommandation qui ne constitue pas l'essentiel de celui-ci. J'aimerais insister sur un point : les boursiers ne paient pas de droits d'inscription, et il y a 30 % de boursiers environ. Le budget par étudiant correspond à un montant d'environ 10 000 euros. Si l'on augmente de 200 euros les droits d'inscription, on double la capacité pour les universités de prendre des initiatives qualitatives, afin que les étudiants travaillent dans de meilleures conditions. Aujourd'hui, les universités sont complètement bloquées car la quasi-totalité de leurs dépenses sont déjà affectées. Je vais d'ailleurs réaliser prochainement un rapport sur les bourses, qui sortira au début de l'année prochaine.

À terme, c'est l'orientation des étudiants qui devra être améliorée afin de mieux maîtriser leur nombre et que les moyens affectés soient adaptés aux besoins.

**M. Charles Guené, président.** - Je vous remercie.

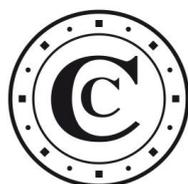
**La commission a autorisé la publication de l'enquête ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information de M. Philippe Adnot.**



**ANNEXE :  
COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES  
À LA COMMISSION DES FINANCES**



Cour des comptes



# L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES UNIVERSITÉS : UNE RÉFORME À POURSUIVRE

Communication à la commission des finances du Sénat

Juin 2015



# Sommaire

<b>AVERTISSEMENT</b> .....	<b>5</b>
<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>9</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>13</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>15</b>
<b>CHAPITRE I - UNE SITUATION FINANCIÈRE GLOBALEMENT SATISFAISANTE À L'ISSUE DU PASSAGE À L'AUTONOMIE</b> .....	<b>17</b>
<b>I - UNE FIABILISATION DIFFICILE DES DONNÉES FINANCIÈRES ET COMPTABLES</b> .....	<b>17</b>
A - Une amélioration progressive de la qualité des comptes .....	18
B - Une multiplicité de sources de financement et d'organismes .....	20
<b>II - UNE ÉVOLUTION POSITIVE DE LA SITUATION D'ENSEMBLE</b> .....	<b>20</b>
A - Un traitement budgétaire favorable.....	21
B - Une stabilisation récente des résultats comptables.....	21
C - Un excédent agrégé de 680 M€ dégagé en 2014 par l'activité courante .....	24
D - Une capacité d'autofinancement reconstituée.....	24
<b>III - DES NIVEAUX ÉLEVÉS DE FONDS DE ROULEMENT ET DE TRÉSORERIE</b> .....	<b>25</b>
A - La stabilité des fonds de roulement.....	25
B - Une trésorerie de plus de 2,2 Md€ .....	28
<b>IV - DES DISPARITÉS IMPORTANTES ENTRE LES ÉTABLISSEMENTS ET DES POSTES NÉCESSITANT UNE VIGILANCE PARTICULIÈRE</b> .....	<b>28</b>
A - Des situations hétérogènes.....	29
B - Une dépendance forte aux financements publics .....	31
C - Le poids croissant des dépenses de personnel.....	33
D - Le niveau de financement des investissements.....	34
<b>CHAPITRE II - L'AUTONOMIE, FACTEUR DE MODERNISATION DE LA GESTION</b> .....	<b>37</b>
<b>I - UNE AMÉLIORATION DU PILOTAGE DES ÉTABLISSEMENTS À POURSUIVRE</b> .....	<b>37</b>
A - Un rôle des conseils d'administration insuffisamment stratégique.....	37
B - Une rénovation du pilotage budgétaire .....	38
C - Des carences dans les systèmes d'information.....	42
<b>II - DES POLITIQUES DE RESSOURCES HUMAINES À ÉLABORER</b> .....	<b>45</b>
A - Une professionnalisation de la gestion des ressources humaines à marche forcée .....	45
B - La priorité accordée au pilotage de la masse salariale .....	48
C - Les marges de manœuvre existantes .....	52
D - La nécessaire adaptation du cadre national à l'autonomie de gestion des établissements .....	54
<b>III - LE PARC IMMOBILIER : PASSER À UNE LOGIQUE DE SITE</b> .....	<b>58</b>
A - Une amélioration partielle de la connaissance du parc .....	59
B - Un objectif d'optimisation des surfaces contraint par les particularités de l'immobilier universitaire .....	60
C - La dévolution : une expérience au coût élevé .....	64
D - Les moyens d'action disponibles .....	67

---

<b>CHAPITRE III - UN RENOUVELLEMENT DES RELATIONS AVEC L'ÉTAT</b> .....	<b>73</b>
<b>I - UNE TUTELLE QUI A TARDÉ À S'ADAPTER POUR ASSURER UN PILOTAGE STRATÉGIQUE</b> .....	<b>73</b>
A - La lente adaptation du ministère au nouveau contexte .....	73
B - Un suivi tardif de la situation financière .....	77
<b>II - UN NOUVEAU CADRE D'ALLOCATION DES MOYENS À DÉFINIR</b> .....	<b>79</b>
A - Une autonomie encore limitée .....	79
B - Les carences du cadre actuel d'allocation des moyens .....	81
C - Le contrat pluriannuel doit devenir le cadre de référence de l'allocation des moyens aux universités .....	87
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE</b> .....	<b>91</b>
<b>GLOSSAIRE</b> .....	<b>93</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>95</b>

## Avertissement

Par lettre du 20 novembre 2013, annexée au présent rapport, le président de la commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes de mener une enquête sur le bilan de l'autonomie financière des universités, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Par lettre du 30 décembre 2013, le Premier président a confirmé que la Cour serait en mesure de remettre au Sénat le rapport établi à la suite de cette enquête le 30 juin 2015.

La demande de la commission des finances du Sénat a été précisée lors d'une réunion tenue le 3 avril 2014 avec le rapporteur spécial M. Philippe Adnot. Le périmètre alors retenu pour les investigations de la Cour a été confirmé par un courrier du Premier président du 28 mai 2014.

Il a été convenu de ne pas établir un bilan exhaustif de l'ensemble des dispositions contenues dans la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) mais de se concentrer sur l'analyse des mutations engendrées par les nouvelles responsabilités financières des universités en termes de pilotage des établissements et de gestion des ressources humaines, et de mener une analyse particulière de la gestion du patrimoine immobilier.

La Cour a réalisé au cours des dernières années de nombreux travaux qui entrent dans le champ de cette problématique et dont les conclusions ont été reprises dans le cadre de l'enquête :

- À l'issue du contrôle des comptes et de la gestion de sept grandes universités parisiennes ayant bénéficié du passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE)<sup>1</sup>, la Cour avait alerté par un référé le 21 avril 2011 le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministre du budget sur les lacunes inquiétantes qui demeuraient dans les procédures comptables et les dispositifs de maîtrise des risques, et qui étaient de nature à réduire l'exercice de l'autonomie.
- L'enquête sur la gestion des enseignants-chercheurs réalisée en 2012 a mis en évidence les difficultés auxquelles se heurtent les présidents d'université dans la gestion des enseignants-chercheurs, du fait de la juxtaposition de décisions relevant pour une part d'instances nationales.
- À la suite de son enquête, en 2013-2014, sur l'allocation des moyens aux universités, la Cour a alerté par un référé le 3 novembre 2014 la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministre des finances et des comptes publics sur l'inadaptation du pilotage ministériel au nouveau contexte de l'autonomie. Les observations et données recueillies au cours de cette instruction ont été actualisées dans le cadre de l'enquête.

---

<sup>1</sup> Paris I, Paris III, Paris IV, Paris VI, Paris VII, Paris VIII et Paris IX.

- Enfin, les contrôles organiques d'universités effectués récemment analysent systématiquement les modalités et outils de pilotage des universités, la gestion des ressources humaines, la gestion immobilière et la situation financière des établissements. Certains d'entre eux ont particulièrement révélé les difficultés rencontrées par les universités pour assurer leurs nouvelles responsabilités. La question de l'autonomie a systématiquement été abordée avec les présidents des universités dont le contrôle est en cours (universités de Strasbourg, d'Aix-Marseille et de Nice par exemple).

Par ailleurs, des travaux spécifiques ont été lancés dans le cadre de l'enquête :

*a) La collecte des données financières des universités pour les années 2008 à 2014*

Une collecte des données extraites des comptes financiers des exercices 2008 à 2014 a été organisée auprès des agents comptables des 80 universités et établissements associés qui relèvent du périmètre de l'étude. Après une phase de vérification approfondie, la Cour dispose d'une base de données financières et comptables qui a permis de conduire une analyse portant sur plus de 500 comptes financiers.

L'enquête a porté sur les universités au sens de la classification définie par l'article D. 711-1 du code de l'éducation. Ont également été assimilés à cet ensemble deux grands établissements : l'université Paris-Dauphine et l'université de Lorraine. En outre, deux instituts nationaux polytechniques (INP) ont été pris en compte : l'INP de Toulouse, parce qu'il relève du statut des universités et l'INP de Lorraine, parce qu'il a intégré la nouvelle université.

La collecte réalisée sur l'exercice 2008 comprend ainsi 86 universités, un grand établissement et deux INP. Le nombre d'organismes s'est ensuite progressivement réduit en raison des fusions qui sont intervenues sur la période étudiée. L'enquête réalisée sur l'exercice 2014 comprend 77 universités, l'INP de Toulouse, l'université Paris-Dauphine et l'université de Lorraine.

Les universités fusionnées font l'objet d'un traitement particulier car les établissements qui les composent ne sont pas tous passés à la même date au régime de responsabilités et compétences élargies. L'université de Strasbourg présente la particularité d'avoir accédé aux RCE à la date de la fusion des trois établissements qui la composent.

*b) Les instructions spécifiques menées sur un échantillon d'universités*

Les rapporteurs ont réalisé une instruction spécifique sur les modalités de pilotage des universités, la gestion des ressources humaines et la gestion immobilière. Cette instruction, réalisée sur la base d'un questionnaire spécifique et d'entretiens avec les équipes de direction, porte sur un échantillon constitué de neuf universités : Angers, Le Havre, Lille II, Montpellier III, Nantes, Paris I, Paris VI, Rennes I, Saint-Etienne.

*c) Une instruction spécifique concernant les trois universités bénéficiant de la dévolution du patrimoine*

Une instruction spécifique a été également été menée auprès des trois universités ayant obtenu la dévolution de leur patrimoine immobilier (Université Toulouse I Capitole, Clermont-Ferrand I et Poitiers).

Enfin, différents entretiens ont été organisés avec les directions générales du ministère chargé de l'enseignement supérieur, la conférence des présidents d'université, certaines organisations syndicales, l'association des directeurs généraux des services et l'association des directeurs du patrimoine.

L'entretien de fin de contrôle avec la directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle a eu lieu le 3 avril 2015.

La présente communication, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête de la Cour, a été délibérée le 28 mai 2015 par la troisième chambre, présidée par Mme Moati, présidente de chambre et composée de Mme Dayries, MM. Guibert, Urgin, conseillers maîtres, MM. Blairon, Marland, Blanchard-Dignac, conseillers maîtres en service extraordinaire et le contre-rapporteur M. Clément, conseiller maître, président de section.

Elle a été examinée et approuvée le 16 juin 2015 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.



## Synthèse

La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) avait pour objectif d'offrir aux universités françaises des leviers pour rivaliser sur le plan international avec les meilleures universités, en les dotant d'une nouvelle gouvernance et d'une plus grande autonomie dans l'usage de leurs moyens. L'État a accompagné financièrement cette réforme, l'enseignement supérieur représentant une priorité politique des gouvernements successifs, longtemps exonérée des mesures de réduction d'emplois ou de régulation budgétaire.

### **Une situation financière globalement satisfaisante, une optimisation nécessaire de l'allocation des moyens**

À l'issue du passage à l'autonomie, la situation financière des établissements apparaît globalement satisfaisante. La centralisation des données issues des comptes financiers sur les sept derniers exercices montre que les comptes de résultat des universités sont régulièrement excédentaires, tout en connaissant d'importantes variations sur la période. En 2013 et 2014, elles ont dégagé ensemble plus de 190 M€ d'excédents chaque année. Les universités disposent de fonds de roulement (1,5 Md€) et de niveaux de trésorerie (2,2 Md€) qui excèdent les règles prudentielles et les nécessités de la gestion. Un audit de leurs politiques d'investissement, une amélioration de leurs plans de financement pluriannuels et une meilleure maîtrise des outils d'analyse financière s'imposent.

Les universités connaissent cependant des situations assez diverses. La situation financière de plusieurs d'entre elles s'est sensiblement dégradée à la suite du passage au régime des responsabilités et compétences élargies (RCE), pour différentes raisons, dont notamment la difficulté à anticiper les conséquences de leurs choix en matière de ressources humaines. Les établissements en difficulté financière ont su néanmoins identifier les moyens de redresser leur situation : mutualisation des procédures d'achats, révision de l'offre de formation et définition de critères de taille pour l'ouverture des groupes, maîtrise des heures complémentaires. Les présidents d'université ont également dû faire accepter des mesures difficiles de régulation des emplois pour contenir l'évolution de la masse salariale qui consomme plus de 80 % de leurs ressources. Le processus de transfert budgétaire achevé, il appartient désormais au ministère d'ajuster les niveaux de dotation des établissements afin de corriger les déséquilibres sans pénaliser les gestionnaires rigoureux. Un audit financier préalable à la négociation du nouveau contrat pluriannuel permettrait une validation de la trajectoire financière de chaque université, de ses projets d'investissement et des plans de financement associés, afin que le fonds de roulement et la trésorerie de chaque établissement soient adaptés à ses besoins réels.

### **L'autonomie, facteur de modernisation de la gestion**

L'accès aux RCE a été un facteur décisif de modernisation de la gestion des universités. Confrontées à la nécessité de maîtriser un budget global, elles se sont dotées de nouvelles compétences de pilotage et de contrôle de gestion. La rénovation de leurs modalités de préparation budgétaire et la mise en place de procédures de dialogue de gestion avec leurs composantes ont affermi le rôle des présidents d'universités. Cependant, l'amélioration de la qualité de la gestion n'est pas homogène entre établissements et certains ont encore devant eux d'importantes marges de progression. Les universités doivent développer la mise en place de contrats d'objectifs et de moyens avec leurs composantes. Enfin, le fonctionnement des conseils d'administration doit être amélioré afin de recentrer les débats sur les enjeux essentiels de l'université.

La mise à niveau des systèmes d'information des universités n'a pas été au rendez-vous du passage aux RCE et les retards observés, notamment dans les fonctions d'analyse et de reporting, privent les présidents d'université comme le ministère des outils de pilotage nécessaires. Certaines fonctions ne sont pas encore correctement assurées et sont caractérisées par une diversité des solutions mises en œuvre. Alors qu'un nombre important d'établissements évoluent dans un même contexte réglementaire, l'hétérogénéité des systèmes d'information constatée aujourd'hui dans les universités les pénalise.

### **Le défi du développement des politiques de ressources humaines**

La gestion des ressources humaines et le suivi de la masse salariale se sont nettement professionnalisés depuis le passage aux RCE, et les universités se sont saisies progressivement des possibilités offertes par la loi LRU. La définition du volume d'emplois, la nature du recrutement (contractuel, titulaire), le choix du niveau de qualification, le développement du régime indemnitaire sont désormais librement effectués par les établissements. Les universités n'ont pourtant pas mis en œuvre certains leviers offerts par la loi LRU : les modalités de recrutement n'ont pas véritablement évolué, la redéfinition des obligations de service et des temps d'activités des enseignants-chercheurs reste inaboutie et la différenciation du régime indemnitaire à des fins d'attractivité et comme marqueur de la performance est mal acceptée.

L'élaboration de politiques de ressources humaines constitue toutefois un défi de taille pour les universités, tant la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences est embryonnaire. Des marges de progrès subsistent, dont notamment la régulation et le contrôle des obligations de service des enseignants-chercheurs et du temps de travail des personnels administratifs et techniques. Compte tenu des enjeux en termes d'emploi, il est impératif de modifier les dispositions qui, sur le fondement de la circulaire d'application de la réduction du temps de travail de 2002, conduisent à réduire nettement en deçà de 1 607 heures par an la durée réelle du temps de travail des personnels non enseignants. La Cour constate aussi, régulièrement, de nombreuses dérives juridiques et financières en matière de régime indemnitaire. Le ministère doit adapter le cadre juridique aux responsabilités et compétences élargies en le simplifiant et en le clarifiant, et les universités doivent l'appliquer strictement.

Pour autant, les universités ne disposent pas de tous les leviers utiles : les statuts des personnels sont encore trop nombreux et le mouvement de simplification doit se poursuivre. Par ailleurs, alors que le poids de la masse salariale est prépondérant dans leurs budgets, de

nombreuses décisions nationales, dont elles ne sont pas toujours en mesure de financer l'effet, s'imposent aux universités. De nombreux établissements prennent en conséquence des mesures de régulation des emplois, qui relèvent davantage d'une vision à court terme que d'une stratégie à moyen terme. Enfin, l'absence de maîtrise de la gestion individuelle des carrières empêche les universités d'assumer pleinement leur responsabilité financière, limite leur capacité à élaborer une GPEEC adaptée et réduit fortement la portée de leur autonomie dans ce domaine. Une nouvelle étape de transfert de responsabilités semble nécessaire dans la gestion des ressources humaines.

### **Une autonomie à accompagner en matière de gestion immobilière**

La connaissance du patrimoine immobilier des universités s'est nettement améliorée du fait de l'extension de la politique immobilière de l'État à ses opérateurs et du passage des établissements aux responsabilités et compétences élargies. Ceux-ci ont dû fiabiliser leur bilan en recensant et en évaluant leurs actifs immobiliers. Les documents de portée pluriannuelle produits à partir de 2008 ont donné la mesure des coûts passés et actuels, et pour certains d'entre eux prévisionnels, que représente la gestion immobilière. Ils doivent être actualisés régulièrement en raison de l'évolution des usages, des normes applicables et des projets des établissements. En revanche, cet exercice de définition des orientations stratégiques et de programmation des opérations est resté largement virtuel quant à ses effets, faute de maîtrise par les établissements de leurs conditions de financement à long terme et de valorisation des capacités d'ingénierie des directions de l'immobilier.

Le transfert de la propriété du patrimoine constituerait une étape supplémentaire et logique dans l'acquisition de l'autonomie des universités. L'expérience récente de la dévolution montre notamment que l'assurance de disposer d'un niveau de crédits immobiliers approprié aux besoins et garanti dans le temps permet à un établissement d'augmenter son niveau de compétence et d'engager une programmation fiable de ses opérations. Les enseignements à tirer de cette expérience restent cependant limités par son caractère récent et par le niveau élevé de financement qu'impliquerait sa généralisation dans les conditions de l'expérimentation actuelle.

Reste un acquis de taille pour l'avenir : les établissements ont modifié leur perception des surfaces, considérées traditionnellement comme les supports des missions et désormais perçues aussi comme des variables de coûts. Ils ont peu de prise cependant à court terme sur leur parc en raison de ses caractéristiques architecturales et fonctionnelles. Ils sont confrontés dans le même temps à un problème de soutenabilité financière de l'exploitation, lié à l'augmentation des tarifs de l'énergie, à des besoins en financement résultant de l'évolution des normes, notamment en matière de sécurité et d'accessibilité, et à un effet de génération qui va accroître prochainement les besoins en maintenance des bâtiments construits dans les années 1990.

Aussi, une expérimentation de la délégation de certaines actions au niveau des sites contribuerait à mettre en cohérence les stratégies des établissements, à assurer une taille critique aux directions chargées des opérations et à desserrer certaines contraintes de charges, notamment en matière d'achats.

## Un renouvellement des relations avec l'État

Le ministère a tardé à se réorganiser pour s'adapter au nouveau contexte de l'autonomie. Il ne s'est doté d'outils de veille financière et de prévention des risques qu'en 2012, alors que presque toutes les universités étaient déjà passées au régime des RCE. Les rectorats à qui incombait le contrôle budgétaire des universités n'étaient pas suffisamment organisés ni outillés pour exercer un contrôle efficace et accompagner les universités dans leurs nouvelles responsabilités. La réorganisation récente de l'administration centrale, qui clarifie les responsabilités respectives des différentes directions, la mise en place d'un véritable système de veille financière et d'accompagnement des universités en difficultés, ainsi que la généralisation de l'appui des directions régionales des finances publiques aux rectorats, devraient améliorer l'organisation du pilotage et de suivi des universités.

L'allocation des moyens aux établissements, telle qu'elle est effectuée, n'est pas adaptée au contexte des RCE. Les discussions sur un nouveau modèle, qui devrait tenir compte de la masse salariale, n'ont pas abouti. La faiblesse des moyens attribués au titre du contrat pluriannuel, essentiellement constitués de délégation d'emplois, en font un instrument sans réelle utilité du point de vue stratégique. En outre, de nombreuses notifications supplémentaires de crédits sont réalisées au cours de l'année pour des actions spécifiques. Cette organisation va à l'encontre du principe d'autonomie, qui supposerait que les universités aient la maîtrise complète de la gestion d'une dotation globale allouée par le ministère sur la base d'objectifs partagés.

Les marges de manœuvre financières des universités apparaissent en réalité limitées. Soumises à l'obligation d'accueil et à l'objectif de réussite de tous les étudiants, elles n'ont pas la maîtrise complète de leur niveau d'activité. Leur dépendance financière à la subvention pour charges de service public reste très forte (en moyenne 82,3 % des produits d'exploitation) et leur masse salariale atteint un niveau critique par rapport aux produits d'exploitation (80,2 %). Leurs « ressources propres », certes croissantes, ne représentent qu'une faible part de leur budget et sont encore essentiellement issues de subventions publiques, notamment pour la recherche. Les ressources liées à leur activité de formation ne représentent qu'une part très faible de leurs recettes : 2 % pour la formation continue et 2,4 % pour les droits d'inscription.

Dans ce contexte, le contrat pluriannuel doit devenir le cadre dans lequel s'accordent effectivement la stratégie des universités et des regroupements, et celle du ministère. La discussion entre le ministère et les universités préalable à sa signature doit être l'occasion d'un dialogue de gestion approfondi sur les objectifs et les moyens. Il doit tenir compte de la soutenabilité financière de l'offre de formation et d'un plan pluriannuel d'investissement. Ce contrat doit ainsi permettre de déterminer la dotation globale de l'université, au moins pour la première année, en prenant en compte plusieurs dimensions : l'activité, la performance, la situation financière et les objectifs de développement de l'établissement. Pour les universités en difficultés financières, le contrat doit pouvoir comporter des engagements pluriannuels de l'État en contrepartie d'un plan de redressement.

Le contrat pluriannuel de site, nouveau cadre de référence des relations entre l'État et les universités au niveau territorial, devrait ainsi permettre une rationalisation de l'offre de formation et une mutualisation des moyens, et donc une meilleure efficacité du système d'enseignement supérieur.

## **Recommandations**

Au ministère chargé de l'enseignement supérieur :

1. fusionner les procédures d'allocation des moyens et de définition des objectifs des universités dans un cadre contractuel unique ;
2. mettre en conformité la circulaire du ministre de l'éducation nationale relative aux obligations de service des personnels BIATSS avec le décret relatif à l'ARTT dans la fonction publique ;
3. poursuivre la simplification des cadres statutaires des personnels administratifs et techniques et harmoniser les modalités de gestion des différents corps ;
4. 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 (RIFSEEP) ;
5. 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.

Aux universités :

6. prévoir un plan de financement dans le plan pluriannuel d'investissement, et l'intégrer dans le cadre contractuel unique ;
7. améliorer le fonctionnement des conseils d'administration notamment en les dotant de comités spécialisés, en particulier d'audit, créés en leur sein ;
8. au sein des universités, développer les contrats d'objectifs et de moyens avec les composantes ;
9. assurer un contrôle du respect des obligations de service des enseignants-chercheurs et mettre en œuvre le suivi de carrière ;
10. renforcer la dimension stratégique de la politique immobilière des universités par sa présentation régulière devant le conseil d'administration, la création de budgets annexes spécifiques et l'élaboration d'indicateurs pertinents.

Au ministère chargé de l'enseignement supérieur et aux universités :

11. fixer des règles prudentielles de gestion adaptées aux contraintes réelles des universités ;
12. rendre prioritaire la mise à niveau des systèmes d'information universitaires ;
13. définir désormais la stratégie immobilière dans le cadre de la politique de site.



## Introduction

La loi du 12 novembre 1968, dite Edgar Faure, a établi dès 1968 le principe de l'autonomie financière des universités. Cependant, en réalité, la plus grande partie du budget restait fléchée par le ministère chargé de l'enseignement supérieur, comme le financement des laboratoires de recherche ou les opérations d'investissement. Sur le plan de la gestion des ressources humaines, l'autonomie était très réduite, l'ouverture de chaque poste d'enseignant-chercheur devant être discutée avec le ministère et les agents étant rémunérés directement sur le budget de l'État.

Au début des années 2000, s'est formée la conviction, largement partagée au sein des pays de l'OCDE, qu'une plus grande liberté dans le recrutement et la rémunération des personnels comme dans le choix des filières de formation et des partenariats était un facteur clé de la réussite des universités. La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités est ainsi née de la prise de conscience de l'inadaptation du système universitaire français au contexte d'ouverture, de mobilité et de concurrence internationale dans le monde de la transmission et du développement des connaissances. En dotant les universités françaises d'une nouvelle gouvernance et d'une plus grande autonomie dans l'usage de leurs moyens, la loi LRU avait pour objectif de leur donner des leviers pour rivaliser sur le plan international avec les meilleurs établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

Cette loi introduit des évolutions majeures dans la gestion des universités : leur mission d'orientation et d'insertion professionnelle des étudiants est affirmée ; leurs instances de pilotage sont rénovées ; le conseil d'administration, dont les pouvoirs sont élargis, est resserré et fait une place relativement plus importante aux personnalités extérieures ; les rôles respectifs du conseil scientifique (CS) et du conseil des études et de la vie universitaire (CEVU) sont redéfinis en instances d'appui au conseil d'administration ; le rôle du président d'université est renforcé : il devient le véritable responsable du projet universitaire et de la gestion de l'établissement.

Sur une période de cinq ans (2007-2013), toutes les universités doivent également accéder à des « responsabilités et compétences élargies » (RCE). La loi LRU dispose que l'intégralité de son budget relève désormais de la responsabilité de l'université, y compris l'ensemble de ses dépenses de personnel. Ainsi, entre 2007 et 2014, les crédits notifiés par le ministère aux universités passent de 1,53 Md€ à 10,66 Md€.

Par ailleurs, afin de dynamiser le financement des universités par des fonds privés, la loi crée deux nouveaux types de fondation, la fondation universitaire et la fondation partenariale, qui ouvrent droit à des déductions fiscales.

Enfin, la loi propose le transfert aux établissements qui en font la demande des biens immobiliers appartenant à l'État. Ce transfert, qui fait partie des « compétences particulières » prévues par la loi, n'intervient qu'après l'acquisition et la maîtrise des RCE en matière de

gestion budgétaire et des ressources humaines. Il n'est fixé selon aucun calendrier particulier, et en 2015, seules les universités de Toulouse I, Clermont I et Poitiers ont bénéficié de la dévolution de leur patrimoine.

Des décrets d'application ont complété l'appareil législatif mis en place par la loi du 10 août 2007. Le décret du 27 juin 2008 a fixé un cadre structurant à la gestion financière des universités. Par ailleurs, le décret du 23 avril 2009 a rénové le statut des enseignants-chercheurs.

La loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche n'a pas remis en cause les grands principes posés par la loi LRU. Elle a modifié l'organisation de la gouvernance des universités et a défini un nouveau cadre juridique pour les regroupements d'établissements, afin de dynamiser la politique de site.

Priorité budgétaire des gouvernements successifs, le secteur de l'enseignement supérieur a été exonéré pendant plusieurs années des normes de réduction de la dépense publique. Cependant, pour la première fois en 2013, l'ensemble des opérateurs de la mission MIRE ont été appelés à contribuer au redressement des comptes publics par une réduction de leurs dépenses de fonctionnement. En 2014, la subvention d'État (10,66 Md€) représente 82,3 % des produits d'exploitation des universités.

La présente enquête, consacrée à la période 2008-2014, n'établit pas un bilan exhaustif de l'ensemble des dispositions contenues dans la loi LRU mais se concentre sur l'analyse des mutations engendrées par les nouvelles responsabilités financières des universités, notamment en termes de gestion des établissements. Le chapitre I dresse le bilan de la situation financière des universités à la fin de l'exercice 2014. Le chapitre II présente les progrès réalisés par les universités depuis l'accès aux RCE mais également les marges d'amélioration possibles dans leur pilotage interne et dans la gestion des ressources humaines et de leur parc immobilier. Enfin, le chapitre III analyse l'évolution des relations entre l'État et les universités qu'appelle le passage aux RCE.

# **Chapitre I**

## **Une situation financière globalement satisfaisante à l'issue du passage à l'autonomie**

Depuis 2008, les gouvernements successifs ont accompagné la mise en œuvre de la loi LRU par un traitement budgétaire favorable au secteur de l'enseignement supérieur. Les crédits du programme affecté au financement des universités ont ainsi augmenté plus rapidement que ceux du budget général de l'État.

Malgré des situations individuelles très contrastées, et après une phase de dégradation générale en 2010, la situation financière du secteur universitaire apparaît globalement satisfaisante à l'issue du passage à l'autonomie.

### **I - Une fiabilisation difficile des données financières et comptables**

L'appréciation de la situation financière des universités se heurte à la difficulté de fiabiliser les données comptables les concernant. Des écarts importants ont été constatés entre les données de l'infocentre du ministère, alimenté par l'application EPN de la direction générale des finances publiques, et les comptes financiers des établissements. Si la fiabilité des informations centralisées s'améliore, il existe encore de fortes incertitudes sur les données des premiers exercices.

La Cour a donc mis en place un dispositif de centralisation des données pertinentes pour les exercices 2008 à 2014 inclus, extraites uniquement des comptes financiers des établissements à partir d'un tableau adressé à chacun des agents comptables. Les tableaux récapitulatifs par vague de passage aux RCE sont présentés à l'annexe n° 4. Cependant, l'interprétation de ces données doit être conduite avec prudence car leur comparaison sur la période étudiée n'est pas toujours possible.

## A - Une amélioration progressive de la qualité des comptes

### 1 - La nécessaire fiabilisation des données comptables

Les contrôles organiques de la Cour ont souvent révélé des écarts importants entre la prévision budgétaire et l'exécution : les budgets votés par les conseils d'administration reposaient sur des hypothèses de dépenses et de recettes qui conduisaient à de fortes tensions sur les comptes de résultat et sur le financement des investissements. Ces prévisions budgétaires ont alimenté un discours relativement alarmiste sur la situation financière des universités, qui n'est pas confirmé par l'analyse conduite à partir des comptes définitifs.

La collecte d'informations réalisée par la Cour visait donc à fiabiliser et objectiver l'analyse qui peut être faite de la situation financière des universités. Les données collectées portent sur les exercices 2008 à 2014 inclus. Les comptes de l'année 2008 permettent de disposer d'une année de référence « pré-RCE ».

Les données, issues de l'exploitation de plus de 500 comptes financiers, ont été agrégées par année de passage aux RCE et sur l'ensemble du périmètre de l'étude. Les tableaux détaillés sont présentés en annexe n° 4.

**Tableau n° 1 : nombre d'établissements passés aux RCE chaque année sur la période du transfert**

	2009	2010	2011	2012	2013
Par année	18	36	22	8	3
En cumul	18	54	76	84	87

Source : Cour des comptes

### 2 - Une comparaison difficile entre les exercices

Les retraitements comptables effectués par les universités ont compliqué la comparaison entre les exercices.

#### a) L'impact sur les bilans de la valorisation du patrimoine immobilier

Parallèlement au passage aux RCE, les universités ont procédé, souvent à la demande de leurs commissaires aux comptes (CAC), à l'inscription de la valeur des immeubles à leurs comptes d'actifs. Ces opérations, qui ont été réalisées sur plusieurs exercices comptables, ont profondément modifié les structures de bilan et rendent impossible la comparaison entre les exercices. Les modalités d'évaluation des valeurs comptabilisées ont souvent été contestées par les certificateurs et ont justifié des rectifications qui ont conduit à des évolutions erratiques des bilans. Cette situation ne permet pas une évaluation complète de l'impact éventuel du passage aux RCE sur les politiques d'investissement des universités.

### *b) L'instabilité des règles et nomenclatures comptables*

Plusieurs normes comptables ont évolué, concernant notamment la prise en compte des subventions d'investissement et des contrats de recherche. En outre, le renforcement des règles de rattachement des dettes et créances à l'exercice, qui ont été appliquées pour les droits d'inscription, a un impact direct sur les comptes de résultat la première année de leur mise en œuvre. Enfin, l'évolution de la nomenclature comptable, particulièrement importante pour les dépenses de personnel, rend la comparaison des données très difficile.

### **3 - La diminution des réserves constatées par les commissaires aux comptes**

La certification<sup>2</sup> a permis une amélioration sensible de la qualité comptable, mesurable par l'évolution du nombre des réserves émises par les commissaires aux comptes. L'étude n'a cependant pas pris en compte l'exercice 2014, les travaux n'étant pas toujours achevés au moment de la centralisation des données par la Cour.

**Tableau n° 2 : nombre de réserves émises par les commissaires aux comptes**

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>RCE 2009</b>	68	48	38	30	24
<b>RCE 2010</b>		106	83	70	49
<b>RCE 2011</b>			56	45	28
<b>RCE 2012</b>				15	10
<b>RCE 2013</b>					4
<b>FUSIONNEES</b>	15	20	19	10	5
<b>TOTAL</b>	<b>83</b>	<b>174</b>	<b>196</b>	<b>170</b>	<b>120</b>

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers des universités

En augmentation constante jusqu'à la clôture de l'exercice 2011, en raison du grand nombre d'universités passées aux RCE en 2010 et 2011, le nombre de réserves émises par les certificateurs diminue ensuite sensiblement. Ils ont certifié sans réserve les comptes de 29 universités pour l'exercice 2013.

L'essentiel de leurs réserves<sup>3</sup> continue à porter sur la valorisation du patrimoine immobilier, généralement réalisée par France Domaine (soit parce que les hypothèses de valorisation ne sont pas connues soit parce que le régime juridique des biens reste imprécis), le rattachement des charges et des produits à l'exercice, la comptabilisation des provisions pour charges de personnel et les insuffisances du contrôle interne qui ne permettent pas une bonne évaluation des risques.

<sup>2</sup> L'article L. 712-9 du code de l'éducation, instauré par la loi LRU, a introduit l'obligation de certification annuelle des comptes des universités par un commissaire aux comptes.

<sup>3</sup> Cf. annexe n° 5 : la certification des comptes des universités.

## B - Une multiplicité de sources de financement et d'organismes

L'étude conduite s'est concentrée sur les données comptables des universités. Cependant, certains financements, destinés pour l'essentiel aux activités de recherche mais également parfois de formation, n'empruntent pas le canal de la subvention pour charges de service public (SCSP) et sont attribués à des structures périphériques des universités.

- **Les financements extrabudgétaires** : bien qu'ils soient principalement concentrés sur la SCSP, les moyens accordés par l'État aux universités empruntent également des circuits extrabudgétaires dans le cadre des investissements d'avenir et du plan campus. Le financement transite par l'agence nationale de la recherche (ANR) et peut être attribué à un organisme autre que l'université, même s'il bénéficie in fine à l'un des laboratoires de celle-ci.
- **Les ressources des organismes de recherche** : déterminantes dans le fonctionnement des unités mixtes de recherche, les contributions en ressources humaines et financières des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) ne font pas l'objet d'une consolidation permettant de connaître les moyens attribués à la recherche en milieu universitaire. L'article 3 du décret du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des RCE prévoit pourtant qu'une annexe au budget de l'université indique les moyens apportés par ses partenaires à l'activité des unités de recherche de l'établissement. Cette disposition n'est pas systématiquement appliquée.
- **Les structures périphériques** : la multiplication des structures juridiquement et financièrement autonomes n'a pas été accompagnée de la mise en place de procédures de consolidation. Les structures de regroupement et de coopération (PRES puis COMUE) se voient destinataires de ressources dont les universités sont les bénéficiaires indirects. De la même façon, les fondations se sont multipliées : elles sont près d'une centaine en 2014, prenant la forme de fondations de coopération scientifique, de fondations universitaires ou de fondations partenariales. Les crédits issus des investissements d'avenir transitent souvent par ces structures périphériques ou sont gérés directement par elles. Les opérations ne sont pas toujours retracées dans les comptes des universités.

Ainsi, les comptes financiers analysés ne reflètent pas pleinement l'ensemble des flux financiers du secteur en raison de la multiplicité des sources de financement.

## II - Une évolution positive de la situation d'ensemble

Dans un contexte budgétaire favorable, les universités ont globalement stabilisé leurs résultats d'exploitation malgré de fortes disparités de situation.

## A - Un traitement budgétaire favorable

Depuis 2008, la politique d'enseignement supérieur et de la recherche a constitué une priorité budgétaire, ce qui a permis d'accompagner financièrement la réforme.

Les crédits du programme 150, dont la très grande majorité finance les universités par la SCSP, ont connu une évolution beaucoup plus favorable que celle du budget général de l'État : 12,69 % de hausse entre 2008 et 2013 pour le programme 150 contre 7,33 % pour le budget général.

**Tableau n° 3 : évolution comparée des crédits du P150, de la MIREs et du budget général (en Md€)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	Evol. 2008/2013	Evol. 2008/2014*
<b>Programme 150</b>	11,35	11,99	12,26	12,37	12,55	12,79	12,74	<b>12,69%</b>	<b>12,25%</b>
%	-	5,6%	2,3%	0,9%	1,5%	1,9%	-0,4%	-	
<b>MIREs hors programmes "investissements d'avenir"</b>	22,99	25,26	24,96	25,33	25,28	25,80	25,56	<b>12,22%</b>	<b>11,18%</b>
%	-	9,9%	-1,2%	1,5%	-0,2%	2,1%	-0,9%		
<b>Budget général de l'Etat (yc fonds de concours)</b>	278,23	290,92	322,75	291,25	299,54	298,65	Nd	<b>7,34%</b>	<b>Nd</b>
%		4,6%	10,9%	-9,8%	2,8%	-0,3%	Nd		

Source : Rapports annuels de performances de la MIREs 2009-2013

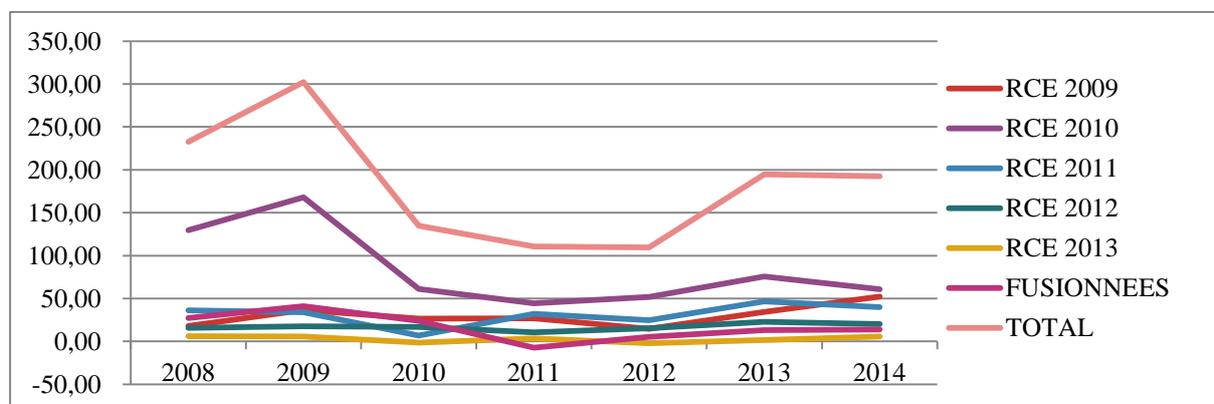
## B - Une stabilisation récente des résultats comptables

L'analyse des résultats est présentée par année de passage aux RCE et pour la totalité des universités. Les comptes de résultat net agrégés présentent des excédents importants en valeur absolue, tout en connaissant d'importantes variations sur la période. Après le maximum atteint en 2009, ils diminuent fortement en 2010 avant de s'améliorer en 2013 et de revenir à des niveaux légèrement inférieurs à ceux de 2008.

**Tableau n° 4 : résultats des exercices par année de passage aux RCE (en M€)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>RCE 2009</b>	17,90	36,54	26,69	27,02	14,59	34,32	52,13
<b>RCE 2010</b>	129,44	167,75	61,29	44,33	51,87	75,77	60,60
<b>RCE 2011</b>	36,08	33,82	6,95	32,27	24,84	46,60	39,84
<b>RCE 2012</b>	15,76	17,53	16,88	10,52	15,43	22,89	20,37
<b>RCE 2013</b>	6,21	5,81	-1,21	3,58	-2,28	1,76	5,76
<b>FUSIONNEES</b>	27,17	40,97	24,08	-7,16	5,23	13,29	13,76
<b>TOTAL</b>	<b>232,55</b>	<b>302,42</b>	<b>134,67</b>	<b>110,55</b>	<b>109,67</b>	<b>194,63</b>	<b>192,47</b>

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers des universités

**Graphique n° 1 : résultats des exercices par année de passage aux RCE (en M€)**

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers des universités

La préparation de la certification des comptes a entraîné de nombreux retraitements comptables en début de période. Les fortes variations constatées en 2009 et en 2010 en sont une conséquence. À titre d'exemple, le résultat comptable de l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines est passé de 1,7 M€ en 2008 à 47,5 M€ en 2009.

**Tableau n° 5 : nombre d'universités en déficit par exercice comptable**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>RCE 2009</b>	2	3	6	1	4	1	1
<b>RCE 2010</b>	3	4	10	6	3	5	5
<b>RCE 2011</b>	3	5	7	3	5	0	2
<b>RCE 2012</b>	1	1	1	1	1	1	0
<b>RCE 2013</b>	0	0	1	0	1	1	0
<b>FUSIONNEES</b>	2	3	3	5	3	0	0
<b>Total général</b>	<b>11</b>	<b>16</b>	<b>28</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>8</b>	<b>8</b>

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers des universités

Le nombre d'universités déficitaires s'élevait à 28 en 2010. Ce nombre s'est sensiblement réduit mais huit universités ont encore présenté un résultat négatif en 2014.

Le tableau suivant permet d'évaluer le nombre d'universités ayant connu un ou plusieurs déficits avant et après le passage aux RCE. Cependant, la période avant RCE étant plus courte, le nombre de déficits en est probablement sous-estimé. Le nombre d'universités ayant constaté au moins un déficit passe de 25 à 31 établissements après le passage aux RCE. Cinq universités sans déficit avant leur passage aux RCE ont ensuite connu deux déficits successifs et le nombre d'universités qui ont connu deux ou plus de deux déficits est passé de sept à quatorze. Pour huit universités, le passage aux RCE s'est accompagné d'une dégradation significative de leur situation financière.

**Tableau n° 6 : nombre d'universités en déficit (hors fusionnées) avant et après RCE**

		Après RCE											
		0 déficit		1 déficit		2 déficits		2 déficits successifs		plus de 2 déficits		Total	
		nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %
A v R a C n E t	0 déficit	30	39%	11	14%	3	4%	5	7%	2	3%	51	67%
	1 déficit	10	13%	6	8%					2	3%	18	24%
	2 déficits	3	4%									3	4%
	2 déficits successifs	1	1%					1	1%			2	2,5%
	plus de 2 déficits	1	1%			1	1%					2	2,5%
	<b>Total général</b>	<b>45</b>	<b>59%</b>	<b>17</b>	<b>22%</b>	<b>4</b>	<b>5%</b>	<b>6</b>	<b>8%</b>	<b>4</b>	<b>6%</b>	<b>76</b>	<b>100%</b>

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers des universités

L'amélioration constatée à partir de 2013 s'explique par une meilleure maîtrise de la masse salariale et des coûts de fonctionnement. Elle résulte donc avant tout d'une amélioration de la qualité de la gestion des établissements, après une phase d'apprentissage parfois difficile. Elle est également la conséquence, dont l'effet n'a pu cependant être mesuré, de l'imputation en recettes de fonctionnement de la totalité de la subvention pour charges de service public (SCSP), qui transite désormais par la CAF pour la partie finançant les opérations d'investissement.

Les excédents globaux constatés masquent des situations très contrastées. Même si le nombre des universités en déficit diminue, les écarts entre les établissements restent importants. Les excédents comptables représentent, en 2014, 1,49 % des produits encaissables. Loin des valeurs constatées avant le passage aux RCE, ce ratio s'est régulièrement dégradé depuis 2008 mais se redresse à partir de 2013.

**Tableau n° 7 : ratio des résultats rapportés aux recettes (en M€)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>RESULTAT</b>	232,55	302,42	134,67	110,55	109,67	194,63	192,47
<b>RECETTES</b>	3 366,23	6 056,25	9 779,01	11 871,24	12 726,97	12 889,52	12 953,37
<b>RATIO</b>	6,91%	4,99%	1,38%	0,93%	0,86%	1,51%	1,49%

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers des universités

Ce résultat agrégé doit être appréhendé avec précaution, notamment parce qu'il se répartit entre 80 établissements et qu'il existe un « effet de friction » lié aux aléas de la gestion. Il n'est par ailleurs pas possible d'identifier la part relative, dans la formation de cet excédent global, de l'adéquation des dotations transférées, de l'incidence des changements de méthode comptables et de la performance de gestion propre à chaque établissement.

Dans un contexte de tension sur les finances publiques, le ministère ne peut se dispenser de procéder à une évaluation au cas par cas des raisons qui conduisent certaines universités à connaître d'importants excédents ou des déficits récurrents.

## C - Un excédent agrégé de 680 M€ dégagé en 2014 par l'activité courante

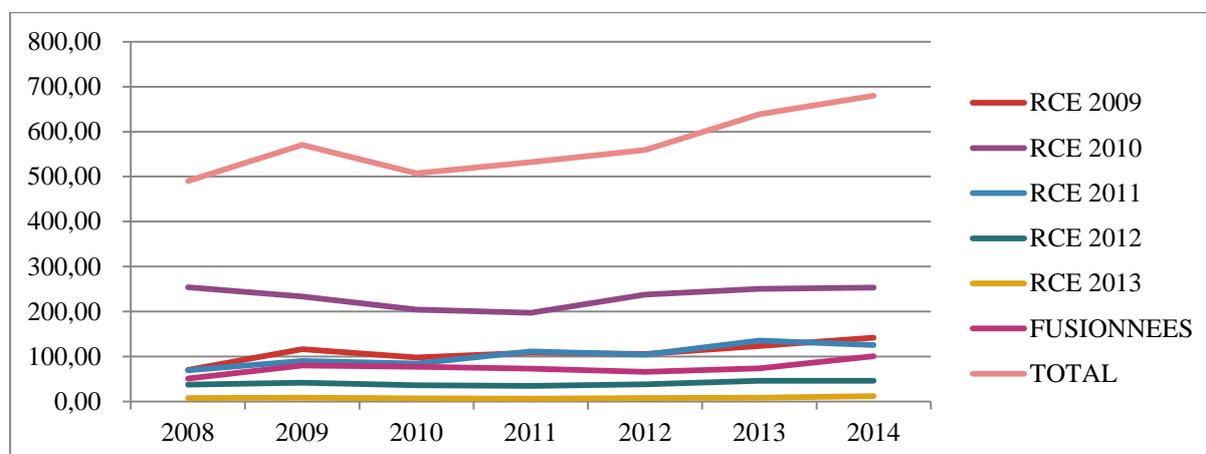
L'excédent brut d'exploitation (EBE) permet de dégager un résultat strictement lié à l'activité, avant incidence des décisions de gestion comptable et financière. Il est le premier solde intermédiaire de gestion significatif en raison de l'importance de la part de la SCSP dans les ressources des universités. De 2008 à 2014 il connaît une augmentation régulière qui atteint 39 %.

**Tableau n° 8 : excédents bruts d'exploitation par année de passage aux RCE (en M€)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
RCE 2009	70,14	116,41	97,75	108,66	105,74	123,82	142,28
RCE 2010	254,01	233,81	204,37	197,44	237,50	250,60	253,13
RCE 2011	69,60	90,35	84,69	111,56	104,50	135,25	125,82
RCE 2012	37,95	41,65	36,30	34,99	38,38	46,16	45,81
RCE 2013	7,79	8,21	7,14	6,41	7,56	8,86	11,80
FUSIONNEES	50,97	80,12	77,19	73,27	65,77	73,85	101,13
<b>TOTAL</b>	<b>490,46</b>	<b>570,54</b>	<b>507,44</b>	<b>532,34</b>	<b>559,45</b>	<b>638,54</b>	<b>679,98</b>

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers des universités

**Graphique n° 2 : évolution des excédents bruts d'exploitation de 2008 à 2014 (en M€)**



Source : Cour des comptes d'après comptes financiers des universités

## D - Une capacité d'autofinancement reconstituée

La capacité d'autofinancement (CAF) des universités détermine le niveau de ressources propres qu'elles peuvent consacrer notamment à leurs programmes d'investissement. L'étude montre que la CAF suit une évolution assez proche de celle de l'EBE : une première période de diminution suivie par une reconstitution qui l'amène à un niveau supérieur à celui qui était connu avant le passage aux RCE.

Ce constat doit être cependant tempéré par la part prépondérante que prend désormais la CAF dans le financement des investissements, en raison de la baisse ou de la disparition des subventions d'investissement fléchées par le ministère, auparavant comptabilisées aux comptes de capitaux propres.

**Tableau n° 9 : capacités d'autofinancement par année de passage aux RCE (en M€)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
RCE 2009	51,77	83,31	64,94	73,69	72,48	87,88	99,11
RCE 2010	188,56	173,04	123,18	118,86	141,57	170,85	152,80
RCE 2011	68,80	49,14	39,57	79,26	72,74	93,19	86,55
RCE 2012	25,40	30,03	26,36	21,69	31,33	34,87	33,22
RCE 2013	7,96	6,77	5,56	5,87	12,24	7,43	10,40
FUSIONNEES	41,38	64,65	47,18	30,96	44,89	47,50	55,54
<b>TOTAL</b>	<b>383,86</b>	<b>406,94</b>	<b>306,78</b>	<b>330,32</b>	<b>375,25</b>	<b>441,71</b>	<b>437,62</b>

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers des universités

### III - Des niveaux élevés de fonds de roulement et de trésorerie

À la clôture de l'exercice 2014, les universités disposaient d'un fonds de roulement cumulé de 1,53 Md€ et d'une trésorerie de 2,24 Md€<sup>4</sup>. Les niveaux de fonds de roulement sont sensiblement supérieurs aux besoins des universités et ne connaissent pas de baisse significative : les universités n'ont que très ponctuellement et très faiblement eu recours à leurs réserves pour financer les investissements qu'elles engagent.

#### A - La stabilité des fonds de roulement

##### 1 - Des niveaux élevés au regard des principes de prudence

Après avoir atteint un maximum en 2009, avec 1,86 Md€, le fonds de roulement a régulièrement décliné jusqu'en 2012. Il atteint alors un point bas de 1,39 Md€, puis augmente à nouveau depuis 2013 (+ 10,3 % entre 2012 et 2014).

<sup>4</sup> Ces montants ne tiennent pas compte de la dotation de 500 M€ dont dispose l'université d'Aix-Marseille au titre du plan campus. Initialement versée au PRES, cette dotation non consommable a été intégrée dans les comptes de l'université en raison de la fusion des trois établissements qui composaient le PRES. La méthode de comptabilisation retenue (classe 1 et classe 5) conduit à augmenter le fonds de roulement et la trésorerie de l'établissement.

**Tableau n° 10 : fonds de roulement par année de passage aux RCE (en M€)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
RCE 2009	310,74	353,66	309,29	287,65	274,42	260,15	280,94
RCE 2010	613,03	696,51	624,95	574,93	541,08	564,98	571,74
RCE 2011	331,95	349,06	308,93	264,34	259,77	288,69	330,81
RCE 2012	93,47	111,06	112,16	115,48	118,17	131,04	139,62
RCE 2013	22,02	21,69	19,83	21,43	26,69	23,36	26,73
FUSIONNEES	218,95	335,37	267,78	198,32	173,24	164,92	187,33
<b>TOTAL</b>	<b>1 590,17</b>	<b>1 867,36</b>	<b>1 642,93</b>	<b>1 462,16</b>	<b>1 393,37</b>	<b>1 433,12</b>	<b>1 537,17</b>

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers des universités

Cependant, le rapport entre le fonds de roulement et le montant de dépenses décaissables a connu une contraction prononcée depuis les premiers passages aux RCE, qui indique que les niveaux de fonds de roulement que connaissaient les universités avant le passage aux RCE étaient exceptionnellement élevés.

Le niveau moyen s'est stabilisé autour de 43 jours depuis l'exercice 2012. Il reste donc très largement supérieur aux ratios habituellement retenus, qui sont de 30 jours, voire, pour les opérateurs dont le financement est majoritairement assuré par une subvention d'État, de 15 jours.

**Tableau n° 11 : nombre de jours de dépenses courantes couverts par le fonds de roulement**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
RCE 2009		61	51	46	43	40	43
RCE 2010			52	46	42	43	44
RCE 2011				43	39	42	56
RCE 2012					55	60	63
RCE 2013						38	44
FUSIONNEES				39	34	32	30
<b>TOTAL</b>		<b>127</b>	<b>65</b>	<b>48</b>	<b>42</b>	<b>42</b>	<b>43</b>

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers des universités

## 2 - Des niveaux ne répondant pas à une nécessité de gestion

En complément du calcul brut du fonds de roulement, celui du fonds de roulement disponible prend en compte les engagements prévisionnels de dépenses liés soit à de futurs investissements soit à des obligations relevant du cycle d'exploitation comme les provisions pour dépenses de personnel.

Seule une étude approfondie menée université par université permet de déterminer l'écart entre le fonds de roulement brut et le fonds de roulement disponible. Le ministère a annoncé la réalisation de cette étude par les contrôleurs budgétaires académiques d'ici l'été 2015.

Sur l'ensemble de la période étudiée, en tout état de cause, les niveaux élevés de CAF et les tableaux de financement dont la Cour a pu prendre connaissance montrent que la mobilisation des fonds de roulement est jusqu'à présent restée très modérée, environ 12 % pour le niveau le plus élevé, voire négative.

**Tableau n° 12 : emplois des fonds de roulement (en M€)**

	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2014/2013
En M€	-277,19	218,80	186,40	68,79	-39,76	-104,05
En %	-17,43%	11,72%	11,31%	4,70%	-2,85%	-7,26%

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers des universités

La faible qualité de la programmation pluriannuelle des investissements, lorsqu'elle existe, ne permet pas de mesurer objectivement le prélèvement sur fonds de roulement que les universités seraient susceptibles d'effectuer pour financer leurs futurs programmes d'investissement.

Enfin, la probabilité de devoir utiliser de manière significative les fonds de roulement pour couvrir des risques provisionnés paraît réduite. Ainsi, le provisionnement des charges de congés payés ne correspond pas à la pratique du secteur public, lequel ne procède pas, au moins pour les personnels titulaires, au paiement des congés non pris<sup>5</sup>.

Rien ne permet donc de considérer qu'à l'avenir les universités seraient globalement amenées à mobiliser leurs fonds de roulement de manière plus importante qu'elles ne l'ont fait jusqu'à présent.

### 3 - Des situations très contrastées

Le tableau suivant présente, pour les années 2012 et 2014, la répartition des universités passées aux RCE selon le niveau de leur fonds de roulement calculé en jours de fonctionnement.

**Tableau n° 13 : répartition des universités selon leur niveau de fonds de roulement en jours de fonctionnement en 2012 et 2014**

	FDR < 15 j	15 j < FDR < 30 j	30 j < FDR < 60 j	60 j < FDR < 100 j	FDR > 100 j
2012	7	12	39	14	7
2014	4	12	35	18	11

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers des universités

<sup>5</sup> Jusqu'en 2014, les règles de provision des passifs sociaux ont été fixées dans le cadre de la certification par les commissaires aux comptes. Après l'avis du CNOCP de février 2012, une instruction de la DGFIP de novembre 2013 rend obligatoire cette comptabilisation au plus tard aux comptes clos de l'exercice 2014.

Il existe d'importantes différences entre les universités : certaines d'entre elles disposent de fonds de roulement qui représentent plus de cent jours de dépenses courantes décaissables tandis que d'autres présentent des situations de forte tension. La situation s'est globalement améliorée entre 2012 et 2014 : les universités disposant de moins de quinze jours de couverture des dépenses sont passées de sept à quatre.

## B - Une trésorerie de plus de 2,2 Md€

Le niveau élevé de trésorerie s'explique pour partie par une situation inhabituelle, mais caractéristique de l'ensemble des universités, d'un besoin en fonds de roulement (BFR) négatif. Le tableau suivant montre l'évolution des deux agrégats qui conduisent à constater les niveaux de trésorerie élevés dont disposent les universités.

**Tableau n° 14 : évolution de la trésorerie (en M€)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
FdR	1 590,17	1 867,36	1 648,55	1 462,16	1 393,37	1 433,12	1 537,17
BFR	-20,26	-150,75	-213,40	-246,12	-423,52	-651,47	-707,93
Trésorerie	1 610,42	2 018,11	1 861,96	1 708,27	1 816,89	2 084,59	2 245,10

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers des universités

La situation atypique du besoin en fonds de roulement, qui s'amplifie année après année, s'explique avant tout par le rythme trimestriel de versement de la subvention pour charges de service public dont la part très majoritaire est progressivement consommée selon une périodicité mensuelle, par le paiement des rémunérations et des charges associées. En outre, les contrôles organiques ont parfois montré que les délais de paiement de leurs fournisseurs par les universités dépassaient sensiblement le délai réglementaire des trente jours, contribuant ainsi à la situation du BFR. Un versement mieux adapté aux obligations des universités permettrait de revenir à des niveaux de besoin en fonds de roulement plus conformes à la norme.

## IV - Des disparités importantes entre les établissements et des postes nécessitant une vigilance particulière

La situation financière globale des universités est établie à partir des données consolidées de près de 80 établissements. Le constat général est qu'il n'existe pas, du point de vue financier, d'« effet systémique » du passage aux RCE, en dehors du changement d'échelle des volumes financiers. Il a paru cependant pertinent d'apporter un éclairage complémentaire selon le type d'établissement, qui confirme que les universités constituent, sur le plan financier, un ensemble très disparate.

## A - Des situations hétérogènes

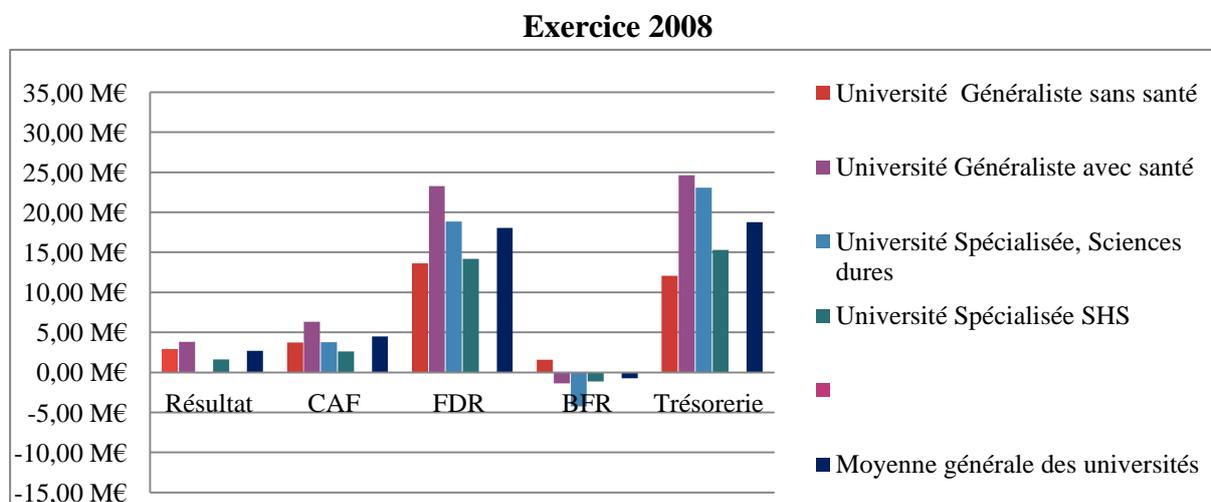
### 1 - Une forte disparité selon les domaines d'activité

Les universités ont été réparties selon leur domaine d'activité. Quatre ensembles se dégagent : les universités généralistes (69 %) se décomposent en deux types, selon qu'elles enseignent (40 %) ou non les disciplines sanitaires (29 %) ; les universités spécialisées (31 %) relèvent soit des sciences dures (9 %) soit des sciences humaines (22 %).

La comparaison des indicateurs financiers de chaque domaine d'activité avec la moyenne de l'ensemble des universités (hors fusionnées) et celle de ces ratios entre 2008 et 2014 montrent que les universités généralistes avec une composante « santé » sont au-dessus de la moyenne pour tous les indicateurs aussi bien en 2008 qu'en 2014 tandis que les universités généralistes sans santé restent en dessous des moyennes. Par ailleurs, les universités de sciences dures voient leurs ratios se dégrader alors que les universités spécialisées en sciences humaines se rapprochent voire dépassent la moyenne en 2014.

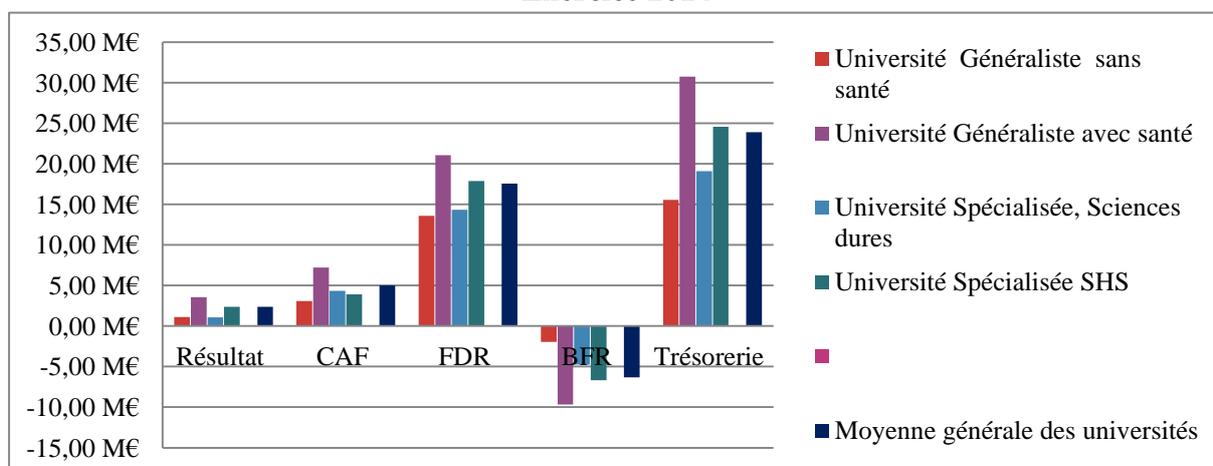
En 2014, la moyenne des fonds de roulement des universités spécialisées en SHS (70 jours de fonctionnement) apparaît beaucoup plus élevée que celle des fonds de roulement des universités généralistes avec santé (42 jours de fonctionnement).

#### Graphique n° 3 : évolution des indicateurs financiers entre 2008 et 2014



Source : Cour des comptes d'après comptes financiers des universités

## Exercice 2014



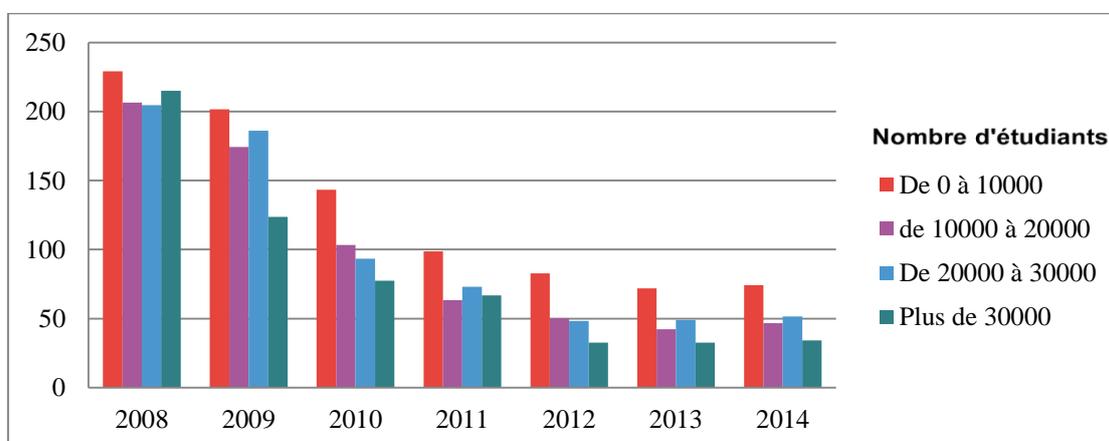
Source : Cour des comptes d'après comptes financiers des universités

## 2 - Des contrastes liés à la taille

Le type d'université n'est pas le seul élément déterminant de la disparité : la taille est également une caractéristique très importante. À cet égard, en prenant comme indicateur de comparaison le fonds de roulement calculé en jours de fonctionnement de l'établissement en fonction de sa taille, il apparaît que :

- les universités de moins de 10 000 étudiants disposent, sur toute la période, de fonds de roulement en jours bien plus importants que les autres. En revanche, les universités de plus de 30 000 étudiants disposent des fonds de roulement en jours les plus faibles ;
- l'ensemble des universités disposait en 2008 de fonds de roulement de plus de 200 jours. Hormis pour les universités de petite taille, ils sont passés à moins de 100 jours en 2010 et se stabilisent depuis 2012 en dessous de 50 jours.

**Graphique n° 4 : fonds de roulement en jours (moyenne) des universités réparties en fonction de leur taille**



Source : Cour des comptes d'après comptes financiers des universités

L'indicateur des charges d'exploitation et de personnel montre par ailleurs que les universités de petite taille supportent des charges supérieures à 10 000 € par étudiant en 2014, alors qu'elles sont autour de 8 000 € par étudiant pour les autres catégories. Ce sont les universités de 20 000 à 30 000 étudiants qui supportent les charges les moins élevées par étudiant.

## B - Une dépendance forte aux financements publics

### 1 - Le poids prépondérant de la subvention d'exploitation de l'État

La subvention d'exploitation du ministère connaît une augmentation significative de 2009 à 2013 : pour les différentes vagues de passage, sa progression annuelle, régulière, a été comprise entre 1,63 % et 2,52 %. Son montant se stabilise en 2014.

Elle représente la ressource la plus importante des universités : 10,66 Md€ en 2014, soit 82,29 % des produits d'exploitation.

**Tableau n° 15 : évolution de la subvention pour charges de service public (en M€)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>RCE 2009</b>	270,33	1 831,91	1 878,12	1 916,62	1 955,93	2 000,07	2 008,58
			2,52%	2,05%	2,05%	2,26%	0,43%
<b>RCE 2010</b>	647,31	742,45	3 748,46	3 824,01	3 895,09	3 972,01	3 986,89
				2,0%	1,9%	2,0%	0,4%
<b>RCE 2011</b>	332,55	382,19	426,11	2 073,32	2 111,67	2 146,05	2 152,32
					1,8%	1,6%	0,3%
<b>RCE 2012</b>	110,54	129,05	145,01	150,83	702,23	717,17	727,00
						2,13%	1,37%
<b>RCE 2013</b>	28,04	31,79	37,60	39,74	42,24	199,56	201,93
							1,19%
<b>FUSIONNEES</b>	146,99	840,66	1 385,50	1 533,25	1 555,68	1 582,26	1 582,69
					1,46%	1,71%	0,03%
<b>TOTAL</b>	<b>1 535,75</b>	<b>3 958,05</b>	<b>7 620,80</b>	<b>9 537,76</b>	<b>10 262,83</b>	<b>10 617,13</b>	<b>10 659,42</b>
						3,45%	0,40%

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers des universités

### 2 - Des ressources propres ne dégageant pas de marges de manœuvre significatives

Les ressources propres comprennent, outre les prestations et contrats de recherche, les droits d'inscription ainsi que les ressources provenant du monde économique (prestations de service, formation continue, taxe d'apprentissage). L'analyse des comptes financiers des universités montre que celles-ci progressent sensiblement sur la période, passant de 661 M€ à 919 M€ (+ 39,4 %). Leur part relative dans les financements reste toutefois faible (7,1 % en 2014 hors recherche), du fait notamment des effets du transfert des ressources budgétaires.

Les droits d'inscription représentent 2,4 % des ressources totales des universités en 2014, chiffre stable depuis 2011, et 34 % des ressources propres. Une des principales caractéristiques est le contraste entre la croissance relativement lente des recettes générées par les inscriptions des étudiants aux diplômes nationaux (+ 23 %) et la croissance significative des formations dont les tarifs sont fixés par l'université (+ 97 %).

Les produits issus de la taxe d'apprentissage évoluent peu sur la période (+ 15 M€) pour atteindre 105,42 M€ en 2014. La réforme intervenue en 2014, qui redéfinit ses modalités d'affectation et de répartition, rend incertaine l'évolution de cette ressource pour les universités.

La ressource nette supplémentaire dégagée par les activités de formation continue, de formations diplômantes ou de prestations n'est pas précisément connue mais est sensiblement inférieure aux recettes brutes constatées dans les comptes financiers, telles qu'elles figurent dans le tableau suivant. Ces activités génèrent des coûts de personnel et de structure qu'il conviendrait de leur rattacher dans le cadre d'une comptabilité en coûts complets. Celle-ci fait encore défaut dans la plupart des établissements. Il est cependant certain que, rapportée au budget des universités, la ressource nette supplémentaire dégagée depuis 2008 reste très modeste.

**Tableau n° 16 : évolution des ressources propres hors recherche (en M€)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Droits de scolarité	201,28	203,13	217,65	229,41	237,20	239,11	248,05
Diplômes universitaires	34,10	39,10	47,86	54,14	57,58	63,63	67,33
Formation continue	180,19	204,76	220,69	237,64	246,60	258,90	262,05
Autres prest. de services	155,52	180,88	207,43	191,72	224,07	227,30	236,18
Taxe d'apprentissage	90,49	104,47	96,13	100,25	104,56	105,28	105,42
<b>Total</b>	<b>661,59</b>	<b>732,33</b>	<b>789,76</b>	<b>813,16</b>	<b>870,01</b>	<b>894,23</b>	<b>919,03</b>

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers des universités

### 3 - Un montant de financement de la recherche universitaire toujours mal connu

Les recettes liées à l'activité de recherche se sont élevées à 403,8 M€ en 2014 contre 167,88 M€ en 2008. Cette augmentation est essentiellement d'origine publique : le financement provenant de l'ANR représente désormais 250 M€. Les prestations de recherche connaissent une progression plus modérée et se stabilisent depuis 2010 autour de 150 M€.

Bien qu'ils soient en augmentation constante, les financements des investissements d'avenir restent à des niveaux assez faibles (123,58 M€ en 2014).

Cependant, les montants inscrits dans les comptes financiers des universités ne sont pas représentatifs des financements réels de la recherche, soit parce que ceux-ci transitent par les organismes de recherche - dans le cadre des unités mixtes - soit parce qu'ils sont gérés par des organismes externes - associations, fondations, regroupements d'établissements.

En l'absence de consolidation des données, alors que ce problème est connu depuis longtemps et que des dispositions réglementaires prévoient une consolidation des financements des laboratoires, il est aujourd'hui impossible de déterminer véritablement les sommes dont bénéficient directement ou indirectement les équipes de recherche dans les universités.

**Tableau n° 17 : évolution des recettes de l'activité de recherche (en M€)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Presta. de recherche hors ANR	130,18	135,16	154,74	146,78	149,65	150,59	152,64
Financements ANR hors IA	37,71	48,87	51,65	60,38	94,05	116,07	127,59
Investissements d'Avenir	0,00	0,00	0,00	1,07	23,01	82,24	123,58
<b>Total</b>	<b>167,88</b>	<b>184,03</b>	<b>206,39</b>	<b>208,23</b>	<b>266,71</b>	<b>348,90</b>	<b>403,80</b>

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers des universités

## C - Le poids croissant des dépenses de personnel

L'étude conduite par la Cour s'est concentrée sur la période postérieure au passage aux RCE. Jusqu'à cette date, les universités assuraient la charge des rémunérations des seuls personnels recrutés sur ressources propres. Les personnels sous plafond d'emplois du ministère étaient rémunérés par l'État. Il n'est donc pas possible d'apprécier dans cette enquête les conditions exactes dans lesquelles les transferts de la masse salariale et des emplois ont été réalisés. De même, les comportements des établissements avant le passage aux RCE, notamment sur la question de la saturation du plafond d'emplois, ne peuvent pas être analysés à partir des données collectées.

Les dépenses de personnel représentent en 2014 plus de 10,4 Md€ dans le budget des universités. Les totalisations par année ne sont significatives qu'à partir de 2012 puisque le périmètre est extrêmement variable jusqu'à cette date en raison du passage progressif des établissements aux RCE. En revanche, pour les années 2012, 2013 et 2014, les périmètres sont quasi-identiques. L'augmentation est très forte entre 2012 et 2013 (425 M€ dont environ 160 M€ pour les universités ultra-marines, soit une évolution nette de 265 M€ pour les autres) et limitée entre 2013 et 2014 (110 M€ dont 71 M€ au titre des charges). Les universités ont donc fortement ralenti leurs recrutements en 2014 et limité l'évolution de leur masse salariale aux effets mécaniques du GVT et des modifications de taux de cotisations.

**Tableau n° 18 : évolution des dépenses de personnel (comptes 63 et 64) (en M€)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
RCE 2009	196,87	1 703,75	1 785,00	1 843,77	1 888,92	1 940,15	1 961,24
RCE 2010	455,23	535,25	3 580,45	3 694,88	3 790,05	3 893,56	3 935,15
RCE 2011	248,48	284,11	330,97	1 831,10	2 019,25	2 072,67	2 092,28
RCE 2012	89,73	99,68	112,59	122,04	673,73	687,22	699,85
RCE 2013	16,89	20,13	22,56	24,15	25,04	184,66	186,33
FUSIONNEES	117,05	760,05	1 336,78	1 500,98	1 521,77	1 564,99	1 578,37
<b>TOTAL</b>	<b>1 124,25</b>	<b>3 402,96</b>	<b>7 168,36</b>	<b>9 016,93</b>	<b>9 918,77</b>	<b>10 343,26</b>	<b>10 453,22</b>

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers des universités

Les dépenses de personnel ont augmenté de 5,39 % au cours des trois derniers exercices. L'évolution du taux de cotisation au CAS Pensions dans les charges patronales représente une part significative de cette évolution.

**Tableau n° 19 : évolution des postes de dépenses de personnel (en M€)**

	2012	2013	2014	Evolution
<b>Rémunérations</b>	5 970,94	6 120,92	6 158,64	3,14%
<b>Charges patronales</b>	3 788,95	4 054,15	4 125,88	8,89%
<b>Impôts et taxes</b>	123,94	127,29	130,13	4,99%
<b>Autres</b>	34,94	40,89	38,58	10,41%
<b>TOTAL</b>	<b>9 918,77</b>	<b>10 343,26</b>	<b>10 453,22</b>	<b>5,39%</b>

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers des universités

Le tableau suivant illustre l'évolution des dépenses de personnel rapportées aux produits encaissables, à la subvention pour charges de service public et aux charges décaissables. Les dépenses de personnel absorbent une part de plus en plus importante des ressources, rigidifiant d'autant la structure du budget des universités.

**Tableau n° 20 : part relative des dépenses de personnel**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
/ Produits	33,40%	56,19%	73,30%	75,96%	77,94%	80,25%
/ SCSP	73,21%	85,98%	94,06%	94,54%	96,65%	97,42%
/ Charges	40,33%	64,13%	77,97%	81,71%	83,01%	83,57%

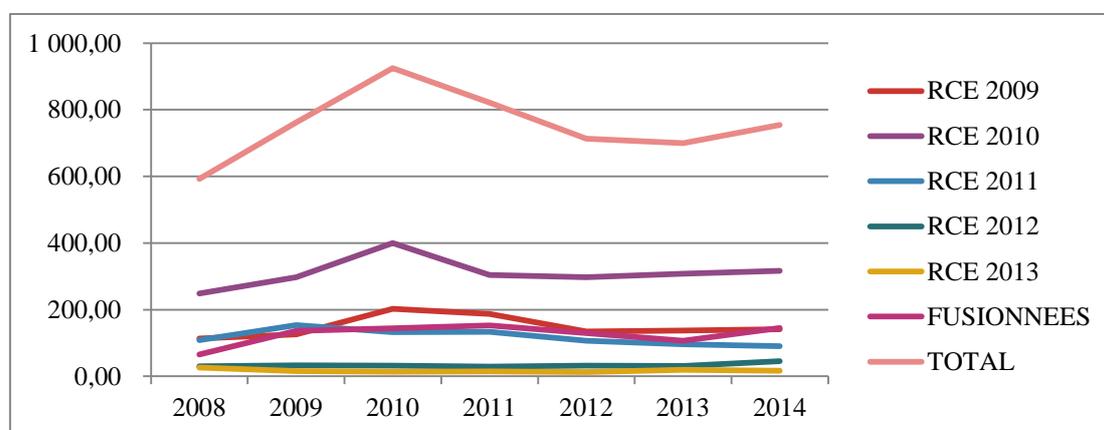
Source : Cour des comptes d'après comptes financiers des universités

Principal poste de dépense des budgets des universités, puisqu'il en représente plus de 83 %, les charges de personnel connaissent une augmentation constante qui pose la question de leur soutenabilité à moyen terme.

## D - Le niveau de financement des investissements

### 1 - Les dépenses d'investissement

Comprenant essentiellement les dépenses d'opérations immobilières, le gros entretien du patrimoine et les achats d'équipement scientifique et technique, les dépenses d'investissement des universités ont fortement augmenté de 2008 à 2010 (de 592 M€ à 924 M€), puis ont connu un recul jusqu'en 2013. On note une reprise des investissements en 2014 avec une augmentation de 7,8 % par rapport à l'année précédente (754 M€).

**Graphique n° 5 : évolution des dépenses d'investissement (en M€)**

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers des universités

## 2 - L'absence de recours au fonds de roulement pour financer les investissements

Sous réserve des changements de méthode comptable, les sources de financement des investissements générées par la CAF et les subventions comptabilisées au compte 13 couvrent, à l'exception de l'exercice 2010, les besoins liés aux dépenses d'investissement. Sur l'ensemble de la période étudiée, les universités n'ont, de manière générale, pas eu recours à des prélèvements sur leurs fonds de roulement pour financer leurs projets d'investissement.

**Tableau n° 21 : CAF, recettes et dépenses d'investissement (en M€)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CAF	383,86	406,94	306,78	330,32	375,25	441,71	437,62
Subventions	503,80	685,85	618,85	520,55	492,15	410,11	383,12
<b>TOTAL</b>	<b>887,66</b>	<b>1 092,78</b>	<b>925,63</b>	<b>850,87</b>	<b>867,40</b>	<b>851,82</b>	<b>820,74</b>
Dépenses	592,01	762,06	924,85	821,40	713,42	699,45	754,27

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers des universités

## 3 - Une gestion prévisionnelle à élaborer

La question d'un éventuel sous-investissement, notamment pour l'entretien du parc immobilier, ne peut donc se résumer à celle de son financement : l'évolution des fonds de roulement démontre que la contrainte budgétaire, de manière générale, est réduite. Quatre raisons paraissent expliquer cette situation :

- 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 de 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, comme l'atteste la sous-consommation des crédits d'investissement régulièrement constatée par les contrôles organiques de la Cour.

Tout en privilégiant leur financement par la CAF, les universités doivent mettre en place les outils leur permettant d'évaluer de manière plus sûre la part mobilisable de leur fonds de roulement.

---

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*La centralisation des données issues des comptes financiers de l'ensemble des universités sur sept exercices comptables permet de disposer d'une information fiable et complète sur le périmètre des activités courantes et récurrentes des établissements. Cependant, l'instabilité des méthodes et des nomenclatures rend l'analyse financière très difficile et, dans certains cas, impossible.*

*Quatre constats s'imposent :*

- *les universités dégagent des excédents sur l'ensemble de la période et qui se situent, pour les deux derniers exercices, autour de 200 M€ ;*
- *elles disposent de niveaux de FDR et de trésorerie qui excèdent largement les règles de prudence et les besoins de leur gestion. Seule une analyse par établissement permettrait de déterminer précisément les excédents libres de tout emploi ou engagement ;*
- *depuis 2008, les universités n'ont pas mobilisé significativement leurs fonds de roulement pour financer leurs dépenses d'investissement : les subventions et la CAF couvrent quasiment la totalité de leurs besoins. La question du bon niveau de financement de leurs investissements se trouve donc posée ;*
- *au-delà de ce constat général, des disparités significatives existent entre les établissements et le poids des dépenses de personnel croît significativement.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

*Au ministère chargé de l'enseignement supérieur et aux universités :*

- *fixer des règles prudentielles de gestion adaptées aux contraintes réelles des universités ;*

*Aux universités :*

- *prévoir un plan de financement dans le plan pluriannuel d'investissement, et l'intégrer dans le cadre contractuel unique.*
-

## **Chapitre II**

### **L'autonomie, facteur de modernisation de la gestion**

#### **I - Une amélioration du pilotage des établissements à poursuivre**

##### **A - Un rôle des conseils d'administration insuffisamment stratégique**

La loi LRU a mis en place une gouvernance rénovée des universités : le conseil d'administration a été resserré et a fait une place plus grande aux personnalités extérieures en comprenant des représentants des collectivités territoriales et du monde socioéconomique. La loi du 22 juillet 2013 a par la suite légèrement modifié<sup>6</sup> la composition du conseil et a confié des compétences propres au conseil académique afin de limiter les décisions de gestion relevant du conseil d'administration.

Les évolutions successives des modes de gouvernance n'ont cependant pas permis de dépasser les difficultés relatives au fonctionnement du conseil d'administration des universités. Leurs séances sont très fréquentes, puisqu'ils sont réunis en général une fois par mois, et elles sont surchargées par des questions techniques de gestion. Les débats sont encore trop peu centrés sur les enjeux stratégiques de l'université. Par ailleurs, la qualité du dialogue social au sein des universités influe fortement sur le déroulement des séances, qui peuvent être conflictuelles. Des présidents et administrateurs regrettent également la posture de certains membres du conseil, davantage guidés par des préoccupations relatives à la politique nationale, à la défense de leur composante ou de leurs avantages catégoriels, que par l'exercice de leur mandat d'administrateurs de l'établissement.

Alors que le resserrement du conseil d'administration et l'augmentation du poids relatif des personnalités extérieures en son sein avaient pour objectifs une meilleure prise en compte de l'environnement socio-économique de l'université, ainsi que le développement de relations plus étroites avec les organismes de recherche partenaires et avec les collectivités territoriales, la fréquence, la longueur et la technicité des débats ont tendance à faire fuir les personnalités extérieures qui se sentent peu impliquées dans les sujets débattus. Afin d'améliorer le fonctionnement des conseils d'administration et de recentrer les débats sur les enjeux essentiels de l'université, il apparaît nécessaire de déléguer plus de compétences au président

---

<sup>6</sup> La loi du 22 juillet 2013 a augmenté la proportion relative des représentants élus des étudiants et des personnels administratifs et techniques, et a prévu la participation d'un représentant des organismes de recherche.

et de revoir le rythme et les modalités de préparation des conseils d'administration, qui pourraient s'appuyer sur des comités spécialisés, notamment d'audit, créés en leur sein.

## **B - Une rénovation du pilotage budgétaire**

### **1 - La réorganisation et la montée en compétence des services centraux**

Le passage aux responsabilités et compétences élargies s'est accompagné d'une nécessaire réorganisation des services centraux des universités : création d'une structure de suivi de la masse salariale, placée soit au sein de la direction des ressources humaines, soit au sein de la direction financière ; création d'une structure d'évaluation et d'aide au pilotage, en charge de développer les outils de suivi de la situation et de l'activité de l'établissement et de ses composantes. Certaines universités se sont dotées de compétences d'audit interne<sup>7</sup> (Paris VI, Saint-Etienne, Strasbourg, Aix-Marseille) avec des moyens relativement limités.

Ces réorganisations ont parfois été l'occasion de rationaliser certaines fonctions en centralisant des fonctions de gestion jusque-là éclatées et confiées aux composantes. À l'occasion de sa création et de son passage simultané aux RCE, l'université de Strasbourg a ainsi centralisé les responsabilités de maintenance immobilière qui étaient gérées par les composantes. L'université du Havre a créé en 2012 un service central en charge de la logistique, alors que cette fonction relevait jusque-là des composantes.

La réorganisation s'est également traduite par la transformation de services en directions, affichant ainsi un niveau de responsabilité plus élevé. On constate depuis le passage aux RCE un renouvellement important des chefs des services centraux, avec une volonté de professionnalisation et de montée en compétences, et l'apparition de nouveaux profils de haut niveau (contrôleur de gestion notamment).

Les secrétaires généraux d'université ont vu leur rôle transformé et leurs responsabilités accrues du fait d'une forte augmentation des budgets à gérer. Le décret n° 2010-175 du 23 février 2010<sup>8</sup> prend acte de cette évolution et affirme leur responsabilité dans la direction, l'organisation et le fonctionnement des services administratifs, financiers et techniques de l'établissement. Cette évolution est concrétisée par le nouveau titre de « directeur général des services ».

Si certains présidents sont aujourd'hui satisfaits du niveau de professionnalisation de leurs équipes en charge des fonctions supports, certains constatent cependant encore des difficultés pour trois raisons principales: une insuffisance de moyens ne leur permettant pas de recruter les personnels de soutien nécessaires ; une insuffisance du vivier de recrutement local, notamment pour les universités situées en province ; un manque d'attractivité de certaines fonctions critiques, notamment dans les directions des systèmes d'information et le contrôle de gestion.

---

<sup>7</sup> Les audits réalisés ont en général porté sur le fonctionnement de services ou de processus au sein de l'université, et sur la rentabilité de structures internes.

<sup>8</sup> Décret n° 2010-175 du 23 février 2010 relatif à l'emploi de secrétaire général d'établissement public d'enseignement supérieur.

## **2 - Une centralisation des dépenses pour renforcer le pilotage budgétaire**

L'analyse des modèles de fonctionnement des universités de l'échantillon montre que le modèle des universités « fédérales », c'est-à-dire fondé sur une forte autonomie des composantes, a tendance à s'estomper avec le passage aux RCE, au profit d'un modèle plus centralisé, notamment en matière budgétaire.

Plusieurs universités ont ainsi choisi de centraliser certaines dépenses afin d'en assurer une meilleure gestion. C'est notamment le cas des dépenses relatives à l'immobilier et à la logistique, qui pouvaient être auparavant partiellement déconcentrées au niveau des composantes. Ainsi, à l'université de Strasbourg et à l'université de Nantes, la centralisation des dépenses a permis de mettre en place des stratégies d'achat et de rationaliser l'organisation de la maintenance immobilière. De même, plusieurs universités, comme celles de Rennes I et de Strasbourg, ont choisi de centraliser le budget de la recherche au sein d'une seule unité budgétaire, alors qu'il était auparavant géré par les unités de formation et de recherche (UFR).

Dans les organisations les plus centralisées, le budget des composantes alloué par l'université se limite à une dotation de fonctionnement et, parfois, une enveloppe d'heures complémentaires. Les IUT bénéficient en général d'une plus forte autonomie de gestion, notamment de la masse salariale ou de l'immobilier. Plusieurs universités, comme celle de Saint-Etienne, ont cependant centralisé depuis leur passage aux RCE des dépenses déconcentrées au niveau des IUT.

Pour les universités qui ont fait ce choix, la mise en place d'un pilotage central fort a été un atout dans la phase de passage au RCE, notamment pour la maîtrise du budget et de la masse salariale. Elle n'interdit pas d'envisager à moyen terme, particulièrement dans les plus grandes universités, une organisation plus déconcentrée, dès lors que ces établissements disposeront de meilleures compétences administratives et d'outils de gestion performants.

## **3 - L'instauration d'un dialogue de gestion avec les composantes**

L'analyse des modalités de préparation budgétaire des universités révèle une amélioration continue des pratiques, notamment par la généralisation des débats d'orientation budgétaire en amont de la procédure d'élaboration du budget et l'approfondissement du dialogue de gestion avec les composantes. Plusieurs universités ont également établi des modèles internes d'allocation des moyens aux composantes qui fournissent la base de réflexion du dialogue de gestion.

Toutes les universités examinées mettent aujourd'hui en œuvre un dialogue de gestion annuel avec les composantes, portant généralement sur les ressources humaines et sur les questions budgétaires, parfois sur les deux en même temps. L'analyse des documents échangés à cette occasion révèle cependant une très grande hétérogénéité des pratiques. Ainsi, les modalités de dialogue avec les composantes de l'université Paris I sont encore peu développées et portent essentiellement sur l'analyse de l'organisation de l'offre de formation. Un tableau de bord de la formation a néanmoins été réalisé depuis 2012 et permet une discussion avec les composantes pour allouer les heures complémentaires. L'université prépare actuellement l'élargissement du champ du dialogue de gestion à deux nouveaux

domaines, les ressources humaines et la gestion budgétaire. À l'opposé, l'université Lille II avait mis en place un dialogue de gestion dès 2010. Pour plusieurs universités analysées, comme l'université de Lille II, de Saint-Etienne et de Strasbourg, les informations échangées à cette occasion apparaissent très complètes et permettent d'obtenir une vision exhaustive de la situation et de l'activité de la composante.

### **L'organisation du dialogue de gestion à l'université de Strasbourg**

Le dialogue de gestion est conduit annuellement entre la direction de l'établissement et les composantes, directions et services. Il s'organise en trois temps :

1. Une réflexion conduite par les structures qui élaborent un projet stratégique accompagné de l'expression des besoins et des moyens.

2. Un dialogue qui se traduit par des entretiens de l'équipe de direction avec les composantes, unités de recherche, directions et services de l'université.

3. Une phase d'arbitrage sur les moyens alloués et la consultation des instances compétentes (commission des emplois – comité technique d'établissement – conseil d'administration).

Les outils de dialogue de gestion se perfectionnent chaque année. Pour les composantes, ils comprennent différents tableaux de bord élaborés par le service d'aide au pilotage portant sur :

- les effectifs étudiants ;
- des éléments de performance relatifs à l'enseignement (réussite en licence, mobilité internationale, insertion professionnelle, etc.) ;
- l'évaluation des formations ;
- les ressources humaines de la composante ;
- la répartition du potentiel d'enseignants et l'évolution des charges pédagogiques ;
- la gestion financière de la composante (taux d'exécution des recettes, évolutions des recettes par nature, taux d'exécution des dépenses et répartition par nature, périodicité des dépenses) ;
- l'immobilier (taux d'occupation des bâtiments, consommation énergétique etc.) ;

Concernant les unités mixtes de recherche, des processus de dialogue de gestion communs sont menés sous le double pilotage de la vice-présidence recherche de l'université et des instituts du CNRS concernés ou de la direction générale de l'INSERM.

Plusieurs universités, comme celles de Lille II, Nantes, Angers et Saint-Etienne, ont mis en place des contrats d'objectifs et de moyens avec leurs composantes. Ce mode de gestion permet d'accorder la stratégie des composantes avec celle de l'université, de formaliser les moyens affectés par l'université pour financer l'activité de la composante et pour soutenir ses projets spécifiques de développement.

## **4 - Les plans d'action des universités en difficulté financière**

Le passage aux nouvelles responsabilités et compétences élargies a nécessité un apprentissage important de la part des équipes de direction. Plusieurs universités ont connu une dégradation sensible de leur situation financière consécutive à ce changement. Quelles qu'en soient les raisons (régularisation des écritures comptables, situation financière fragile

avant l'accès aux nouvelles responsabilités, défauts de pilotage, apprentissage difficile de la maîtrise de la masse salariale, impacts de décisions nationales non financées), ces établissements ont été contraints de mettre en œuvre des plans de redressement. Les principales mesures constatées, notamment au regard des audits d'accompagnement de l'IGAENR, concernent :

- la réorganisation des modalités de pilotage de l'établissement : développement d'outils de pilotage et instauration de dialogue de gestion entre la gouvernance centrale et les composantes, en vue d'optimiser les ressources et de mobiliser les marges de manœuvre ;
- la maîtrise de la masse salariale : régulation des postes à ouvrir au concours, notamment pour les enseignants-chercheurs, mise en place de procédures de maîtrise des heures complémentaires, identification et réduction des sous-services des enseignants ;
- la politique de formation : instauration de seuils minimaux d'étudiants pour l'ouverture des groupes avec fermeture de certaines formations à très faible effectif, optimisation de l'organisation de la formation afin de mutualiser les ressources (formations communes) ;
- la politique d'achat : mutualisation de certains achats au sein de l'université ;
- la politique d'investissement : report de certains investissements, notamment dans le domaine de l'immobilier (GER).

À plus long terme, l'enjeu de la soutenabilité financière de l'offre de formation a été clairement identifié par certaines universités en difficulté financière, ainsi que les coûts liés à l'utilisation et à l'entretien du patrimoine immobilier. Plusieurs universités ont revu leur stratégie immobilière sur la base d'un objectif de réduction des surfaces.

Les universités tentent également d'accroître leurs ressources propres, notamment en révisant à la hausse les tarifs de la formation continue, ou en faisant appel au mécénat par le biais des fondations.

#### **Les mesures du plan de redressement financier de l'université Paris I Panthéon Sorbonne**

Le conseil d'administration de l'université Paris I Panthéon Sorbonne a voté le 16 décembre 2014 un plan de redressement financier pour un retour à l'équilibre comptable.

Le plan comporte des mesures organisationnelles comme l'instauration de dialogues de gestion avec les composantes permettant d'évaluer et de réguler l'offre de formation, et l'amélioration des procédures budgétaires et comptables (par exemple, séparation de l'agence comptable et de la direction des affaires financières et budgétaires, processus d'amélioration des prévisions budgétaires pour mettre fin à la surestimation des recettes).

Par ailleurs, des mesures plus ponctuelles ont été décidées :

- Maîtrise de la masse salariale : régulation des postes des enseignants-chercheurs (réduction des postes ouverts à 23 en 2013, 20 en 2014, 20 en 2015), absence de publication des 20 emplois créés en 2014 au titre des 1 000 emplois annoncés pour l'enseignement supérieur (mais sept emplois utilisés comme supports pour la mise en œuvre de la loi « Sauvadet »), réduction des heures complémentaires par la révision à la baisse des charges d'enseignement (baisse de 360 000 € du coût des heures complémentaires entre 2013 et 2014, prévision d'une économie de 250 000 € pour le budget 2015), révision des modalités de paiement des professeurs invités (- 250 000 € en 2014).

- Révision de l'offre de formation : réduction de la charge d'enseignement des UFR et instituts de plus de 7 % pour l'année universitaire 2013 – 2014, suppression des groupes à moins de huit étudiants, préparation d'un cadrage des masters.
- Partage de l'effort de redressement pour les charges locatives : revalorisation du coût de location d'une composante, révision à la hausse de la subvention de la DGEIP à 3 750 000 € pour plus de 5 000 000 € de charges locatives.
- Maîtrise des dépenses de fonctionnement par la renégociation des marchés publics (nettoyage des locaux - 207 000 €, téléphonie - 66 000 €).
- Accroissement des ressources propres : augmentation des taux de prélèvement sur la formation continue et sur les formations en apprentissage au profit des frais généraux de l'université (+ 900 000€), réévaluation en 2014 des tarifs de la formation continue, augmentation de la participation des deux bibliothèques aux charges de fonctionnement de l'université (+ 350 000 €).

## **C - Des carences dans les systèmes d'information**

### **1 - Un pilotage ministériel insuffisant du système d'information des opérateurs**

L'Agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE) est un groupement d'intérêt public créé en avril 1992. Ses statuts lui confèrent pour mission « dans le respect de l'autonomie des établissements qui le composent et dans le cadre de leurs missions, d'organiser la coopération et de servir de support à leurs actions communes en vue d'améliorer la qualité de leur gestion ». L'élaboration d'une offre logicielle et du système d'information des membres du GIP en constitue la part essentielle.

L'AMUE est un opérateur de l'État dont le financement est assuré par une subvention pour charges de service public versée par le ministère, les cotisations de ses membres et les redevances payées par les utilisateurs des produits qu'elle développe. En 2012, la subvention de l'État s'élevait à 7,8 M€ et représentait 35 % de ses recettes.

Dans sa relation avec l'agence, l'État s'est trop longtemps limité à sa fonction de financeur, sans se mettre en mesure d'influer sur ses choix stratégiques. Alors qu'il ne disposait pas d'un système de remontée et de consolidation des informations nécessaires à l'exercice de la supervision du système universitaire, il n'a pas demandé à l'AMUE de travailler en ce sens : les axes mis en avant par le groupement (offre de système d'information plus complète, offre de formation, accompagnement) ne s'adressaient qu'aux établissements et ne prenaient pas en compte les besoins du ministère. Les actions lancées récemment par celui-ci, et notamment la mise en place en 2014 du comité d'orientation stratégique du numérique, visent à remédier à cette situation et à définir les chantiers prioritaires en matière de systèmes d'information.

### **2 - Une grande hétérogénéité d'applications**

Par ailleurs, l'AMUE n'a pas réussi à fédérer les universités sur un choix de système d'information unifié, qui aurait facilité la définition d'un cadre fonctionnel unique, des protocoles d'échanges de données et ménagé les voies d'une centralisation aux fins de

consolidation. Les universités disposent d'une totale liberté de choix de leur système d'information.

Ainsi, certaines universités, pourtant adhérentes à l'AMUE, se sont orientées vers une solution informatique proposée par le « consortium Cocktail », qui regroupe environ 80 établissements d'enseignement supérieur. Alors que l'agence fournit des produits développés par des prestataires, le principe du « consortium Cocktail » est la mise à disposition des codes sources des logiciels et la participation des développeurs des universités adhérentes à l'évolution des produits. Cette solution apparaît donc moins professionnelle, mais également moins chère et permet éventuellement une mise en œuvre plus rapide des évolutions.

Il est fréquent qu'un établissement utilise pour ses différents usages des systèmes développés par les deux fournisseurs, l'interopérabilité entre les deux n'étant pas assurée. Par ailleurs, les universités développent fréquemment pour des fonctions spécifiques leurs propres outils, ce qui peut poser des problèmes de pérennité.

### **3 - Des retards importants dans la mise à niveau**

Le calendrier retenu pour la loi de 2007 a répondu avant tout à un objectif politique qui n'a pas toujours tenu compte des contraintes organisationnelles des universités et des limites des outils, notamment informatiques, dont elles disposaient.

La Cour a souvent relevé lors de ses contrôles d'université les difficultés rencontrées avec le système SIFAC pour la production d'une information financière fiable et exhaustive. Le développement de SIFAC a privilégié les fonctionnalités de gestion et a négligé, dans un premier temps, la délivrance des informations nécessaires à une analyse financière fiable.

Plusieurs années après le passage aux RCE, l'insatisfaction sur la qualité du SI ressources humaines reste très forte parmi les universités rencontrées. Deux applications principales se partagent le marché destiné à la gestion des ressources humaines dans les universités : Harpège de l'AMUE et Mangue du consortium Cocktail. Mais, en pratique, les universités mêlent des modules des diverses suites logicielles et des développements internes assurés par leurs équipes. Le pilotage de la masse salariale est aujourd'hui limité à l'outil POEMS, qui ne permet pas de disposer d'une projection pluriannuelle. L'AMUE est en cours de déploiement de deux nouvelles applications dans ce domaine, SIHAM<sup>9</sup> et SIHAM PMS<sup>10</sup>.

L'AMUE ne propose pas de système d'information intégré de gestion immobilière pour les universités. Elle envisage cependant la mise en œuvre d'un accord-cadre permettant le choix parmi trois produits disponibles fin 2015.

Enfin, les outils actuels ne permettent pas de disposer d'une méthode d'analyse des coûts de l'offre de formation, dont la rationalisation apparaît aujourd'hui comme un des leviers de maîtrise des dépenses. L'AMUE a pour objectif de lancer ce chantier en 2015, sur la base des solutions déjà développées par certaines universités.

---

<sup>9</sup> Développée sur la base du PGI HR Access, l'application SIHAM a connu un retard important et est actuellement déployée au sein de cinq établissements.

<sup>10</sup> L'application SIHAM PMS est spécifiquement dédiée à la gestion de la masse salariale et intègre une gestion pluriannuelle. Le déploiement au sein de 18 établissements est prévu à partir d'avril 2015.

Sur le plan de la gestion de la recherche, les travaux de définition d'outils communs avec les EPST, lancés par la signature d'une première convention en mars 2011 entre la CPU, le CNRS et l'AMUE, n'ont toujours pas abouti. L'absence d'outils communs assurant la visibilité des moyens alloués par les différentes tutelles aux unités mixtes de recherche et la connaissance de leurs activités prive les tutelles de la vision consolidée nécessaire à une gestion efficiente de leurs laboratoires. La signature en janvier 2015 d'une nouvelle convention devrait permettre de relancer les travaux.

#### **4 - Les nouvelles orientations de l'AMUE**

Les universités rencontrées au cours de l'enquête ont fait part des difficultés persistantes rencontrées dans la mise en œuvre des systèmes d'information proposés par l'AMUE. Elles ont également critiqué sa politique de tarification jugée trop onéreuse, notamment en comparaison avec le consortium Cocktail. Dans son audit de 2013, l'IGAENR avait fait ce même constat et relevé que les produits étaient souvent livrés dans une version qui n'était pas encore satisfaisante, notamment pour des raisons tenant au besoin de l'AMUE de percevoir rapidement les redevances indispensables à son équilibre économique. L'IGAENR appelait à revoir le modèle économique de l'agence afin de résoudre ce problème de financement lié au décalage entre les coûts de développement des produits et le financement reçu par la suite par les redevances versées par les utilisateurs.

Pour résoudre ces difficultés, l'AMUE envisage un recours possible au préfinancement par les futurs utilisateurs pour financer les phases de développement. L'agence a également pour objectif d'associer plus étroitement les futurs utilisateurs aux différentes phases de développement des projets (spécification, développement, recette). Elle privilégie actuellement les solutions pragmatiques axées sur des développements déjà réalisés par certaines universités, pour les fonctions de pilotage notamment, et un rapprochement avec le consortium Cocktail, notamment dans le domaine de la scolarité. Enfin, suivant les recommandations de l'IGAENR, elle est en cours de développement d'un référentiel de données (projet SINAPS) afin de permettre à terme l'interconnexion et l'interopérabilité des différentes applications constituant les systèmes d'information.

La mise à niveau des systèmes d'information des universités n'a pas été au rendez-vous du passage aux RCE et les insuffisances observées privent les présidents des outils de pilotage nécessaires et le ministère d'outils de supervision pertinents. Les systèmes d'information universitaires sont caractérisés par une grande hétérogénéité des solutions mises en œuvre. Alors qu'un nombre important d'établissements évoluent dans un même contexte réglementaire et que l'État finance, directement et indirectement, une agence de mutualisation, la grande hétérogénéité et les carences des systèmes d'information constatées aujourd'hui sont particulièrement dommageables. Enfin, il relève de la responsabilité des différents acteurs de définir le référentiel de données et le cadre de reporting permettant de produire les données et les indicateurs nécessaires au pilotage de la politique de l'enseignement supérieur. La réussite d'une nouvelle étape de développement de l'autonomie des universités est subordonnée à l'amélioration générale des systèmes d'information.

## II - Des politiques de ressources humaines à élaborer

L'accès aux responsabilités et compétences élargies des universités a permis une nette amélioration de la gestion des ressources humaines des établissements, notamment de la masse salariale. Cependant, la définition de politiques de ressources humaines pluriannuelles, adaptées aux projets de chaque établissement, reste en chantier et souffre d'un cadre d'autonomie de gestion trop limité.

### A - Une professionnalisation de la gestion des ressources humaines à marche forcée

#### 1 - Des enjeux de gestion des ressources humaines sous-estimés

##### *a) Un accompagnement initial insuffisant*

Des audits préparatoires au passage aux RCE, destinés à accompagner les universités dans cette démarche et à déterminer les actions à accomplir, ont été systématiquement réalisés par l'IGAENR. Au regard de ces audits et des contrôles effectués par la Cour, les chantiers identifiés en matière de ressources humaines étaient particulièrement nombreux : pilotage de la masse salariale, organisation de la fonction, développement de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), etc. Certains établissements ont ainsi dû repousser le passage aux RCE, à l'image de l'université de Paris-Dauphine.

Cependant, l'IGAENR a généralement estimé que les universités étaient en mesure d'assumer ces nouvelles compétences, en raison d'atouts suffisants ou d'un contexte favorable. Or l'accompagnement initial, qui reposait à la fois sur un soutien financier<sup>11</sup> et un cadrage méthodologique<sup>12</sup> mis en place par le ministère, s'est avéré insuffisant, comme en atteste la mise en place en 2012 d'un nouveau « dispositif de suivi, d'alerte, et d'accompagnement » des universités. Les universités ont ainsi dû conduire d'importants chantiers en parallèle, sans être parfois prêtes à les assumer.

##### *b) Des règles de transfert de masse salariale incomplètes*

Le socle de masse salariale transféré par l'État, défini par la DAF du ministère en octobre 2008, correspond à la dépense réelle payée sur le titre 2 au cours de l'année précédant l'accès aux RCE et à la part de masse salariale du titre 3 (ex-chapitre 31 96 moniteurs, maîtres

---

<sup>11</sup> Un accompagnement financier, qui a représenté 97,04 M€ de 2008 à 2012, a été mis en place par le ministère, sous la forme à la fois d'une aide exceptionnelle de 250 000 € attribuée l'année précédant le passage aux RCE et d'un bonus « autonomie » à compter du passage aux RCE. Représentant 10 % du régime indemnitaire de l'année précédente, ce dernier est intégré au socle de la dotation de masse salariale tout comme la partie de la dotation exceptionnelle destinée à financer un renfort de personnel.

<sup>12</sup> Outre l'appui offert à travers les audits IGAENR, différents guides d'accompagnement ont été établis mais bien souvent à la suite du passage aux RCE, et en conséquence parfois trop tard. Ainsi, les personnels chargés du contrôle budgétaire dans les rectorats n'ont disposé du guide de contrôle de la masse salariale dans les établissements publics d'enseignement supérieur bénéficiant des RCE qu'en décembre 2010.

de langue, lecteurs et attachés temporaire d'enseignement et de recherche). Ce socle est actualisé en fonction de certains des éléments de l'exercice n, dont les extensions en année pleine des mesures entrées en vigueur au cours de l'exercice n-1 et les mesures nouvelles prises en charge par l'État (mesures d'emploi, catégorielles, etc.). Le ministère finance notamment les augmentations de taux de cotisation au titre du compte d'affectation spéciale *Pensions*.

Les règles d'actualisation, effectuée au regard du seul socle de la masse salariale transférée, et de compensation des emplois vacants au moment de l'accession aux RCE, ont fait l'objet de débats entre le ministère et les universités, dont les plus vifs ont concerné le financement du glissement vieillesse-technicité (GVT).

À court terme, les universités n'ont eu que peu de prise sur le GVT, lié à leur structure d'emplois et à leur pyramide des âges. Alors qu'aucun crédit n'était prévu en loi de finances initiale, l'État a décidé plusieurs années de suite de financer une partie du solde positif du GVT constaté dans les universités et établissements, essentiellement par redéploiements de crédits au sein du programme 150.

**Tableau n° 22 : financement du GVT des universités et établissements passés aux RCE de 2009 à 2014 (en euros)**

Compensations	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Au titre de la 1 <sup>ère</sup> année de RCE	3 826 000	4 986 988	9 129 544	3 610 393	1 462 888	59 962
Compléments ultérieurs		2 399 999	14 464 034	18 000 000	25 077 127	0
<b>Total du GVT</b>	<b>3 826 000</b>	<b>7 386 987</b>	<b>23 593 578</b>	<b>21 610 393</b>	<b>26 540 016</b>	<b>59 962</b>
<i>Dont crédits inscrits en socle de la masse salariale</i>	<i>3 826 000</i>	<i>7 386 987</i>	<i>23 593 578</i>	<i>3 610 393</i>	<i>1 462 888</i>	<i>59 962</i>

Source : Cour des comptes d'après les informations du MESR.

Ce financement du GVT<sup>13</sup> est marqué par une absence de lisibilité du dispositif mis en œuvre par l'État, qui semble avoir davantage relevé de la disponibilité des ressources que de l'analyse de la situation financière des universités. Les règles d'évaluation du GVT, de répartition et d'intégration des compensations dans le socle de masse salariale diffèrent selon les années et le GVT négatif n'a a contrario pas été prélevé. Pour 2015, 31,5 M€ de crédits ont pour la première fois été inscrits en loi de finances initiale. Le ministère a décidé d'une répartition dégressive selon l'année de passage aux RCE de façon à « responsabiliser les établissements dans la maîtrise de leur masse salariale en cessant d'assurer le financement de manière progressive ».

<sup>13</sup> Cf. annexe n° 6 : la compensation du glissement vieillesse-technicité depuis 2009.

### *c) Un plafond d'emplois qui n'est plus un outil de pilotage pour les universités*

Les modalités de calcul du socle de masse salariale, valorisé à la dépense réelle constatée et non au coût moyen théorique des postes, et les libertés de gestion laissées aux universités entraînent mécaniquement une déconnexion entre le plafond de masse salariale et celui des « emplois État ». Au moment du passage aux RCE, certaines universités n'ont pas atteint leur plafond d'emplois pour contenir leur masse salariale et le cas échéant se constituer des marges de manœuvre. D'autres ont cherché délibérément à l'atteindre afin de bénéficier, avant le passage au RCE, d'une dotation maximale. Cette dernière stratégie a été l'une des causes des difficultés financières constatées.

Ainsi, le plafond d'emplois des universités, fixé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 chaque année par la loi de finances, n'est plus utilisé comme un instrument de pilotage pour les universités. Il nourrit en revanche le débat sur l'insuffisance de financement des emplois des universités. Aussi, les modalités de fixation et de suivi du plafond de masse salariale doivent être renforcées tant au niveau des universités que du ministère, le plafond d'emplois État tendant à ne devenir qu'une limite au recrutement de fonctionnaires sur ressources propres.

## **2 - Une fonction ressources humaines restructurée et qualifiée**

Les universités ont adapté leur organisation pour faire face à leurs nouvelles responsabilités. Les directions des ressources humaines (DRH) ont été restructurées. Au-delà de la constitution de cellules de pilotage de la masse salariale, le mode de gestion intégrée, à savoir la prise en charge a minima de la carrière et de la paie d'un agent par le même gestionnaire, recommandé par l'IGAENR, s'est étendu à la plupart des universités. La réorganisation de la fonction ressources humaines a en outre affecté directement la répartition des tâches avec les composantes et les laboratoires, dans un mouvement de centralisation.

Au-delà de l'aspect organisationnel, les universités ont aussi assuré une montée en compétence (par formation ou recrutement) des personnels affectés à la gestion des ressources humaines. Le mode de gestion intégrée a nécessité une compétence et une polyvalence accrues pour assumer l'élargissement, la diversité et la technicité des tâches de gestion.

L'ensemble de ces évolutions a eu pour corollaire une pression importante sur les personnels, constatée par la Cour dans certaines universités. Ainsi, s'agissant de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, « la moitié de l'effectif a été renouvelé entre 2009 et 2012 ». De même, pour l'université de Paris-Est Marne-la-Vallée, « la surexposition dont font l'objet les personnels de la DRH, le niveau extrêmement élevé de sollicitation qu'ils connaissent contribuent, sans en être la seule raison, à un taux de rotation élevé ».

Ces exemples soulignent l'effort de renouvellement des personnels, mais aussi la rapidité et l'importance de la mue imposée aux DRH des universités. Ils mettent enfin en lumière l'enjeu majeur pour les établissements et leurs DRH de conserver à terme un personnel qualifié, à même d'assumer les nouvelles responsabilités issues de la loi LRU.

## **B - La priorité accordée au pilotage de la masse salariale**

### **1 - L'amélioration de la connaissance des ressources humaines**

Depuis le passage aux RCE, la plupart des universités ont réalisé une ou plusieurs enquêtes sur leur situation en termes d'emplois, d'effectifs et de fonctions. Celles-ci ont été utiles aux établissements pour l'identification des ressources, le repérage des compétences et la définition des catégories de postes. L'évolution des bilans sociaux annuels atteste de l'amélioration de cette connaissance.

Par ailleurs, l'enjeu du pilotage et de la gestion de la masse salariale apparaît désormais bien appréhendé par les universités. Des services ou cellules d'aide au pilotage, ou de contrôle de gestion, ont été créés pour assurer le suivi de la masse salariale et des plafonds d'emploi. Les dirigeants des universités ont été dotés d'outils de suivi qui leur permettent de comprendre l'évolution de leur masse salariale et de mieux appréhender les marges de manœuvre offertes par ce transfert de gestion : transformations d'emploi, définition du niveau de recrutement, utilisation des reliquats de crédits, etc. Le suivi de l'exécution budgétaire de ce poste de dépenses a constitué une priorité et les établissements sont désormais capables, pour la plupart, de mettre en œuvre des mesures de régulation budgétaire en cas de difficulté avérée (gels de postes, réduction d'enveloppes d'heures complémentaires).

Cette gestion de la masse salariale s'avère cependant réduite à une vision infra-annuelle. Les universités ne sont que très rarement en capacité d'envisager une projection à moyen terme des effets sur leur masse salariale de leurs décisions en matière de ressources humaines, notamment en raison des insuffisances de leur système d'information. Les gels de postes ou le recrutement de certains contractuels ne sont souvent que de simples mesures de régulation budgétaire, dont les effets à moyen terme ne sont pas évalués.

Seules quelques universités prennent en compte l'enjeu des ressources humaines dans leurs arbitrages stratégiques, en lien avec la révision de l'offre de formation, le développement des projets de recherche ou l'établissement des contrats pluriannuels. La gestion prévisionnelle de la masse salariale constitue le véritable point d'amélioration attendu pour les années à venir.

### **2 - La stabilisation progressive de l'effectif des établissements**

La mise en œuvre des RCE coïncide avec la stabilisation progressive de l'effectif des personnels des universités<sup>14</sup>. Les données publiées dans le cadre du rapport annuel de performance de la MIREs, à considérer avec prudence en raison de l'absence de système d'information centralisé, font état d'une forte croissance des équivalents temps plein travaillés (ETPT), 9,5 %, de 2007 à 2013, dont l'essentiel se concentre avant 2009. De 2010 à 2013, la hausse des ETPT rémunérés globaux n'est plus que de 0,78 %.

Il est difficile de déterminer l'origine de ce ralentissement. Seule l'analyse des facteurs d'évolution de la masse salariale et des effectifs pour chaque université le permettrait :

---

<sup>14</sup> Cf. annexe n° 7 : la stabilisation progressive de l'effectif des établissements.

abondement du régime indemnitaire, qualification des personnels, couverture de dépenses de masse salariale non compensées, impacts du recrutement de postes vacants lors du transfert de masse salariale, gels de postes effectifs, amélioration de la gestion et de l'affectation des personnels, externalisation de certaines fonctions, fongibilité asymétrique de la masse salariale, etc. Cependant, la stabilisation du nombre d'enseignants et la qualification des personnels BIATSS<sup>15</sup> indiquent une plus grande maîtrise de la gestion des ressources humaines par les universités.

#### a) La faible progression du nombre d'enseignants

L'effectif d'enseignants permanents est pratiquement stable depuis 2009. Il progresse en moyenne annuelle de 0,3 %, mais la dynamique de croissance se réduit. Les enseignants non permanents représentent 23,17 % des enseignants, dont les doctorants contractuels assurant une charge d'enseignement constituent la part principale (7 488 pour 2013, soit 35,6 %). Enfin, il n'existe pas à ce jour de recensement exhaustif des vacataires d'enseignement. Le ministère évalue en 2014 leur nombre à environ 130 000.

**Tableau n° 23 : évolution de l'effectif des enseignants de l'enseignement supérieur de 2008 à 2013**

Effectif en personnes physiques	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Professeurs	19 045	19 833	19 964	20 071	20 245
Maîtres de conférences	35 350	36 152	36 276	36 375	36 368
Enseignants 2 <sup>nd</sup> degré	13 427	12 999	12 891	13 139	13 056
<b>Enseignants permanents</b>	<b>67 822</b>	<b>68 984</b>	<b>69 131</b>	<b>69 585</b>	<b>69 669</b>
Non permanents	23 483	22 627	23 136	21 523	21 021
<b>Total</b>	<b>91 305</b>	<b>91 611</b>	<b>92 267</b>	<b>91 108</b>	<b>90 690</b>
Non compris doctorants contractuels non enseignants <sup>16</sup>		1 398	3 911	5 876	6 264

Source : Cour des comptes à partir de Notes d'information du MESR - « Les personnels enseignants de l'enseignement supérieur sous tutelle du MESR » de 2008 à 2013 ; « Situation des personnels enseignants non permanents » 2012 et 2013.

La stabilisation du nombre d'enseignants-chercheurs permanents, dans un contexte de moindres départs à la retraite<sup>17</sup>, a pour corollaire une baisse de 23 % des postes ouverts à concours publiés entre 2008 et 2013, avec un net décrochage à compter de 2012 ; ceci constitue un défi majeur pour l'attractivité de ce métier. Or, le nombre d'étudiants a progressé de 7,9 %, dans une dynamique dont le ministère prévoit la poursuite.

<sup>15</sup> Personnels de bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, social et de santé.

<sup>16</sup> Pour 2009 et 2010, la répartition des doctorants contractuels est une estimation du MESR.

<sup>17</sup> Après un pic de près de 1 800 en 2008, l'étiage du nombre de départs en retraite des enseignants-chercheurs se situe actuellement autour de 1 400, avec une projection de baisse progressive jusqu'à 1 200 vers 2018.

**Tableau n° 24 : évolution du nombre d'étudiants des universités et établissements assimilés**

	2009	2010	2011	2012	2013
Effectifs étudiants	1 428 131	1 480 903	1 492 460	1 502 781	1 541 191

Source : MENESR

*b) La qualification des personnels non-enseignants*

L'évolution de l'effectif des BIATSS titulaires, affectés aux missions de l'enseignement supérieur, est marquée par une légère progression de 1,22 % entre 2010 et 2015, essentiellement par l'effet, à compter de 2013, de la loi dite Sauvadet<sup>18</sup>.

**Tableau n° 25 : évolution des BIATSS<sup>19</sup> titulaires affectés à l'enseignement supérieur de 2010 à 2015**

Effectif en personnes physiques	01/02/2010	01/02/2011	01/02/2012	01/02/2013	01/02/2014	01/02/2015
<b>BIATSS</b>	<b>55 618</b>	<b>55 365</b>	<b>54 931</b>	<b>55 157</b>	<b>55 392</b>	<b>56 297</b>
dont filière administrative	15 585	14 950	14 140	13 511	12 979	12 497
dont filière ITRF	34 765	35 191	35 628	36 530	37 284	38 663
dont filière bibliothèque	4 492	4 493	4 514	4 524	4 553	4 596

Source : Cour des comptes à partir des publications « *Panoramique sur les effectifs de personnels administratifs, techniques, sociaux, de santé et de bibliothèques (BIATSS) engagés dans les missions de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur* » de 2010 à 2015.

Cette évolution se caractérise surtout, depuis le passage aux RCE, par l'effort réalisé par les universités pour qualifier les personnels de support et de soutien des établissements. La part des personnels de catégorie A progresse ainsi de 2,5 points, celle des personnels de catégorie B de 2,3 points.

Il est en revanche impossible d'analyser l'évolution des personnels contractuels BIATSS depuis le passage aux RCE en raison du défaut de données consolidées. En 2013, l'enquête<sup>20</sup> réalisée par la DGRH du ministère dénombre 40 372 agents contractuels BIATSS, représentant 24 729 ETPT : 20 331 exercent des missions permanentes et 20 041 uniquement des missions temporaires de remplacement. Les agents contractuels exerçant des missions permanentes représentent ainsi 26 % des personnels BIATSS. L'effectif de personnels BIATSS contractuels se caractérise par une forte proportion d'agents de catégorie A (45 %), principalement de la filière ingénieurs, techniciens en recherche et formation, en lien avec le financement de la recherche sur contrat. 35 % des contractuels sur mission permanente

<sup>18</sup> Loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels.

<sup>19</sup> Effectifs en activité (hors CLD) du programme 150 de la LOLF, Titre II et RCE hors Titre II, hors CLOUS, CROUS, CNOUS.

<sup>20</sup> Enquête réalisée partir des réponses de 183 établissements de l'enseignement supérieur (soit 97 % du total).

disposent d'un CDI : l'effectif de personnels éligibles à la loi Sauvadet s'avère moins important que prévu et certains agents préfèrent conserver leur statut contractuel. L'absence de données fiables sur les contractuels est préjudiciable alors que le poids de ces derniers dans les établissements d'enseignement supérieur reste important et constitue un sujet de préoccupation majeur.

### 3 - Une absence de vision pluriannuelle

Absorbée par la gestion de la masse salariale, la majorité des universités n'est pas encore parvenue à définir une stratégie pluriannuelle en matière de ressources humaines. La GPEEC reste embryonnaire et les universités peinent à définir, en fonction de leurs projets d'activité, leurs besoins en compétences et personnels à moyen terme, ainsi que le financement nécessaire.

L'accompagnement individuel des agents en est à ses débuts et se heurte à plusieurs difficultés, comme celles déjà mentionnées pour les enseignants-chercheurs. La formation est un autre chantier dont la poursuite, sinon l'engagement, est encore attendue. Les plans de formation sont déséquilibrés entre l'offre à l'attention des personnels BIATSS et la relative faiblesse de celle destinée aux enseignants-chercheurs<sup>21</sup>. Surtout, la mise en perspective de la formation avec les besoins de compétences à venir de l'université y apparaît rarement.

Aucune université de l'échantillon ne dispose ainsi à ce jour de plan pluriannuel de recrutement ou de schéma directeur des emplois et des compétences. Le rééquilibrage entre les composantes et les laboratoires en fonction des objectifs stratégiques des universités ne s'opère qu'à la marge : le taux médian de redéploiement des enseignants-chercheurs entre disciplines<sup>22</sup> s'établit à 25 % des départs en retraite pour la période 2008-2012. Les redéploiements s'effectuent majoritairement au moment des campagnes annuelles de recrutement, sur les postes vacants ou supplémentaires ouverts, principalement en raison des rigidités inhérentes aux spécialités.

Dans son rapport de novembre 2013 sur les effets de la loi LRU relatifs aux processus de recrutement des enseignants-chercheurs, l'IGAENR souligne que « c'est avant tout leur capacité aujourd'hui limitée à dégager leurs enjeux stratégiques prioritaires, leur difficulté à maîtriser la soutenabilité budgétaire de leur activité de formation et de recherche, et par là même de leur politique d'emploi et de recrutement qui doivent être analysées comme les écueils majeurs [que les universités] doivent aujourd'hui surmonter ».

---

<sup>21</sup> Le décret du 2 septembre 2014 a d'ailleurs inséré un article 4-1 au décret statutaire du 6 juin 1984 qui ouvre le droit à la formation continue des enseignants-chercheurs.

<sup>22</sup> Indicateur calculé par le MENESR pour chaque établissement et qui rapporte aux départs en retraite la somme des baisses du nombre d'enseignants-chercheurs constatées dans certaines disciplines.

## C - Les marges de manœuvre existantes

### 1 - Des outils de gestion nouveaux qui n'ont pas été pleinement utilisés

Au-delà de la liberté accordée aux universités pour gérer leur masse salariale, la loi LRU offrait de nouveaux outils de gestion des personnels en matière de recrutement et d'organisation du service des enseignants-chercheurs. Le bilan de leur utilisation s'avère contrasté.

#### *a) Des politiques de recrutement peu bouleversées*

L'usage du nouvel article L. 954-3 du code de l'éducation, qui autorise le recrutement direct de contractuels de catégorie A, y compris pour les enseignants, est resté modéré : la dernière enquête du ministère auprès des établissements dénombre 802 contrats dans 57 établissements pour les personnels administratifs et techniques, essentiellement sur des profils spécifiques : informatique, patrimoine et contrôle de gestion. En pratique, cette disposition se heurte à la recherche par de nombreuses universités d'une cohérence des rémunérations avec celles des titulaires.

L'article L. 712-2 instituant au profit du président un « pouvoir de veto » sur les nominations, mal accepté par la communauté universitaire, a été encadré très rapidement par le Conseil constitutionnel. Son usage a été très restreint : 23 avis défavorables et refus des présidents et directeurs d'établissement et d'instituts ont été recensés par le ministère de 2009 à 2014. L'article 46 de la loi ESR a transféré ce pouvoir, pour les enseignants-chercheurs, au conseil d'administration en formation restreinte.

Enfin, en matière de recrutement des enseignants-chercheurs, la loi LRU a remplacé les commissions de spécialistes par des comités de sélection, institués pour chaque recrutement, formés par le conseil d'administration sur proposition du président, et composés pour moitié de personnalités extérieures.

Le bilan n'est pas à la hauteur des attentes malgré des points positifs (taux de couverture satisfaisants et frein à l'endo-recrutement). L'annualité des recrutements reste ancrée dans les pratiques : en 2013, la session synchronisée annuelle représentait 90,35 % des postes vacants d'enseignants-chercheurs publiés. La procédure est jugée lourde, en raison notamment de la faible disponibilité des personnalités extérieures et des conditions de quorum. Par ailleurs, le déroulement du recrutement a lui-même peu évolué et reste fondé sur un dossier et un entretien de courte durée.

#### *b) Une redéfinition prudente de l'organisation du service des enseignants-chercheurs*

Les référentiels d'activité des enseignants-chercheurs, qui précisent les conditions dans lesquelles ils exercent leurs différentes missions, ont été progressivement mis en place par les universités à partir de 2009. Il n'en existe pas de bilan national. L'hétérogénéité des situations prédomine et l'évaluation en coût complet est peu réalisée.

Les universités sont nombreuses à avoir décidé d'une décharge de services partielle (en général entre 48 et 64 heures équivalent travaux dirigés) pour les jeunes maîtres de

conférences afin de leur permettre de mener à bien leurs projets de recherche, objectif qui était très présent dans les débats parlementaires de la loi LRU.

Lors de ses contrôles, la Cour a pu constater l'effort notable des universités pour réduire le volume des sous-services. Cependant, elle a aussi souligné à plusieurs reprises l'absence de vérification de la réalité des services d'enseignement. Or celle-ci est indispensable pour déterminer le seuil d'application des heures complémentaires et pour garantir la juste reconnaissance des activités effectuées par les enseignants-chercheurs. Rejetée par les organisations syndicales, la modulation individuelle, qui ouvrait la possibilité d'augmenter la charge d'enseignement, n'a pas été mise en œuvre. Le décret n° 2014-997 du 2 septembre 2014 en a toutefois maintenu le principe.

La mise en œuvre très prudente au niveau local du référentiel d'activités et l'absence de modulation individuelle, dans un contexte où l'évaluation individuelle des enseignants-chercheurs<sup>23</sup> n'a pas été effective, prive les universités et établissements de moyens de reconnaissance de la diversité des tâches exercées par les enseignants-chercheurs. Elle empêche la régulation d'éventuelles dérives individuelles, non sans lien avec les volumes importants d'heures complémentaires accordées.

## **2 - Une durée annuelle du temps de travail des agents non enseignants inférieure à la durée légale**

Dans les services et établissements publics de l'État, la durée légale du travail est en principe de 1 607 heures par an. La circulaire n° 2002-007 du 21 janvier 2002 du ministère de l'éducation nationale, applicable aux établissements d'enseignement supérieur, dispose qu'une partie des jours fériés légaux est comptabilisée « comme du temps de travail effectif, pour le nombre d'heures de travail prévu dans l'emploi du temps de la semaine concernée, lorsqu'ils sont précédés ou suivis d'un jour travaillé [...] ». L'application de cette circulaire a pour effet une réduction estimée au minimum à 2,6 % du temps de travail annuel pour l'année 2015, qui s'établirait ainsi à 1 551 heures. 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.

De plus, la Cour a constaté dans les universités une application hétérogène de cette circulaire, qui, selon les établissements, conduit à des durées encore inférieures. Les différences principales tiennent au nombre de jours fériés légaux pris en compte et à leur valorisation forfaitaire. En outre, par combinaison de cette réduction annuelle de la durée légale et d'une durée hebdomadaire de 35 heures, des erreurs d'interprétation ont conduit certaines universités à une durée annuelle réelle inférieure à 1 500 heures.

Le ministère a précisé à la Cour qu'« il est couramment rappelé aux établissements, dans le cadre notamment des échanges [...] sur la question de la réglementation du temps de travail, que la durée annuelle du travail effectif est fixée à 1 607 heures pour un temps complet. Les dispositions de la circulaire du 21 janvier 2002 n'ont en aucun cas pour objet de

---

<sup>23</sup> L'évaluation individuelle a été remplacée par le décret du 2 septembre 2014 par un dispositif de suivi de carrières dont la mise en œuvre ne semble pas garantie.

ramener cette durée annuelle de travail effectif en deçà de 1 607 heures ». Si, selon le ministère, la réduction de la durée annuelle du temps de travail n'est pas l'objet de cette circulaire, elle en est évidemment la conséquence directe, puisqu'elle conduit à comptabiliser certains jours fériés légaux non travaillés comme du temps de travail effectif.

Compte tenu des enjeux d'emplois dans les universités, la circulaire relative aux obligations de service du personnel BIATSS doit impérativement être modifiée. Il apparaît de surcroît qu'elle ne respecte pas le décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) dans la fonction publique de l'État puisque les dispositions qui entraînent une réduction de la durée annuelle du temps de travail n'ont pas fait l'objet d'un arrêté interministériel préalable. La circulaire du 21 janvier 2002 doit donc être mise en conformité avec le décret du 25 août 2000 relatif à l'ARTT et ses dispositions doivent être strictement appliquées par les universités.

## **D - La nécessaire adaptation du cadre national à l'autonomie de gestion des établissements**

### **1 - Un cadre national contraignant**

#### *a) Des corps nombreux aux modalités de gestion hétérogènes*

Les statuts des personnels de l'enseignement supérieur sont particulièrement nombreux et complexes<sup>24</sup>, ce qui entraîne un coût de gestion important pour les DRH et un obstacle à une politique de ressources humaines cohérente au niveau de l'établissement.

Certains corps d'enseignants bénéficient de régimes particuliers qui figurent dans le code de l'éducation. Les personnels enseignants et hospitaliers des centres hospitaliers et universitaires relèvent ainsi conjointement des ministres de l'enseignement supérieur et de la santé. En pratique, la gestion de ces personnels est essentiellement nationale, avec pour principaux acteurs locaux le conseil d'UFR et la commission médicale d'établissement. Les enseignants du second degré disposent d'un statut et de modalités de gestion particulières.

Les personnels BIATSS relèvent de plusieurs corps, aux règles de gestion spécifiques, qu'il s'agisse des modalités de recrutement (responsabilité, temporalité), de promotion, d'avancement, de rémunération, ou de régime indemnitaire. En outre, les différentes responsabilités se partagent entre les échelons national, académique, et de l'établissement. Enfin, cette situation peut créer des tensions entre des personnels exerçant des fonctions similaires mais relevant de corps différents (AENES et branche d'activité professionnelle J « gestion et pilotage » de la filière ITRF par exemple).

---

<sup>24</sup> Cf. annexe n° 9 : la multiplicité des statuts.

**Tableau n° 26 : la diversité des statuts des personnels BIATSS**

	<b>Ingénieurs et personnels techniques de recherche et de formation</b>	<b>Administration de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur</b>	<b>Personnels de santé et médico-sociaux</b>	<b>Personnels de bibliothèques</b>
Catégorie A	Ingénieur de recherche  Ingénieur d'études  Assistant ingénieur	Agent comptable Directeur général des services Administrateur de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche Attaché d'administration de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur	Conseiller technique en service social Infirmier(e)	Conservateur général des bibliothèques  Conservateur des bibliothèques  Bibliothécaire
Catégorie B	Technicien de recherche et de formation	Secrétaire administratif de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur	Assistant(e) sociale(e)	Bibliothécaire adjoint spécialisé Assistant des bibliothèques
Catégorie C	Adjoint technique de recherche et de formation	Adjoint administratif de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur		Magasinier

Source : Cour des comptes

*b) Des régimes indemnitaires complexes, marqués par de nombreuses dérives*

Le panorama des primes destinées aux personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche est très vaste. À titre d'exemple, dans le cadre du contrôle de l'université de Bourgogne sur la période 2003 – 2011, la Cour a relevé trente et un régimes de primes, indemnités et rémunérations accessoires différents. À cette diversité des régimes existants, la loi LRU a ajouté des possibilités de modulation du régime indemnitaire par établissement.

À compter du passage aux RCE, les universités bénéficient d'un cadre plus souple en matière indemnitaire : fin du mécanisme de l'enveloppe indemnitaire spécifique affectée par le ministère, responsabilité de l'attribution des primes confiée au président. Les universités ont en général abondé les enveloppes des régimes indemnitaires existants, pour des personnels dont le niveau de rémunération est globalement inférieur à ce qui se pratique au sein de la fonction publique d'État. Cependant, si les sommes allouées au régime indemnitaire se sont accrues, la répartition des primes et indemnités est demeurée égalitaire pour la plupart des établissements.

Les principales raisons mises en avant par les universités pour expliquer la faible différenciation du régime indemnitaire sont de deux ordres : la première est liée au contexte financier contraint ; la seconde tient à la faible acceptabilité de la différenciation des rémunérations par le régime indemnitaire.

Par ailleurs, sans qu'elles soient directement imputables aux RCE, de multiples irrégularités ont été constatées par la Cour lors de ses contrôles<sup>25</sup> : cumul de primes pourtant exclusives ; dépassement de plafond ; versement de primes à des catégories de personnels non

<sup>25</sup> Cf. annexe n° 10 : complexité et dérives en matière de régime indemnitaire.

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 ; attribution 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.

Ne pouvant se fonder sur les textes réglementaires existants pour attribuer certaines revalorisations indemnitaires, les universités auraient pu créer des dispositifs d'intéressement : l'article L. 954-2 du code de l'éducation issu de la loi LRU dispose en effet que « le conseil d'administration peut créer des dispositifs d'intéressement permettant d'améliorer la rémunération des personnels ».

Or, seules quelques universités l'ont fait, par versement d'une prime, mais en l'occurrence sans faire référence à un « dispositif d'intéressement », qui renvoie généralement à des mesures associant les agents aux résultats ou aux performances de l'établissement, à l'image de celui existant en matière de recherche et défini par le décret du 7 juin 2010. L'article L. 954-2 a ainsi été utilisé comme fondement au versement d'un régime indemnitaire aux contractuels, au maintien du niveau de primes dans le cadre d'une refonte du régime indemnitaire, voire au dépassement des plafonds indemnitaires réglementaires.

Ainsi, les irrégularités relevées répondent paradoxalement à l'objectif de rétribution des mérites individuels, pourtant souvent récusé par principe. Pour d'autres, elles s'inscrivent dans le cadre d'un régime indemnitaire, qui, bien qu'il ait été simplifié pour les enseignants-chercheurs, reste dans l'ensemble complexe et peu adapté au contexte des RCE. Une simplification partielle est attendue dans le cadre de la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans la fonction publique d'État, dont l'ensemble des textes d'application ne sont pas encore publiés.

S'il paraît légitime pour les universités de pouvoir déterminer leur propre politique indemnitaire et de disposer de souplesse d'adaptation locale, il doit être rapidement mis fin aux nombreuses dérives juridiques et financières constatées par la Cour lors de ses contrôles. Le ministère doit simplifier et clarifier les régimes indemnitaires existants (notamment dans le cadre de la mise en œuvre du RIFSEEP) et préciser la notion d'intéressement dans le cadre du recours à l'article L. 954-2. Les universités doivent quant à elles se conformer à la réglementation en matière indemnitaire et utiliser les marges de manœuvre existantes pour développer une politique d'intéressement correspondant aux objectifs de la loi.

## **2 - Des décisions contraires au principe d'autonomie des universités**

### *a) Des mesures générales et nationales*

Plusieurs mesures affectant la masse salariale comme la politique de ressources humaines des établissements ont été décidées au niveau national depuis la mise en œuvre des RCE.

Il en est ainsi des mesures relatives à la fonction publique dans son ensemble, comme la revalorisation du point d'indice (effet en année pleine de 18 M€ en 2011), la revalorisation du SMIC, la hausse du taux de cotisation employeur de l'État au titre des pensions (de 62,14 % en 2010 à 74,28 % en 2014), la titularisation des contractuels dans le cadre de la loi Sauvadet (pour un surcoût initial estimé à 100 M€), les mesures catégorielles pour les catégories B et C, et les effets de la loi TEPA (31,1 M€ restent dus à ce titre aux établissements).

En outre, le ministère chargé de l'enseignement supérieur a également mené une politique propre, notamment dans le cadre du plan « carrières », qui s'est traduite par des mesures catégorielles, notamment l'accélération des carrières des professeurs et des maîtres de conférences.

Compte tenu du poids de la masse salariale dans leur budget, l'ensemble de ces mesures a des effets importants pour les universités, si la compensation financière du ministère s'avère incomplète. Ce cadre de décisions constitue alors une contrainte forte pour les établissements. Par ailleurs, si jusqu'à présent la maîtrise de la masse salariale a été leur principale source de préoccupation, le développement des stratégies propres des universités en matière de ressources humaines pourrait à moyen terme être perturbé par celles menées par le ministère.

#### *b) Des décisions individuelles*

Certaines décisions individuelles échappent aux universités et contraignent leur gestion, tant en matière de recrutement qu'en matière d'avancement et de promotion.

Dans la mesure où certains concours de recrutement demeurent nationaux ou rectoraux, les établissements ne choisissent pas toujours le profil de la personne recrutée, ni le calendrier du recrutement. Or, avec le passage aux RCE, les universités souhaitent légitimement maîtriser leur processus de recrutement. Cela les a conduites à délaissé certains concours nationaux ou à recourir aux contractuels. Cette situation explique le renforcement constaté de la filière ITRF au détriment de la filière AENES depuis la loi LRU. Le concours de catégorie A ITRF permet en effet aux universités de reprendre la main au niveau de la phase d'admission et donc de choisir le candidat.

S'agissant du recrutement des enseignants-chercheurs, l'autonomie des établissements est limitée. Le processus de qualification des candidats par le conseil national des universités, même s'il est bien distinct du recrutement, maintient une logique de pilotage disciplinaire propre aux sections concernées du conseil. Ce processus est contesté en raison de l'hétérogénéité des taux de qualification par section disciplinaire, avec pour conséquence au sein de certaines d'entre elles un tarissement des candidatures de nature à limiter l'autonomie de recrutement des universités. Une harmonisation et un renforcement des conditions de maîtrise des processus de recrutement par les universités semblent nécessaires.

Au-delà des recrutements, les établissements n'ont par ailleurs qu'une maîtrise faible des décisions en matière de promotions et d'avancements.

L'avancement des personnels BIATSS est géré par la direction générale des ressources humaines (DGRH) du ministère. Dans le cadre de la déconcentration de certaines opérations de recrutement et de gestion concernant les personnels BIATSS, certains pouvoirs sont cependant délégués au recteur d'académie, pour l'établissement du tableau d'avancement pour l'accès au grade supérieur et de la liste d'aptitude pour l'accès à un corps supérieur, et au

président d'établissement pour l'avancement d'échelon. S'agissant des enseignants du second degré, les établissements n'ont pas plus d'autonomie. En revanche, 50 % des promotions des enseignants-chercheurs peuvent être décidés par l'université, le reste l'étant au niveau national par le CNU. Cependant, compte tenu de la contrainte financière, les promotions locales ne sont pas toutes mises en œuvre par les universités, qui arbitrent entre les recrutements, les rémunérations, et les politiques d'avancement et de promotion.

Ainsi, dans le meilleur des cas, les établissements sont en réalité maîtres de la décision pour 50 % des promotions d'une partie des enseignants-chercheurs. Cette situation n'est guère compatible avec un exercice autonome de la gestion des ressources humaines. Les établissements ne sont maîtres ni des choix individuels des promus, ni de l'impact financier de ces décisions. En l'absence de maîtrise des décisions d'avancement de grade et de promotion interne par les établissements, ces derniers pourront toujours faire valoir leur insuffisante capacité à contrôler le GVT de leur masse salariale.

La responsabilité des universités en matière de gestion individuelle des carrières des agents, s'agissant notamment des avancements et des promotions, devrait être renforcée. En contrepartie, il ne reviendrait plus à l'État d'assumer financièrement tout ou partie du GVT des établissements, ce dernier devenant alors le reflet de la stratégie de ressources humaines propres à l'université. Le contexte de regroupement des universités, quel que soit le mode d'organisation retenu, pourrait à terme offrir un cadre de réponse adapté aux difficultés liées à la taille des effectifs gérés.

### **III - Le parc immobilier : passer à une logique de site**

Les universités disposent d'une meilleure connaissance de leur parc et d'une stratégie immobilière pluriannuelle. Leur perception de l'immobilier a été modifiée par la réforme du modèle d'allocation des moyens : à la différence du modèle San Remo qui l'a précédé, le modèle Sympa ne prend plus en compte le nombre de m<sup>2</sup> pour calculer la dotation globalisée théorique. Les surfaces, auparavant facteur de recettes, sont ainsi devenues une variable de charges d'exploitation et de maintenance.

L'ensemble des établissements affiche désormais un objectif d'optimisation des m<sup>2</sup>, qui peut prendre la forme de réductions de surface (par démolition, cession ou retour aux collectivités), de mutualisation entre services ou entre composantes, ou d'amélioration du taux d'occupation (pourcentage de salles occupées) et du taux de fréquentation (lié au nombre d'occupants) des locaux.

Leur capacité d'intervention sur l'immobilier reste toutefois contrainte par les caractéristiques structurelles du parc universitaire et par le mode de financement des investissements. Si la plupart des indicateurs liés à l'immobilier (surfaces, coûts, état du parc, taux d'occupation) ont peu progressé depuis l'accès à l'autonomie, il apparaît que les établissements ne se sont pas encore saisis de l'ensemble des leviers dont ils disposent dans ce domaine.

## A - Une amélioration partielle de la connaissance du parc

En 2012, la surface hors œuvre nette totale (SHON) des universités représentait 15,4 millions de m<sup>2</sup>, soit 83,69 % des 18,4 millions de m<sup>2</sup> occupés par l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur sous tutelle du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche<sup>26</sup>. En 2013, les opérateurs sous tutelle du ministère représentaient à eux seuls en surface 61,73 % du parc immobilier des opérateurs de l'État.

La connaissance qu'avaient les établissements et leur tutelle des grandes caractéristiques du parc immobilier universitaire (situation domaniale, état d'entretien, usage des locaux, coûts de fonctionnement, durées d'amortissement), qui était faible dans les années 2000, a significativement progressé sous l'effet de deux logiques.

D'une part, l'extension progressive aux opérateurs de la politique immobilière de l'État, entreprise à partir de 2007, a conduit à mettre en œuvre une démarche de recensement et d'évaluation du patrimoine des universités. Elle s'est notamment traduite en 2009 par la mise en place d'une enquête annuelle par le ministère chargé de l'enseignement supérieur. Par ailleurs, la Caisse des dépôts et consignations a accompagné et cofinancé la réalisation de 52 schémas directeurs immobiliers et d'aménagement d'université entre 2008 et 2011, et le ministre chargé du domaine a demandé en 2009 aux 655 opérateurs de l'État, dont les universités, de réaliser un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) à cinq ans. Afin d'assurer une vision globalisée des crédits et des opérations, le ministère a de son côté créé en 2014 une sous-direction unique de l'immobilier au sein de la DGEIP, chargée notamment d'élaborer le cadre national de la stratégie patrimoniale des établissements, d'assurer le pilotage des grands projets ainsi que la programmation et la gestion des crédits inscrits dans les contrats de plan État-régions.

D'autre part, le processus de fiabilisation des comptes des opérateurs de l'État engagé à partir de 2006, ainsi que l'obligation annuelle de certification des comptes pour les universités passées aux RCE, ont conduit les établissements à inscrire l'immobilier à leur actif et à mettre en œuvre des plans d'action destinés à lever les réserves des commissaires aux comptes, dont une part importante concernait le parc immobilier. Ce type de réserve est en net recul (58 pour les comptes 2011, 34 pour les comptes 2013), du fait des améliorations constatées en matière d'inventaire physique, de rattachement des immobilisations à leurs financements et, dans une moindre mesure, de la validation par les commissaires aux comptes des méthodes d'évaluation de France Domaine.

Si la quasi-totalité des universités se sont dotées d'un SPSI, la connaissance du parc acquise par ce biais est restée inégale. Ces documents, constitués en théorie d'un volet « diagnostic » et d'un volet « stratégie à cinq ans », devaient permettre aux universités de disposer d'une base d'informations actualisées et prospectives sur leur parc immobilier,

---

<sup>26</sup> Source : MENESR, surfaces et bâtiments 2006-2013. Cet ensemble regroupe notamment les universités, les « grands établissements », les écoles normales supérieures et les instituts d'études politiques. Par comparaison, au 31 décembre 2013, les surfaces occupées par les opérateurs de l'État représentaient 34 millions de m<sup>2</sup>, sur un parc public total de 67,42 millions de m<sup>2</sup>, en surface utile brute (source : document de politique transversale « Politique immobilière de l'État », PLF 2015).

support de la programmation de leurs opérations. Dans les SPSI des universités de l'échantillon, le volet « diagnostic » est globalement plus détaillé que le volet « stratégie », qui ne comporte pas systématiquement de définition claire des orientations patrimoniales, des surfaces cibles et d'une approche par bâtiment. D'autre part, alors que certains éléments de diagnostic sont systématiquement présents (détail des surfaces occupées, état technique et réglementaire, statut domanial, répartition des surfaces par activité), d'autres se rencontrent moins fréquemment (performances énergétiques, données économiques ou analyse urbaine et de site), et l'analyse des coûts prévisionnels d'exploitation-maintenance et d'investissement n'est pas généralisée.

Les documents stratégiques doivent également être régulièrement actualisés, afin de s'assurer que les diagnostics établis entre 2009 et 2011 et les données prévisionnelles concernant les projets d'opérations ne sont pas obsolètes. Cette actualisation, rendue par ailleurs nécessaire par l'évolution du cadre réglementaire applicable aux universités, notamment en matière d'accessibilité, n'est pas systématique pour les universités de l'échantillon.

Une campagne d'actualisation des SPSI a été engagée par France Domaine au cours du deuxième trimestre 2013 et a concerné l'ensemble du parc immobilier de bureaux des services de l'État et de ses opérateurs. L'actualisation des SPSI des universités a été programmée par France Domaine pour les documents élaborés en 2009 et arrivant à échéance en 2014. Elle devra tenir compte du nouveau contexte que représente la participation des établissements à la politique de site prévue par la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et la recherche, et notamment par l'établissement des « contrats de site » prévus à l'article 62 de la loi.

La connaissance du parc acquise en 2010-2011 a permis de sensibiliser la gouvernance (présidence et conseil d'administration) aux enjeux financiers du patrimoine, en faisant apparaître les coûts passés (dépenses d'investissement par bâtiment depuis cinq ans), actuels (charges d'exploitation et de maintenance) et prévisionnels de leur parc. Toutefois, l'exercice consistant à estimer les dépenses et recettes à cinq ans ou à 20 ans est en grande partie virtuel, les établissements ne disposant pas d'une visibilité pluriannuelle sur les niveaux de subventions d'investissement (issus en grande partie des CPER) et de maintenance (issus de la dotation budgétaire annuelle) nécessaires à leur projets immobiliers, ni sur leurs propres capacités à assurer un financement interne.

## **B - Un objectif d'optimisation des surfaces contraint par les particularités de l'immobilier universitaire**

### **1 - Une trajectoire immobilière contribuant à la hausse des coûts d'exploitation**

La période 2008-2013 se caractérise par une très légère progression de la surface hors œuvre nette totale des établissements d'enseignement supérieur et de recherche (de 18,27 millions de m<sup>2</sup> en 2007 à 18,38 millions de m<sup>2</sup> en 2014). Concernant les seules universités, la progression a atteint 6,65 % entre 2006 et 2013, mais la surface hors œuvre nette a diminué de 2,34 % sur la période plus récente 2008-2013.

Cette situation résulte des livraisons de bâtiments correspondant aux projets antérieurs des universités, liée d'une part à la progression globale du nombre d'étudiants depuis 2007 (selon les données du ministère, le nombre d'étudiants des universités a progressé de 10,71 % entre 2007 et 2013), d'autre part au rôle des CPER dans le financement de l'immobilier universitaire. Ceux-ci ont de longue date favorisé une logique de progression des surfaces sans prise en compte des besoins de maintenance-exploitation qui en résultaient. Or, les « coûts différés » d'un investissement, essentiellement d'exploitation et de maintenance, sont répartis sur plusieurs dizaines d'années et représentent les trois quarts du coût global du bâtiment<sup>27</sup>.

Conjuguée à la forte hausse des coûts de l'énergie sur la période (+ 9,82 % pour le prix de gros du gaz et + 30,39 % pour le prix de l'électricité entre 2008 et 2012<sup>28</sup>), la progression des surfaces accroît fortement les charges d'exploitation des bâtiments<sup>29</sup>. Rennes I a vu ses charges d'exploitation progresser de 90,30 % entre 2008 et 2013 alors que la SHON n'augmentait que de 3,29 %, et Lille II a enregistré une progression de 25,69 % de ses dépenses d'exploitation-maintenance de 2010 à 2013, avec une SHON en baisse de 2,46 %<sup>30</sup>.

La stabilisation du niveau des crédits consacrés aux coûts d'exploitation (fluides, contrats de maintenance et d'entretien) depuis 2008, conjuguée à la hausse des coûts de l'énergie, pose la question de la soutenabilité à terme des charges d'exploitation et contraint dans un premier temps les établissements à réduire leurs dépenses de maintenance. Le fait que les établissements supportent les coûts associés à l'évolution des surfaces sans maîtriser les conditions d'évolution de ces dernières constitue une anomalie au regard des principes d'autonomie et de responsabilité. Elle appelle un rééquilibrage du mode d'élaboration des projets sur la base de deux éléments : d'une part, la réaffirmation par le ministère, à l'occasion de la préparation du CPER 2015-2020, d'une orientation de principe en faveur des opérations de réhabilitation, en prenant en compte les bilans de surfaces (solde des créations et des suppressions) dans le processus de validation des projets ; d'autre part, le fait que les universités sont désormais dotées (ce qui n'était pas le cas lors de la précédente génération des CPER) de documents d'orientation pluriannuels sur lesquels elles peuvent se fonder pour faire valoir leurs projets.

---

<sup>27</sup> Selon la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques, le coût total d'un ouvrage tertiaire est composé en moyenne de 5 % pour les études, 20 % pour la construction et 75 % pour l'exploitation-maintenance (source : « Ouvrages publics et coût global », 2006).

<sup>28</sup> Source : Note DGCCRF, septembre 2013. Selon une enquête réalisée auprès d'établissements adhérents de l'AMUE en 2013, le poids des dépenses consacré à l'énergie est supérieur ou équivalent aux coûts de maintenance technique.

<sup>29</sup> D'autres facteurs que les surfaces peuvent également influencer sur la consommation énergétique : les caractéristiques générales des bâtiments (qualité du bâti, taux d'utilisation), leur destination (les laboratoires scientifiques sont plus consommateurs que des salles d'enseignement banalisées), la performance des matériels ou la capacité des établissements à optimiser leurs marchés de fluides.

<sup>30</sup> Cf. annexe n° 11 : le parc immobilier universitaire.

## **2 - Des caractéristiques du parc qui limitent les possibilités d'optimisation et de valorisation**

La capacité des établissements à intervenir sur leur patrimoine dans le cadre de la mise en œuvre de leur stratégie immobilière est contrainte par plusieurs facteurs.

Le parc universitaire présente une forte spécificité fonctionnelle liée aux missions d'enseignement (notamment les amphithéâtres) et de recherche (les laboratoires). En 2014, les surfaces d'enseignement et de recherche représentaient 61 % des surfaces totales, et près de 70 % en ajoutant les surfaces dédiées à la documentation. Ces caractéristiques, auxquelles peut s'ajouter une localisation des bâtiments sur des campus excentrés, ne facilitent pas la mise en œuvre de stratégies de redéploiement, de réduction des surfaces, voire de cessions.

D'autre part, les établissements éprouvent des difficultés à définir leurs besoins prévisionnels de surfaces à moyen et long termes, en raison de l'évolution des usages en matière d'enseignement et de recherche. Ainsi, la diffusion du numérique, dont on mesure encore mal les effets, aura nécessairement des incidences sur les besoins en espaces d'enseignement<sup>31</sup>, de documentation, voire de recherche. Cette incertitude doit inciter les établissements à privilégier, pour leurs futurs projets, une architecture modulable susceptible d'accueillir des usages variés. Dans son SPSI, l'université de Poitiers a ainsi classé ses surfaces selon leur niveau de flexibilité, défini par la possibilité de les modifier dans des conditions techniques et financières acceptables<sup>32</sup>.

Enfin, toute stratégie de réduction de surfaces excédentaires est liée à la capacité de financer les investissements (remise aux normes, par exemple) préalables à une mise sur le marché, alors que l'incitation financière sous la forme d'un retour des produits de cessions est affectée d'un prélèvement à hauteur de 30 % minimum (en 2014) destiné au désendettement de l'État (à l'exception des produits de cessions des universités ayant obtenu la dévolution).

## **3 - Une politique de maintenance contrainte par des moyens financiers limités**

L'article L. 762-2 du code de l'éducation<sup>33</sup> confie aux établissements la charge de maintenir leur parc immobilier. Les crédits de maintenance et logistique immobilière, retracés au sein de l'action n°14 « Immobilier » du programme 150, regroupent les moyens versés aux établissements sous tutelle du MESR pour couvrir leurs coûts d'exploitation et pour entretenir leur parc immobilier (financement du gros entretien-renouvellement, GER). Si le niveau des

---

<sup>31</sup> Les technologies de l'information et de la communication permettent d'envisager de nouvelles méthodes d'enseignement, illustrées par les MOOC (Massive Open Online Courses).

<sup>32</sup> Les bâtiments sont classés en : « Facile » (possibilités de modification ou de réaménagement des surfaces sans difficultés techniques particulières, avec peu de travaux et à faible coût), « Possible » (possibilités de modification ou de réaménagement des surfaces sans grande difficulté technique, mais avec des travaux et un coût significatifs) et « Peu ou pas possible » (modifications ou des réaménagements des surfaces qui imposent des solutions techniques complexes, des travaux lourds et des coûts déraisonnables, ou à des bâtiments dont la configuration ne permet pas d'accueillir d'autres fonctions).

<sup>33</sup> « À l'égard de ces locaux comme de ceux qui leur sont affectés ou qui sont mis à leur disposition par l'État, les établissements d'enseignement supérieur relevant du seul ministre chargé de l'enseignement supérieur ou du ministre chargé de l'enseignement supérieur conjointement avec le ministre chargé de l'agriculture exercent les droits et obligations du propriétaire, à l'exception du droit de disposition et d'affectation des biens ».

crédits inscrits en loi de finances au titre de cette sous-action est resté relativement stable depuis 2008 (420,5 M€ en 2008, 417,27 M€ en 2012, 433,97 M€ dans le PLF 2015), l'analyse de leur utilisation pour la réalisation effective d'actions de maintenance doit prendre en compte plusieurs difficultés méthodologiques<sup>34</sup>.

En 2012, le ministère de l'enseignement supérieur a réalisé un bilan des moyens consacrés par l'ensemble des établissements sous tutelle du MENESR aux dépenses de maintenance, de sécurité et d'accessibilité de 2010 à 2012. Les données recueillies, déclaratives, correspondaient à ce que les établissements considéraient comme des dépenses de maintenance au sens large, sans distinction entre maintenance courante et dépenses de « gros entretien renouvellement » (GER). Le montant global des crédits engagés par les établissements pour des actions de maintenance représentait 31,80 % en 2010 de la dotation théorique de la sous-action « maintenance et logistique » de l'action n°14 du programme 150. Le solde correspond soit aux dépenses de fluides et de nettoyage, soit aux redéploiements effectués en gestion.

En 2012, les établissements sous tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur ont consacré en moyenne 6,55 €/m<sup>2</sup> aux dépenses de maintenance courante et GER. Si des valeurs élevées peuvent être constatées (30,58 €/ m<sup>2</sup> pour l'université Paris 2 ou 30,73 €/m<sup>2</sup> pour l'ENS de Lyon), la grande majorité a déclaré allouer en moyenne moins de 5 €/m<sup>2</sup> à cette dépense (c'est le cas de l'ensemble des établissements des académies de Grenoble, Aix-Marseille, Amiens ou Besançon). Le niveau moyen des dépenses de maintenance-GER déclarées par les universités de l'échantillon (hors dévolution) s'établit à 7,29 €/m<sup>2</sup> en 2012, les valeurs allant de 1,99 €/m<sup>2</sup> pour Montpellier III à 11,70 €/ m<sup>2</sup> pour Paris I.

La baisse globale de 18,89 % constatée entre 2010 et 2012 dans le bilan réalisé par le ministère (avec toutefois une prévision de dépense plus élevée en 2013) peut être corrélée avec la diminution constatée des résultats comptables sur la période 2009-2012. L'université d'Angers, qui est l'un des sept établissements ayant présenté des déséquilibres de fonctionnement en 2010 puis en 2011, a ainsi réduit ses dépenses de maintenance courante de 70 % entre 2009 et 2013. Trois autres établissements de l'échantillon (Montpellier III, Paris I, Paris VI) ont accusé un déficit en 2012 et ont également réduit leurs dépenses de maintenance-GER entre 2010 et 2012.

Un effort insuffisant de maintenance sur plusieurs années entraîne théoriquement une détérioration des immeubles, qui nécessite en retour un accroissement du besoin de maintenance ou de mise en sécurité. Des données sur la qualité du bâti universitaire sont recueillies sur un mode déclaratif à l'occasion des vagues contractuelles et de l'enquête annuelle du ministère<sup>35</sup>. Pour la période 2005 à 2008, le Sénat relevait en 2010<sup>36</sup> que 35 % du patrimoine était vétuste ou en mauvais état (états C, D et E). Selon les données du ministère pour la période 2010-2014, la part des surfaces considérées comme correctes (états A et B), a progressé de trois points entre 2010 et 2013 (de 59 % à 62 %), mais a diminué de six points

<sup>34</sup> Cf. annexe n° 13 : gestion et maintenance.

<sup>35</sup> Les informations sur l'état du bâti, permettent d'établir un classement en cinq états, de l'état neuf (A) à l'état très dégradé (E). En raison du mode déclaratif de l'enquête, ce classement peut comporter une part de subjectivité.

<sup>36</sup> Rapport d'information n° 578 fait au nom de la commission des finances et de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur la dévolution du patrimoine immobilier aux universités.

entre 2013 et 2014 (56 %). Les plans successifs de mise en sécurité intervenus depuis 1996 n'ont pu que contenir la dégradation des bâtiments : la part des surfaces les plus dégradées n'a pas enregistré de recul sur la période (les états D et E représentent 13 % des surfaces en 2014 comme en 2010).

Toutefois, la corrélation entre le niveau des dépenses de maintenance et l'état du bâti n'est pas univoque : les universités de Lille II et de Montpellier III ont vu le niveau de qualité de leur bâti s'améliorer entre 2012 et 2013 (selon des données déclaratives), alors qu'elles ont réduit leurs dépenses de maintenance entre 2010 et 2012, étant à moins de 7 €/m<sup>2</sup> en 2012. L'appréciation du niveau idéal de dépense de maintenance doit en effet tenir compte de la position du bâtiment dans son « cycle de vie »<sup>37</sup> et du degré de complexité fonctionnelle du parc, qui peut faire varier la dépense « normale » de maintenance courante de 5 € à 45 € HT par m<sup>2</sup> et par an, et la dépense de GER de 8 € à 40 € HT<sup>38</sup>. De ce point de vue, la forte augmentation des surfaces allouées à la recherche lors de la période récente permet de prévoir un besoin de maintenance élevé.

Les capacités d'autofinancement actuelles des universités pourraient contribuer à une hausse des niveaux moyens des dépenses de GER, notamment sur les éléments du parc identifiés comme prioritaires. En se fondant sur leurs SPSI, les établissements pourraient définir les usages prioritaires de ces ressources en matière d'accessibilité, de mise en sécurité ou d'amélioration des performances énergétiques du parc, cette dernière action constituant un levier permettant de contenir la hausse des coûts d'exploitation.

## **C - La dévolution : une expérience au coût élevé**

### **1 - Un transfert expérimental soutenu par un fort accompagnement financier**

Le transfert de la propriété du parc immobilier est cohérent avec le régime d'autonomie des universités et leur offre de nouvelles possibilités d'action : l'accession à la pleine propriété permet à un établissement d'être maître d'ouvrage de ses travaux, conçus sur la base des besoins liés à ses missions et de ses moyens financiers. Elle est de nature à favoriser une gestion plus active du parc ; la vente des locaux peu occupés peut réduire les coûts de fonctionnement et générer des ressources propres, les produits des cessions revenant en intégralité aux universités. En contrepartie, l'établissement doit être à même de gérer son parc de façon autonome sur le fondement de sa stratégie immobilière, de la mobilisation des compétences pour la mettre en œuvre, d'une connaissance complète du patrimoine et de ses coûts associés et du recours à un système efficace de gestion des locaux de recherche et d'enseignement<sup>39</sup>.

Le ministère souligne que la démarche expérimentale retenue a été choisie « compte tenu de l'enjeu pour l'État et ses opérateurs, puisque 15 millions de m<sup>2</sup> sont susceptibles

<sup>37</sup> Les premières années d'exploitation nécessitent des moyens de maintenance faibles ; *a contrario*, de nombreuses universités anticipent une augmentation des dépenses de maintenance pour leurs bâtiments des années 1990, à la conception architecturale complexe et qui atteignent deux décennies d'exploitation.

<sup>38</sup> Source : MENESR, calculs de la société Algoé.

<sup>39</sup> Source : rapport du comité de suivi de la loi LRU, novembre 2012.

d'être transférés et que l'impact budgétaire est conséquent »<sup>40</sup>. Pour les trois universités retenues en 2011 (Clermont I, Poitiers et Toulouse I), le calcul du niveau de dotation annuelle récurrente, la signature des conventions de dévolution et la préparation des actes notariés ont été réalisés entre 2011 et 2013. Le transfert a été précédé par une remise à niveau du parc immobilier en matière de mise en sécurité et d'accessibilité<sup>41</sup>, opérée sur le fondement des diagnostics réalisés par les établissements et des schémas directeurs de mise en sécurité réalisés en 2009-2010 et financée en 2009 et en 2010 dans le cadre du plan de relance.

La dévolution est soutenue par une dotation récurrente annuelle destinée à couvrir les coûts de GER. Le niveau de la dotation a été calculé en multipliant les m<sup>2</sup> d'une surface « cible » (négociée sur la base des besoins issus des schémas directeurs immobiliers) par un coût forfaitaire de GER<sup>42</sup>, et non sur la base du niveau de dotation aux amortissements nécessaire pour assurer le renouvellement des biens.

**Tableau n° 27 : dotations des trois universités propriétaires  
(en €)**

	<b>Dotation initiale de mise aux normes</b>	<b>Dotation récurrente annuelle de dévolution</b>	<b>Dotation récurrente théorique par m2 SHON (en 2013)</b>
Clermont I	14 000 000	6 135 000	47,59 €
Poitiers	6 987 000	10 800 000	30,57 €
Toulouse I	5 930 000	5 000 000	60,34 €

Source : MENESR et calcul Cour des comptes

Outre le montant élevé de dotation au m<sup>2</sup>, l'apport essentiel de la dotation récurrente de dévolution est l'assurance d'une visibilité pluriannuelle sur les recettes, qui confère aux universités la capacité à établir une programmation pluriannuelle de leurs opérations. La directrice générale des services de Toulouse I a souligné qu'alors que toute programmation de gros travaux était jusque-là hasardeuse, soumise à l'obtention de crédits du CPER, du plan de relance ou du FEDER, l'université devait désormais, grâce à la dévolution, programmer à 25 ans aussi bien l'entretien que les gros travaux.

<sup>40</sup> Note de la DGESIP, « Bilan d'étape de l'expérimentation de la dévolution du patrimoine aux universités », mars 2014.

<sup>41</sup> Cf. annexe n° 14 : la dévolution.

<sup>42</sup> Sur le fondement des conclusions d'une étude comparative nationale et internationale ayant établi le coût moyen du GER à 83 €/m<sup>2</sup>, une dotation proche de 50 €/m<sup>2</sup> a été proposée pour les négociations avec les établissements. Ce niveau tenait compte des financements maintenus : financement de la maintenance courante incluse dans la dotation de fonctionnement SYMPA, masse salariale des personnels affectés au GER, part de ressources propres pouvant être consacrée au GER et financements des collectivités. La dotation annuelle doit se substituer aux financements antérieurs apportés par les CPER (pour la part État) et aux subventions de mise en sécurité.

## 2 - Des effets encore limités sur le parc

La pleine propriété permet aux établissements d'être les acteurs centraux de la gestion du patrimoine auprès de l'ensemble des acteurs institutionnels de ce domaine. Elle confère notamment une position centrale aux présidents d'université lors des discussions relatives aux projets CPER, dans la mesure où la dotation de dévolution s'est substituée à la part « État » du financement des projets. En revanche, en raison du caractère récent du transfert réel de la propriété (la signature des actes notariés s'est déroulée entre octobre 2012 et juillet 2013 selon les universités), les actions entreprises dans le cadre de l'expérimentation n'ont pas encore produit d'effets notables sur les grandes variables de la gestion immobilière.

Les opérations de cession du patrimoine sont en théorie favorisées par l'exonération de la contribution au désendettement de l'État, en application de l'article 61 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011. La capacité des établissements propriétaires de leur parc à réaliser des cessions alimentant de façon notable et durable leurs ressources propres peut toutefois être considérée comme marginale, de nombreuses universités ne visant pas à réduire leurs surfaces mais plutôt à rationaliser leur usage par des redéploiements ou des mutualisations :

- le SPSI de l'université Clermont I mentionne ainsi « une surface légèrement excédentaire (de l'ordre de 7 %) à l'horizon 2025 », mais « un déficit de surfaces sur les fonctions supports », et l'université n'a pas inscrit de produits prévisionnels de cession dans son PPI ;
- dans son bilan d'étape 2013, Toulouse I souligne que « le schéma directeur de l'université montre une insuffisance de surfaces d'enseignement notamment qui interdit une valorisation du patrimoine dans le sens où nous disposerions de surfaces inutiles et/ou inutilisées qu'il conviendrait de mieux valoriser » ;
- le SPSI de l'université de Poitiers prévoyait de réduire en cinq ans les surfaces occupées de 53 205 m<sup>2</sup> nets et évaluait les produits de cession à 4,62 M€. La version 2014 du PPI prévoit un volume prévisionnel de produits de cession plus modeste (1 793 000 €).

De même, l'effet du montant élevé de dépenses de GER est peu perceptible en matière de qualité du bâti. Le pourcentage de surfaces relevant des catégories A et B a progressé à Clermont I et à Toulouse I, et la part des surfaces ayant reçu des avis défavorables des commissions de sécurité a diminué à Clermont I depuis 2010, mais il est difficile de déterminer si ces améliorations sont dues à la dévolution ou procèdent d'actions antérieures à l'expérimentation.

L'amélioration des taux d'occupation reste faible compte tenu des besoins en surfaces de Toulouse I et de Clermont. Seule l'université de Poitiers voit progresser son taux d'occupation global (de 41 % en 2008 à 45 % en 2013), pour des raisons là encore difficilement imputables à la dévolution, tant cette variable est davantage liée au mode d'organisation interne de l'établissement qu'au transfert de la propriété.

## 3 - Le coût élevé pour l'État de la généralisation de la dévolution

Le ministère a évalué le coût global de la généralisation de la dévolution à environ 850 M€ par an (estimation 2011), montant qui « repose sur le transfert de 14 450 000 m<sup>2</sup>

(95 % des surfaces de 2011, diminuées de 5 % pour traduire l'objectif d'optimisation) et sur un coût moyen au m<sup>2</sup> de GER de 59 € (estimation retenue par le MESR à la suite des conclusions de l'étude conduite par ALGOE). Ce coût est obtenu après un certain nombre de déductions (les surfaces dévolues ne peuvent plus prétendre aux subventions de sécurité et au financement État du CPER). » En 2012, sur le fondement des mêmes hypothèses, le coût de la généralisation de la dévolution serait de 865 M€ annuels pour l'ensemble des universités<sup>43</sup>.

Le transfert de la propriété du patrimoine constituerait une étape supplémentaire et logique dans l'acquisition de l'autonomie des universités. Plusieurs pistes d'évolution ont été avancées par le ministère, dans l'attente d'un bilan formel qui sera réalisé à l'issue du contrat pluriannuel (en 2016 pour Toulouse I, en 2017 pour Clermont I et en 2018 pour Poitiers)<sup>44</sup>.

## **D - Les moyens d'action disponibles**

### **1 - Les actions à mener dans les établissements**

#### *a) Des modes d'organisation à revoir*

La capacité des universités à augmenter l'utilisation ou la fréquentation de leurs surfaces dépend de l'organisation du temps universitaire. Sur l'ensemble du champ des universités, le taux d'occupation global des surfaces consacrées à l'enseignement (amphithéâtres et salles banalisées) n'a pas progressé : il est passé de 69,6 % en 2010 à 69,8 % en 2012. Seules deux universités de l'échantillon affichent une progression de ce taux : Angers (de 58 % en 2009 à 69 % en 2014) et Saint-Etienne (de 68 % à 73 % sur la même période).

La possibilité pour les établissements de rationaliser l'usage de leurs surfaces dépend de l'utilisation d'outils de gestion appropriés et de leur mode d'organisation interne. La mutualisation des espaces entre services ou entre composantes implique de centraliser leur gestion, et repose donc sur la capacité politique à retirer cette compétence aux composantes.

La mutualisation des surfaces, conjuguée avec une extension des plages horaires des activités, contribue au niveau élevé du taux d'occupation de Toulouse I. Selon le SPSI de l'université, « au total ce sont environ 180 espaces de cours répartis sur les trois sites toulousains qui sont occupés sur la base de plages horaires très larges, puisqu'elles s'étendent de 8 heures du matin à 20 heures du lundi au vendredi et le samedi matin de 9 heures à 13 heures. Les activités de formation continue ont lieu après 20 heures. L'utilisation de ces plages horaires à plein permet d'obtenir un excellent taux d'occupation ; pour l'obtenir, l'université a décidé de ne pas attribuer les salles de cours et amphithéâtres en fonction des enseignements dispensés mais plutôt en fonction de leur disponibilité. Ce mode de gestion basé sur la mutualisation des espaces d'enseignement pour l'ensemble des formations a pour conséquence de ne pas attribuer tout ou partie de site universitaire à un domaine d'enseignement ».

---

<sup>43</sup> Soit 59 €/m<sup>2</sup> pour 95 % de 15,43 millions de m<sup>2</sup>.

<sup>44</sup> Cf. annexe n° 14 : la dévolution.

### *b) Le renforcement des moyens de la fonction immobilière*

Le passage aux RCE a entraîné une première série de modification dans l'organisation de la fonction immobilière des établissements, sans qu'un modèle unique se soit dégagé. L'ensemble des universités ont cherché à obtenir une vision globale de leur gestion immobilière, la part de gestion dite du « propriétaire » (programmation, maintenance lourde et construction) étant effectuée au niveau central alors que les actions d'entretien dites « du locataire » ont pu rester déléguées aux services techniques des composantes ou des sites afin de conserver une gestion de proximité.

Le portage politique des questions immobilières s'est renforcé, mais reste exercé de façon variable, soit par une vice-présidence<sup>45</sup>, soit par des chargés de mission auprès de la présidence ou encore par des commissions ad hoc. La réorganisation des directions en charge de l'immobilier s'est effectuée soit par une variation de leur périmètre fonctionnel, soit par l'élargissement de leur compétence géographique<sup>46</sup>. L'appréciation des moyens affectés à la fonction doit tenir compte de la variable de l'externalisation : le poids de la fonction immobilière en ETP dans l'effectif des établissements est globalement corrélé aux surfaces gérées, mais la variable de l'externalisation peut contredire cette tendance comme c'est le cas pour les universités d'Angers ou de Paris VI.

Alors que les missions exercées actuellement par les directions de l'immobilier (entretien courant et logistique, inventaire, diagnostics, programmation, etc.) sont amenées à évoluer du fait des nouveaux besoins et de l'extension des compétences des établissements, la restructuration des fonctions immobilières est restée incomplète et les établissements ne se sont pas dotés des moyens nécessaires pour assumer leurs nouvelles missions :

- l'organisation cible de la fonction immobilière a rarement fait l'objet d'une réflexion dans les documents stratégiques : seules trois universités sur les douze établissements de l'échantillon ont analysé dans leur SPSI l'état prévisionnel de leur fonction immobilière ;
- les applications de gestion professionnelle du patrimoine ne sont pas généralisées ;
- la branche G « patrimoine, logistique, prévention et restauration » de la filière ITRF apparaît comme relativement sous-dotée en postes d'encadrement<sup>47</sup> du fait notamment d'une faible attractivité financière de la fonction.

### *c) Une information financière plus complète*

Sous réserve que les outils informatiques le permettent, les données financières relatives à l'immobilier, notamment en recettes, doivent être centralisées et consolidées en croisant les crédits budgétaires issus du modèle d'allocation des moyens, ceux issus des CPER et, le cas échéant, les crédits extrabudgétaires mis à disposition des universités par le Plan Campus. Le PPI de l'université de Poitiers fait ainsi apparaître la totalité des recettes prévisionnelles en matière d'immobilier.

---

<sup>45</sup> Dans son rapport n° 2014-013 « Contribution à la réflexion stratégique et à la politique immobilière des universités (mars 2014), l'IGAENR relève que « l'existence d'un vice-président responsable du patrimoine immobilier se généralise. » cf. tableau en annexe.

<sup>46</sup> Cf. annexe n° 12 : l'organisation de la fonction immobilière.

<sup>47</sup> Idem.

Cet objectif nécessite de disposer d'une connaissance en coûts complets de la fonction immobilière, telle qu'elle est prévue par l'article 2 du décret n° 2008-618 du 27 juin 2008. L'approche en coût complet implique d'identifier notamment les coûts salariaux de la fonction immobilière, qui peuvent être retracés dans la destination 114 de la nomenclature de destination du budget<sup>48</sup>, et les coûts différés d'exploitation-maintenance qui n'étaient pas identifiés lors des précédentes générations de CPER. Le cahier des charges thématique « Enseignement supérieur, recherche et innovation » en vue du CPER 2014-2020 prévoit ainsi de « promouvoir des projets économiquement soutenables sur le long terme », en favorisant notamment les marchés de réalisation, exploitation, maintenance, qui « présentent également l'intérêt pour les établissements d'intégrer les problématiques de maintenance dès la phase travaux en associant l'entrepreneur à la maintenance. »

La visibilité accrue des recettes et des dépenses liées à l'immobilier pourrait être obtenue via la création systématique d'un budget annexe spécifique, rendue possible par l'article 8 du décret n° 2014-604 du 6 juin 2014 relatif au budget et au régime financier des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche. Ces créations permettraient par consolidation de satisfaire le besoin d'outils de pilotage budgétaire par les administrations centrales<sup>49</sup>.

## 2 - Inscrire certains volets de gestion dans la politique de site

Compte tenu de la part prise par les surfaces des universités dans le parc des opérateurs de l'État, la gestion immobilière des universités ne peut rester à l'écart des orientations de la politique immobilière de l'État, étendue aux opérateurs et intégrant l'immobilier dit « spécifique » dans le cadre d'une déconcentration accrue<sup>50</sup>. Concernant les universités, cette nouvelle approche de la politique immobilière de l'État doit toutefois s'inscrire dans le mode de coordination spécifique des établissements, appelés à conclure des contrats de site sur un territoire non pas régional mais académique ou inter-académique.

Si certains établissements (les universités fusionnées ou celles qui ont obtenu la dévolution) ont atteint une masse critique leur assurant une capacité de gestion autonome et une faculté à conduire des opérations immobilière de grande ampleur, d'autres établissements pourraient recourir à différents modes de mutualisation dans le cadre de la politique de site.

Quelle que soit la taille des établissements, le cahier des charges thématique « Enseignement supérieur, recherche et innovation » en vue du CPER 2014-2020 prévoit que « les opérations immobilières devront être dès l'origine conçues et analysées à l'échelle des sites, en favorisant les projets et équipements destinés à des usages mutualisés. Dans la

---

<sup>48</sup> Cf. annexe n° 12 : l'organisation de la fonction immobilière et l'exemple de la masse salariale de Lille II.

<sup>49</sup> Dans sa circulaire du 24 avril 2014 sur la préparation du budget triennal 2015-2017, la direction du budget a demandé aux ministères de produire une annexe immobilière regroupant toutes les dépenses immobilières prévues sur leurs lignes budgétaires et incluant les dépenses immobilières réalisées par les opérateurs.

<sup>50</sup> Le document de politique transversale « Politique immobilière de l'État » annexé au projet de loi de finances pour 2015 indique que « la modernisation de la politique immobilière de l'État sera transposée aux opérateurs de l'État ». Le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 18 décembre 2013 a ainsi décidé l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux qui visent à élaborer une programmation au niveau régional, englobant les immeubles de bureaux des administrations déconcentrées ainsi que l'immobilier spécifique et celui des opérateurs.

mesure du possible, le pilotage de ces opérations (maîtrise d'ouvrage, directe ou déléguée) sera confié aux structures de coopération et de regroupement prévues par la loi du 22 juillet 2013. » Ainsi, les projets numériques du volet « enseignement supérieur » du Contrat de plan État- Région Pays de la Loire sont issus d'un travail collectif conduit dans le cadre de la COMUE « Université de Nantes Angers Le Mans » (UNAM).

La mutualisation peut également être appliquée à l'amélioration de la performance énergétique des campus. La réalisation de schémas directeurs énergie (ou énergie-eau) ayant pour objectif l'amélioration de la performance énergétique des campus pourrait faire l'objet d'actions au niveau des sites. Alors qu'ils constituent l'un des axes prioritaires du cahier des charges « enseignement supérieur et recherche » du CPER 2014-2020, seuls deux établissements de l'échantillon en ont élaboré (Le Havre et Clermont I) ; les universités de Rennes I (en collaboration avec Rennes II), Nantes et Lille II prévoient de s'en doter en 2014 et 2015.

De façon complémentaire, l'association des universités à la stratégie d'achats de l'État au niveau régional pourrait être envisagée dans un contexte qui est actuellement favorable : le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 2 avril 2013 a indiqué que les établissements publics sont pleinement associés à la stratégie de modernisation des achats publics<sup>51</sup> dont le domaine immobilier constitue l'un des segments. La Cour a également souligné, dans son référé du 30 décembre 2014 sur la politique immobilière de l'État le rôle que pourraient jouer les missions régionales achats (MRA), placées sous l'autorité des secrétaires généraux pour les affaires régionales. Les regroupements d'achats pourraient être mise en œuvre dans le cadre de la politique de site, comme le prévoit le projet de contrat de site dont Aix-Marseille université est chef de file et approuvé par le conseil d'administration de cette dernière en octobre 2014.

Le ministère estime que l'extension de la dévolution à de nouvelles universités pourrait s'articuler avec une inscription dans la politique de site : « ... il pourrait être envisagé d'accorder un financement pérenne aux établissements qui s'engagent dans la voie du regroupement et de la rationalisation de leurs sites (dans le cadre ou non d'une fusion), en cohérence avec leurs enjeux scientifiques. La dotation de dévolution viendrait ainsi conforter, au cas par cas (par exemple sur appel à projet), la volonté des établissements de mener une politique active en termes d'optimisation de l'immobilier et de mise en cohérence avec leurs activités d'enseignement et de recherche »<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Source : relevé de décisions du CIMAP du 2 avril 2013. Les établissements publics représentaient 10 Md€ de dépenses en 2013, à comparer aux 30,2 Md€ des achats des ministères (site du SAE). L'immobilier constitue l'un des segments de cette stratégie : concernant la prestation de nettoyage des locaux, actuellement réalisée via 27 000 marchés au sein de l'État et des opérateurs et représentant 300 M€ de dépenses annuelles (comité des achats du 29 janvier 2015), l'objectif est de mutualiser 90% des marchés pour un gain attendu de 15 %.

<sup>52</sup> Note de la DGESIP, « Bilan d'étape de l'expérimentation de la dévolution du patrimoine aux universités », mars 2014.

---

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

*L'accès aux responsabilités et compétences élargies a constitué un facteur décisif de prise de conscience des responsabilités de gestionnaire public par les universités et de nombreux progrès ont été réalisés depuis 2009. Trois constats s'imposent :*

- *le processus d'amélioration du pilotage et de la gestion des universités est enclenché ; il n'est pas achevé et reste à consolider : la mise en œuvre des projets d'établissement, tout comme le développement des politiques de ressources humaines et de gestion du parc immobilier, restent pour elles des défis de taille, notamment en raison de la perception encore insuffisante de leur capacité financière réelle ;*
- *la qualité de la gestion des universités reste très hétérogène, certaines apparaissant en difficulté et nécessitant un accompagnement ;*
- *l'autonomie financière des universités se heurte cependant à des contraintes, tant financières, que de gestion des ressources humaines ou de trajectoire immobilière, qui en limitent la portée : des évolutions du cadre juridique et réglementaire pourraient favoriser la poursuite de l'appropriation de l'autonomie par les universités.*

*Ainsi, la Cour formule les recommandations suivantes :*

*Au ministère chargé de l'enseignement supérieur et aux universités :*

- *rendre prioritaire la mise à niveau des systèmes d'information universitaires ;*
- *définir désormais la stratégie immobilière dans le cadre de la politique de site.*

*Au ministère chargé de l'enseignement supérieur :*

- *mettre en conformité la circulaire du ministre de l'éducation nationale relative aux obligations de service des personnels BIATSS avec le décret relatif à l'ARTT dans la fonction publique ;*
- *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 (RIFSEEP) ;*
- *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.*

*Aux universités :*

- *améliorer le fonctionnement des conseils d'administration notamment en les dotant de comités spécialisés, en particulier d'audit créés en leur sein ;*
- *au sein des universités, développer les contrats d'objectifs et de moyens avec les composantes ;*
- *assurer un contrôle du respect des obligations de service des enseignants-chercheurs et mettre en œuvre le suivi de carrière ;*

- *renforcer la dimension stratégique de la politique immobilière des universités par sa présentation régulière devant le conseil d'administration, la création de budgets annexes spécifiques et l'élaboration d'indicateurs pertinents.*
-

## **Chapitre III**

### **Un renouvellement des relations avec l'État**

Le ministère de l'enseignement supérieur s'est réorganisé tardivement pour s'adapter au nouveau contexte d'autonomie des universités. Les méthodes de pilotage stratégique du système universitaire et d'allocation des moyens doivent être renouvelées, en accordant une place prépondérante au processus de contractualisation, associé à un véritable dialogue de gestion entre le ministère et les établissements.

#### **I - Une tutelle qui a tardé à s'adapter pour assurer un pilotage stratégique**

##### **A - La lente adaptation du ministère au nouveau contexte**

Depuis la promulgation de la loi LRU et pendant toute la phase de passage progressif aux responsabilités et compétences élargies, l'organisation de la tutelle des universités a posé plusieurs problèmes :

- l'éclatement au sein de la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) du suivi des universités entre différents pôles, services ou sous-direction ;
- des incohérences dans les responsabilités respectives de la DGESIP, de la direction générale des ressources humaines (DGRH) et de la direction des affaires financières (DAF) du ministère ;
- une insuffisante préparation des rectorats pour assumer leurs nouvelles compétences envers les universités ;
- l'organisation de la tutelle financière et notamment les relations avec le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM).

## **1 - La réorganisation récente de l'administration centrale du ministère**

### *a) La nouvelle organisation de la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle*

Jusqu'en 2014, l'organisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'enseignement supérieur était peu formalisée, ne correspondait pas parfaitement aux dispositions prévues par son décret d'organisation et n'assurait pas toujours un fonctionnement optimal et économe en ressources.

Les responsabilités relatives à la tutelle des universités étaient éclatées entre différents services et sous-directions de la DGESIP. Ainsi, une « sous-direction de la performance et du financement », directement rattachée à la directrice générale, coexistait avec une « sous-direction de l'analyse de la performance » et une « sous-direction de l'allocation des moyens et des affaires immobilières » rattachées au « pôle de contractualisation et de financement des établissements de formation et de recherche ». De même, le « service de la stratégie », dont une des principales missions était la définition de l'organisation de l'offre de formation, était déconnecté du pôle de contractualisation, dont l'offre de formation des établissements est pourtant une dimension essentielle. Enfin, la gestion immobilière relevait de deux services : un service des grands projets immobiliers directement rattaché à la direction générale et une sous-direction de l'allocation des moyens et des affaires immobilières, rattachée au pôle de contractualisation.

Le décret n° 2014-133 du 17 février 2014 définit la nouvelle organisation de la DGESIP, qui regroupe au sein d'un service unique les différents volets de l'exercice de la tutelle, mettant ainsi fin aux multiples guichets auxquels devaient s'adresser les universités. Le « service de la stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier » est constitué de trois sous-directions relatives au dialogue contractuel, au financement de l'enseignement supérieur et à l'immobilier. L'existence en son sein de deux sous-directions séparées pour le dialogue contractuel et le financement de l'enseignement supérieur acte cependant une décorrélation entre la démarche contractuelle par laquelle l'État et les universités accordent leurs objectifs et l'allocation des moyens aux opérateurs.

S'y ajoute une « mission expertise et conseil auprès des établissements », dirigée par l'adjointe à la directrice générale, qui est lui est directement rattachée. Elle est chargée d'élaborer des outils méthodologiques et de conduire des missions d'expertise et de conseil, visant à améliorer les conditions d'exercice de la gouvernance des établissements d'enseignement supérieur et de leur autonomie de pilotage et de gestion.

### *b) La clarification des responsabilités respectives des directions de l'administration centrale*

Jusqu'en 2014, les relations entre les différentes directions centrales étaient complexes, voire confuses. Ainsi, s'agissant des procédures de gestion de la masse salariale, les établissements devaient continuer à s'adresser tantôt à la DAF lorsqu'ils souhaitaient évoquer une question se rapportant à des crédits de l'ex-titre 2, tantôt à la DGESIP pour des crédits de masse salariale du titre 3 dit « historique ». Le processus de détermination des dotations était lui-même source de difficultés dans la mesure où la DGESIP répartissait les emplois et

communiquait ces informations à la DAF qui devait en tenir compte pour le calibrage des dotations. Par la suite, la DAF transmettait ses calculs à la DGESIP afin qu'ils soient intégrés dans la notification globale adressée aux établissements.

Depuis 2014, cette situation a évolué positivement. Une note conjointe de la DGESIP et de la DAF en date de janvier 2014 vise à clarifier les responsabilités respectives et les modes d'interaction des deux directions concernant notamment :

- la gestion de la masse salariale des établissements passés aux RCE : la compétence liée à la gestion de la masse salariale de l'ex-titre 2, désormais intégrée dans les subventions de titre 3 versée aux universités, est transférée de la DAF vers la DGESIP<sup>53</sup> ;
- la co-animation du contrôle budgétaire et la maîtrise des risques : les compétences de la DAF et de la DGESIP concernant l'animation du réseau des contrôleurs budgétaires des rectorats et la mise en œuvre du dispositif de suivi, d'alerte et d'accompagnement sont clarifiées ;
- la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information financiers : le rôle de chacune des directions dans la maîtrise d'ouvrage des différents projets de systèmes d'information financiers est précisé.

Ces nouvelles dispositions, notamment la compétence globale sur la masse salariale qui lui est confiée, renforcent le rôle de la DGESIP dans ses relations avec les établissements. Elles sont conformes aux principes de la LOLF, puisque la DGESIP est responsable du programme 150 dans lequel s'inscrit le budget des universités. Elles doivent également permettre une unicité de discours de la part de l'administration centrale vis-à-vis des établissements et une identification aisée de leurs correspondants dans ses services.

## **2 - Des rectorats qui tardent à assumer leurs nouvelles responsabilités**

L'accès aux RCE devait s'accompagner d'un renforcement du rôle des recteurs, chanceliers des universités, dans le contrôle budgétaire des établissements. Les modalités de mise en place de ce contrôle, ainsi que le développement des outils et méthodes nécessaires à son exercice, se sont difficilement installés. Trois facteurs peuvent expliquer ce retard :

- culturel : les universités ont traditionnellement une place très limitée dans le champ de compétence et d'intervention des recteurs ; par ailleurs, les présidents d'université privilégient le lien direct avec l'administration centrale et, pour certains, le cabinet du ministre ;
- technique : la compétence budgétaire et financière disponible pour assurer le suivi des universités était peu développée au sein des rectorats et la collaboration avec les services de la DGFIP a tardé à se mettre en place ; disposant de peu de moyens pour assurer le suivi des universités, les recteurs ont dû redéployer leurs effectifs pour mettre en œuvre cette nouvelle compétence ;
- institutionnel : l'accompagnement des rectorats dans le développement de cette mission a été insuffisant.

---

<sup>53</sup> Ce transfert de compétence est accompagné d'un agent de catégorie A.

Malgré les moyens et les compétences limités qu'ils peuvent mobiliser à cette fin, le rôle de contrôleur budgétaire des recteurs a été réaffirmé par le décret n° 2014-604 du 6 juin 2014<sup>54</sup>. Dans le même temps, la convention de partenariat prévue par l'article R. 719-107 du code de l'éducation qui dispose que « pour l'exercice des compétences (...) et selon les modalités établies par une convention de partenariat, le recteur, chancelier des universités, ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, le ministre chargé de l'enseignement supérieur sollicite l'analyse du directeur régional des finances publiques ou celle du CBCM » a été signée en 2014. Cette convention, qui a été déclinée au niveau régional, identifie notamment les procédures et les échanges d'information nécessaires pour l'implication des contrôleurs budgétaires régionaux dans le contrôle budgétaire des universités en appui des recteurs. En outre, le ministère a mis en place de nouveaux outils : pour assurer leur mission de contrôle budgétaire, les recteurs pourront s'appuyer sur les indicateurs du nouveau tableau de suivi financier des universités.

Les contrôles de la Cour les plus récents montrent un développement réel des relations entre les universités et les services rectoraux, appuyés sur les DRFIP, et un meilleur suivi des établissements. Il revient au ministère d'enrichir le niveau de compétence technique de ses services déconcentrés et d'améliorer l'animation du réseau.

### **3 - Une supervision financière marquée par une asymétrie d'information**

Dans le cas particulier de l'enseignement supérieur, les articles R. 719-52 à R. 719-180 du code de l'éducation confient le contrôle budgétaire au recteur, chancelier des universités. En particulier, les articles R. 719-65 et R. 719-108 le rendent destinataire exclusif des documents transmis par les établissements.

Par ailleurs, l'article 4 de l'arrêté modifié du 29 décembre 2005 relatif au contrôle financier des programmes et des services du MEN et du MESR dispose que les subventions pour charges de service public au bénéfice des universités sont dispensées de visa par le CBCM, quel que soit leur montant. Le CBCM n'était donc destinataire ni des notifications ni des actes attributifs de subventions et devait donc solliciter la DAF et la DGESIP pour recueillir cette information nécessaire à l'exercice de son contrôle.

Par ailleurs, la direction du budget dispose de peu de données, essentiellement celles issues de Chorus et de la paie à façon, et ne peut pas assurer de suivi infra-annuel de la dépense. N'ayant pas accès aux outils développés par la CPU, elle n'est pas en mesure de réaliser une contre-expertise, par exemple, sur les calculs d'estimation du GVT, les données issues de la paie à façon n'étant pas suffisamment détaillées.

La tutelle financière des universités souffrait donc d'une asymétrie d'information pour exercer son rôle. Avec l'apparition des difficultés financières de certaines universités, le dispositif a été revu afin de permettre une meilleure implication de la tutelle financière :

---

<sup>54</sup> Le décret n° 2014-604 du 6 juin 2014 prévoit que les conditions de retour à l'équilibre présentées au délibéré du conseil d'administration soient soumises pour avis au recteur, dès le premier déficit constaté par un établissement et que les plans de redressement élaborés après le constat d'un déficit sur deux exercices consécutifs, devront être élaborés par les établissements après avis conforme du recteur.

- l'arrêté du 26 décembre 2013<sup>55</sup> relatif au cadre de la gestion budgétaire et au contrôle budgétaire, qui soumet désormais les notifications et les décisions d'attribution de subvention pour charges de service public, respectivement à l'avis préalable et au visa du CBCM ;
- la convention prévue par l'article R. 719-107 du code de l'éducation, qui prévoit la sollicitation par le recteur du directeur régional des finances publiques, a été signée en 2014.

## **B - Un suivi tardif de la situation financière**

L'accroissement en 2012 du nombre d'universités ayant connu deux déficits successifs a mis en lumière les carences du dispositif de veille financière normalement assuré par les rectorats.

Pour remédier aux carences manifestes de son dispositif, le ministère a procédé en deux temps. Il a tout d'abord mis en place un système de revue par les pairs. Les établissements en difficultés financières étaient ainsi expertisés par un comité des pairs constitué de deux anciens présidents aux compétences reconnues en gestion. Cette solution devait permettre aux établissements de bénéficier d'un audit indépendant et de préconisations pour un retour à l'équilibre qui respecte leur autonomie nouvelle.

Ce dispositif a toutefois rapidement montré ses limites. Il ne garantissait pas la production d'analyses fondées sur les raisons de la dégradation de la situation financière des établissements. Il n'offrait par ailleurs aucune garantie de suivi des mesures préconisées pour permettre un retour à l'équilibre de l'établissement. Enfin, la Cour a pu constater que certaines analyses produites par ce comité ne parvenaient pas à identifier les causes réelles des déficits constatés.

Le ministère a donc repris et étoffé son dispositif d'accompagnement, en l'intégrant au dispositif plus large de suivi, d'alerte et d'accompagnement mis en place courant 2012, soit trois ans après les premiers passages d'universités aux RCE.

Ce dispositif élaboré par la DGESIP est mis en œuvre avec la DAF, en partenariat avec plusieurs recteurs et l'IGAENR.

Afin d'être en mesure d'accompagner les universités en difficulté, et surtout de mieux anticiper la dégradation de la situation financière des établissements, ce dispositif s'appuie sur de nouveaux outils et une nouvelle organisation.

---

<sup>55</sup> Arrêté du 26 décembre 2013 relatif au cadre de la gestion budgétaire et au contrôle budgétaire des ministères chargés de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, publié au JORF du 29 décembre 2012.

## 1 - De nouveaux outils

À la suite d'un travail mené avec l'IGAENR et plusieurs contrôleurs budgétaires, le ministère a mis en place un suivi partagé et formalisé de la situation financière des universités sous la forme d'un « tableau de bord financier ». Il comporte douze indicateurs et détaille des éléments relatifs, en particulier, au cycle d'exploitation. Il comporte plusieurs volets : un indicateur avec une série historique, une mise en forme graphique et un positionnement de l'établissement par rapport aux autres établissements. Ces informations doivent permettre d'appréhender globalement la situation financière d'un établissement.

Ces données sont issues des comptes financiers des établissements remontées via l'infocentre « Cofisup comptes financiers », qui est en lien avec l'infocentre Ulysse du ministère de l'économie et des finances. Le champ de ce tableau de bord est à la fois rétrospectif et, depuis 2014, prospectif, avec l'intégration de données relatives aux budgets. Il a été complété par une analyse standardisée de la masse salariale à partir des données disponibles via l'outil de remontée des emplois et de la masse salariale (OREMS).

## 2 - Une nouvelle organisation

Un « comité de pilotage du dispositif de suivi, d'alerte et d'accompagnement » a été installé en octobre 2012. Co-animé par la DGESIP et la DAF, il réunit trimestriellement des recteurs ainsi que l'IGAENR. Ce comité de pilotage suit l'évolution de la situation nationale à partir d'un « tableau de synthèse ministère » construit à partir des enquêtes menées plusieurs fois par an auprès des contrôleurs budgétaires afin de connaître la situation des principaux indicateurs financiers. Il propose également aux directions et à la ministre les actions à mener pour accompagner les établissements en difficulté. C'est ainsi qu'ont été conduites 40 missions d'accompagnement, « diagnostic flash » « diagnostic économique et stratégique » ou « audit approfondi », menés, depuis 2012, par l'IGAENR. Dans le cadre du comité, l'IGAENR présente également les enseignements tirés des diagnostics réalisés. Cette instance permet enfin de partager les bonnes pratiques des rectorats en matière de suivi, qui ont vocation à être diffusées plus largement. Elle s'appuie sur une « grille d'alerte » conçue à partir d'un faisceau d'indices (ratio financiers, indicateurs d'exploitation, évolutions de la masse salariale) pour pointer les établissements qui justifient une attention particulière.

En outre, les informations, analyses et alertes sont également partagées avec le CBCM et les directions régionales des finances publiques qui assistent les recteurs dans leur rôle de contrôle budgétaire.

Une mission de l'accompagnement des établissements a été créée au sein de la DGESIP. Elle doit désormais : « recueillir et aider à la diffusion des meilleures pratiques en matière de formation, d'insertion, de recherche et de gestion. À ce titre, elle aide les établissements à établir leur propre politique de suivi et de gestion des risques ; [elle doit] apporter une expertise aux établissements en matière de stratégie, d'immobilier et de performance ; [elle est] chargée de la maîtrise des risques opérationnels liés à l'élargissement des responsabilités des établissements, elle joue un rôle de service pour les établissements dans leur démarche RCE et assure le reporting au niveau du ministère en ce qui concerne les éventuels risques ». En appui, une cellule d'analyse financière a été constituée afin de réaliser les diagnostics financiers des établissements en difficulté.

### **3 - Un accompagnement des universités par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche**

L'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) avait réalisé tous les audits préalables au passage aux RCE. Au fur et à mesure de l'apparition des difficultés financières dans le budget des universités, sa mission de diagnostic et d'accompagnement s'est fortement affirmée. Afin d'accompagner les établissements en situation financière difficile, l'IGAENR est appelée à mener plusieurs types d'audits :

- des diagnostics flashes, pour les universités ayant connu deux déficits successifs, dont le premier objectif est d'apprécier l'impact des trois types de déséquilibre : technique, conjoncturel et structurel. La mise en évidence du niveau de déficit, en particulier structurel, doit permettre de définir l'effort de redressement nécessaire, de confronter les pistes envisageables de retour à l'équilibre et d'en préciser le rythme ;
- des diagnostics économiques et stratégiques, si une situation est particulièrement signalée par un recteur ou par un établissement lui-même, pour éclairer la situation et les perspectives d'établissements en situation fragile sans avoir pour autant connu deux déficits successifs ;
- des audits approfondis permettant de mettre en regard la situation financière avec l'activité de l'établissement. Ils reposent sur une cartographie des activités et de leurs ressources qui doit permettre d'éclairer la direction de l'établissement sur ses équilibres implicites. Elle doit également permettre à la mission d'audit de proposer des pistes de redressement et d'appréhender la façon dont l'allocation des ressources se fait en interne et si elle est cohérente avec la stratégie annoncée par l'établissement.

La Cour a pu constater l'implication très importante de l'IGAENR en accompagnement des établissements en difficultés financières. C'est sur la base de ses constats et de ses préconisations que sont définis les plans de redressement des établissements.

## **II - Un nouveau cadre d'allocation des moyens à définir**

Compte tenu des limites de l'autonomie financière des universités, identifiées à ce stade du processus engagé par la loi LRU et poursuivi par la loi du 22 juillet 2013, il apparaît nécessaire de mettre en cohérence dans le cadre du contrat pluriannuel les objectifs stratégiques des établissements et les moyens qui leur sont alloués par l'État.

### **A - Une autonomie encore limitée**

#### **1 - L'impact des décisions nationales**

Sur le plan de la gestion des ressources humaines, l'autonomie des universités reste faible : alors qu'elles doivent désormais assumer les charges de personnel, elles n'ont pas le contrôle de leurs évolutions qui relèvent en partie de décisions prises au niveau national.

Concernant leur mission de formation, les universités sont soumises à l'obligation d'accueil des étudiants et ne peuvent donc maîtriser le volume de cette activité qui varie selon la démographie étudiante.

Sur le plan pédagogique, les évolutions de la réglementation nationale peuvent avoir un impact sur leurs charges. Ainsi, la décision prise dans le cadre du plan licence de porter la licence à 1 500 heures d'enseignement a eu pour effet un fort développement de l'activité dans le domaine des sciences humaines et sociales. L'audit de l'université Montpellier III Paul-Valéry a identifié l'augmentation des heures d'enseignement en licence en 2011 comme l'une des causes de son déséquilibre financier. De même, l'université de Nantes a ressenti dans son budget le surcoût lié à l'allongement du cursus de formation en orthophonie.

Ainsi, le rapport de l'association européenne des universités, réalisé en 2010, plaçait la France à la 16<sup>ème</sup> place sur 28 concernant l'autonomie organisationnelle, à la 22<sup>ème</sup> place concernant l'autonomie financière, à la 27<sup>ème</sup> concernant l'autonomie des ressources humaines et à la dernière place concernant l'autonomie académique.

En supprimant l'habilitation diplôme par diplôme et en la remplaçant par une accréditation des établissements à délivrer des diplômes nationaux, la loi du 22 juillet 2013 a modifié les règles relatives à l'offre de formation et doit permettre une avancée de l'autonomie pédagogique des universités. À l'avenir, les établissements seront ainsi accrédités pour la durée du contrat pluriannuel, sur la base de leur stratégie de formation : celle-ci doit respecter des critères définis dans le cadre national des formations qui établit la liste des mentions des diplômes et des règles relatives à l'organisation des formations. Il appartient aux universités de se saisir de cette nouvelle souplesse, dans une concertation organisée avec les établissements et organismes qui concourent avec elles à une politique de site.

## **2 - La faiblesse des leviers à disposition des universités**

### *a) Le poids prépondérant de la masse salariale*

La loi LRU et les RCE sont venues accroître les possibilités d'action des universités : rénovation de la gouvernance avec des pouvoirs renforcés du président, globalisation du budget avec transfert de la masse salariale, possibilité de dévolution du patrimoine, octroi de nouvelles ressources avec la création de fondations, etc.

Axe fort de la loi LRU, l'autonomie financière apparaît cependant limitée. La part prépondérante de la masse salariale dans les dépenses des universités (83,6 % en moyenne pour l'année 2014) révèle la forte exposition à des décisions qui ne sont pas maîtrisées par les établissements. Concernant les ressources, l'établissement est fortement dépendant de la subvention pour charges de service public, qui représente en moyenne 82,3 % des produits d'exploitation en 2014.

### *b) Une faible capacité à développer des ressources propres*

Les ressources propres représentent une proportion très faible des ressources des établissements. Les droits d'inscription ne représentent ainsi que 2,4 % de leurs recettes, et leur taux est fixé par l'État pour les diplômés d'État. La formation continue ne représente que

2 % des produits d'exploitation, et les universités rencontrent différents freins, notamment culturels, dans son développement. Par ailleurs, la rentabilité de la formation continue n'est pas systématiquement assurée, l'insuffisance de comptabilité analytique empêchant de nombreuses universités de fixer des tarifs couvrant les coûts et assurant des bénéfices. Enfin, les universités craignent une baisse des recettes liées à la taxe d'apprentissage à la suite de la réforme récente.

Les ressources propres issues des contrats de recherche, qui sont essentiellement constituées de crédits publics, sont fléchées vers les projets de recherche. La part qui revient à l'établissement au titre des frais de gestion et d'environnement reste faible au regard des « taux d'overhead » en vigueur dans de nombreux pays. La Cour avait ainsi recommandé dans le rapport sur le financement public de la recherche d'élargir le volume des frais généraux éligibles aux financements sur projets, par référence aux taux mis en œuvre dans l'Union européenne.

Enfin, les nouvelles ressources que la loi LRU permet de lever par le biais de fondations se développent progressivement mais restent à un niveau encore très limité. Ces montants, qui peuvent être gérés par des structures juridiques autonomes, n'apparaissent pas systématiquement dans les comptes des universités. Cette limite de l'information financière obère la vision d'ensemble de leurs possibilités et de leurs risques, et, partant, des marges d'amélioration de leur gestion financière.

### *c) Des rationalisations nécessaires dans le cadre de la politique de site*

Sur le plan des fonctions support, des rationalisations sont encore possibles au sein des établissements, notamment au sein des grandes universités fusionnées, mais également avec les universités partenaires dans le cadre de la politique de site. Elles sont également envisageables dans le domaine de l'immobilier, mais peuvent dépendre des capacités d'investissement pour réorganiser au préalable les implantations immobilières. Sur le plan de la recherche, l'absence de visibilité sur l'ensemble des moyens alloués par les différentes tutelles des unités mixtes de recherche et, de façon plus générale, sur le coût réel des activités, prive les universités d'un levier de rationalisation.

L'outil principal et le plus rapidement accessible est la rationalisation de l'offre de formation, au sein des universités et dans le cadre de la politique de site. La Cour met souvent en lumière au cours de ses contrôles la problématique du foisonnement de l'offre de formation et l'existence de cursus à très faible effectif. Trop longtemps, l'offre de formation a découlé des projets personnels portés par les enseignants-chercheurs. Les universités doivent désormais changer de mode de fonctionnement et optimiser l'offre de formation au regard des résultats en termes d'insertion professionnelle et du potentiel enseignant disponible, afin d'en assurer la soutenabilité.

## **B - Les carences du cadre actuel d'allocation des moyens**

Le financement des universités par le ministère chargé de l'enseignement supérieur s'effectue aujourd'hui selon plusieurs modalités : la délégation de la masse salariale définie annuellement par le ministère, le calcul de la dotation annuelle à partir du modèle d'allocation

des moyens SYMPA, des dotations complémentaires attribuées au titre d'actions spécifiques (plan handicap, mise en sécurité, etc.), et les moyens attribués au titre du contrat pluriannuel.

Contrairement aux opérateurs de l'État de droit commun, les universités ne bénéficient pas d'un processus annuel de dialogue de gestion avec l'administration centrale qui exerce leur tutelle. Cette situation s'explique par le nombre très important d'opérateurs gérés par la DGESIP. Même s'il n'est pas envisageable d'organiser cette discussion annuellement pour l'ensemble des universités, le montant très élevé de la dotation de certaines grandes universités<sup>56</sup> justifierait des discussions régulières plus approfondies avec la tutelle.

## 1 - La difficulté à établir un modèle d'allocation des moyens

### *a) Une application partielle du modèle SYMPA*

Le modèle SYMPA, mis en œuvre à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009, est un modèle de répartition des moyens inscrits en loi de finances et alloués par l'État aux universités selon des critères qui sont fonction de l'activité et de la performance de l'établissement. Ainsi, l'augmentation de l'activité ou l'amélioration des performances d'une université augmentent sa dotation calculée au détriment de celles des autres.

Les moyens financiers entrant dans son périmètre ne prennent pas en compte la masse salariale des emplois transférés et s'élèvent, pour l'année 2013, à 120 000 emplois et 2 Md€ de crédits.

Afin de permettre aux universités de remplir équitablement leurs missions de service public, la majeure partie de la dotation (80 %) finance l'activité. Les critères de mesure de l'activité sont, pour la formation, le nombre d'étudiants présents aux examens, et, pour la recherche, le nombre d'enseignants-chercheurs produisant, au sens de l'AERES, rémunérés par l'établissement, pondéré selon les domaines de recherche.

20 % des crédits totaux, contre 3 % auparavant, sont alloués en fonction de la performance<sup>57</sup>. Celle-ci est mesurée, en matière de formation, par la valeur ajoutée des établissements au regard de la réussite des étudiants en licence et au DUT, et du nombre de diplômés de master ; en matière de recherche, par la cotation AERES des unités de recherche et par le nombre de doctorats délivrés dans l'année.

L'enveloppe destinée à financer l'activité et la performance (1,51 Md€ en 2013) est, dans un premier temps, ventilée entre l'enseignement et la recherche (respectivement 54 % et 46 %), puis, dans un second temps, entre diverses sous-enveloppes relatives au niveau de diplôme pour la formation et à la discipline pour la recherche. La dotation en crédits est ensuite calculée pour chaque université en fonction de son poids respectif dans le total des

---

<sup>56</sup> La subvention pour charges de service public versée en 2013 par le ministère chargé de l'enseignement supérieur aux plus grandes universités est ainsi largement supérieure à la subvention versée à certains EPST qui bénéficient d'un dialogue de gestion annuel avec la DGRI. Elle s'élève à 483 M€ pour Aix-Marseille Université, 454 M€ pour l'université de Lorraine, 353 M€ pour l'université Paris 6 Pierre et Marie Curie et 327 M€ pour l'université de Strasbourg, alors que la subvention versée à l'IRD s'élève à 205 M€ et celle versée à l'INRIA 170 M€.

<sup>57</sup> Les taux de 80 % pour l'activité et de 20 % pour la performance concernent la totalité des moyens, crédits et emplois, ces derniers étant pour les besoins du calcul convertis en euros (60 000 € par emploi).

établissements pour les différents indicateurs relatifs à l'enseignement supérieur et à la recherche.

En 2013, le modèle d'allocation a par ailleurs intégré :

- le plan « réussir en licence » (195 M€) : ce plan est réparti en fonction du nombre d'étudiants en L1 (avec une pondération coefficient 3 pour les étudiants ayant obtenu leur baccalauréat en retard), et en L2 (avec une pondération coefficient 1,5 pour les universités dont les projets ont été cotés A par le ministère) ;
- l'enveloppe TP/TD (45 M€)<sup>58</sup> est répartie au prorata du nombre d'étudiants inscrits dans les filières scientifiques ;
- la compensation pour sous-dotation d'emplois (134 M€) : il s'agit de l'indemnisation théorique perçue par les universités sous-dotées en personnels titulaires à hauteur de 25 000 € par emploi manquant.
- l'excédent d'initialisation (103 M€) : la dotation SYMPA, augmentée des trois sous-enveloppes précédentes, est comparée à la dotation historique allouée lors de la mise en place du système, dite socle de référence. Si la dotation simulée est inférieure au socle de référence, un « excédent d'initialisation » est versé.

La répartition des emplois obéit à la même logique que celle des crédits. L'enveloppe nationale est d'abord ventilée par l'application de taux spécifiques. Le modèle calcule ensuite le plafond théorique d'emplois à attribuer à l'établissement selon ses critères d'activité et de performance. Si le modèle calcule un nombre supérieur à la dotation de référence, l'université est considérée comme sous-dotée en emplois et une compensation pour emplois manquants est calculée.

Bien que les dotations historiques soient sensiblement différentes, le ministère n'a pas été en mesure d'assumer le mécanisme de convergence des dotations attribuées vers les dotations calculées par le modèle. Après la première année d'application du modèle où aucune université ne devait voir sa dotation baisser, il était bien prévu qu'un mécanisme de convergence vers la dotation calculée serait mis en place les années suivantes. Or, d'une part, le ministère n'en a jamais précisé explicitement le calendrier. D'autre part, ce discours n'était soutenable politiquement que si l'enveloppe globale ne cessait d'augmenter.

Dès lors, quand le modèle a conclu à des sous-dotations, un rattrapage a bien été constaté dans les limites des moyens accordés en loi de finances. Sur la période 2009-2012, les universités considérées comme sous-dotées en emplois et en crédits ont bénéficié d'une augmentation moyenne de + 23 % de leur dotation SYMPA, tandis que les universités ne répondant pas à ces deux critères ont vu leur dotation progresser de + 13 % en moyenne.

C'est ainsi que le modèle SYMPA a commencé à être présenté non plus comme un modèle d'attribution mécanique des dotations mais comme un outil d'aide à la décision. Cela est revenu à entériner et à 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.

---

<sup>58</sup> Cette enveloppe est la traduction budgétaire du décret n° 2009-460 du 23 avril 2009 qui établit, pour les enseignants-chercheurs, l'équivalence TP-TD ainsi qu'un référentiel visant à prendre en compte toutes les tâches, évaluées en heures TD, dans le service d'enseignement.

*b) La refonte annoncée du modèle d'allocation des moyens : le système MODAL*

À la suite notamment des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche en 2012, le ministère a annoncé au printemps 2013 la refonte du mode d'allocation des moyens aux universités.

Les objectifs de cette évolution étaient d'une part de s'adapter aux nouvelles modalités d'évaluation de la recherche, à la suite de l'arrêt de l'évaluation chiffrée de la qualité de l'activité des laboratoires par l'AERES et du dénombrement des chercheurs « producteurs », qui constituaient les indicateurs essentiels du modèle SYMPA. D'autre part, le ministère a souhaité faire évoluer les indicateurs de performance retenus, afin de prendre en compte les priorités des politiques publiques comme l'apprentissage, la formation continue, le doctorat, la réussite en licence et l'orientation des bacheliers professionnels mais également, en termes de recherche, la participation aux appels à projets européens. Enfin, compte tenu du passage aux responsabilités et compétences élargies des établissements, il a été jugé plus cohérent de prendre en compte la masse salariale, tout en reconnaissant une différenciation historique entre établissements.

Une concertation a été lancée avec la CPU et la CDEFI pour affiner les principes de répartition et la revue des paramètres. Un comité de pilotage, constitué en avril 2013, devait élaborer un nouveau modèle permettant de notifier les moyens 2015 au plus tard le 1<sup>er</sup> décembre 2014, en amont du vote des budgets. Il articulait ses travaux avec le chantier relatif à l'analyse des coûts des opérateurs, qui devait établir les pondérations relatives aux différentes disciplines.

Le système proposé par le ministère reprend les grands principes du système SYMPA : il s'agit d'un système de répartition d'une enveloppe de moyens entre établissements, établie sur la base de deux dotations, l'une assise sur la formation, l'autre sur la recherche, à partir de critères d'activité et de performance. Une évolution majeure par rapport au système SYMPA est la prise en compte de l'intégralité de la masse salariale des établissements. Le système assure cependant que seule 30 % de la masse salariale est soumise à un calcul réalisé en fonction de l'activité et de la performance, 70 % étant automatiquement reconduite. La deuxième différence avec le modèle SYMPA est que la dotation théorique en emplois découle de la dotation théorique en crédits, mais seulement pour la partie correspondant à la masse salariale.

La Cour avait regretté que le système SYMPA ne tienne pas compte des résultats de la troisième mission des universités relative à l'insertion professionnelle. Le ministère estime cette prise en compte délicate car ces résultats dépendent en partie de la situation du marché du travail dans lequel s'insèrent les diplômés. S'il estime difficile de neutraliser les éléments de contexte, le ministère indique qu'une réflexion méthodologique et statistique est en cours sur la question.

La CPU a refusé l'application en 2015 du nouveau modèle d'allocation des moyens aux universités pour différentes raisons : la contestation de l'intégration de la masse salariale dans le nouveau modèle, dont elle juge la faisabilité difficile, l'absence d'avancée concernant les coefficients à appliquer aux différentes disciplines, un désaccord concernant le choix des indicateurs relatifs à l'activité de recherche, et l'instabilité du modèle dont les résultats peuvent

subir fortement la variation de quelques indicateurs. Le système MODAL est donc expérimenté en 2015 pour les écoles d'ingénieurs mais non pour les universités.

La Cour réaffirme la nécessité de disposer, à l'instar des grands pays de recherche, d'un modèle de calcul des dotations susceptibles d'être versées par l'État aux établissements d'enseignement supérieur, basé sur des critères objectifs et des indicateurs fiables relatifs à l'activité et à la performance des universités. En revanche, si un système de calcul de la dotation aux universités est un outil utile d'aide à la décision, l'expérience de SYMPA et l'échec de la politique de convergence montrent la difficulté d'en faire un outil mécanique d'allocation des moyens, notamment en période de stabilité budgétaire.

La disparition des indicateurs relatifs à la qualité de la recherche précédemment établis par l'AERES est regrettable, alors qu'ils présentaient l'intérêt d'évaluer la performance collective des équipes de recherche. Ils étaient également utilisés par les universités dans le cadre de la gestion de leurs unités de recherche, notamment par leur modèle interne d'allocation des moyens. Tel que le système MODAL est proposé, les travaux du Haut-conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur n'auront aucun impact sur le financement de la part recherche des universités.

## **2 - Un contrat sans réelle portée incitative**

### *a) Une démarche qui intègre désormais la politique de site*

La loi LRU a confirmé l'importance du processus de contractualisation entre le ministère et les universités en supprimant son caractère optionnel. L'article L. 711-1 du code de l'éducation précise que les contrats portent sur les activités de recherche, de formation et de documentation.

Au cours de la préparation du contrat, le dialogue entre le ministère et les universités porte sur la performance et la vision stratégique de l'établissement. Il comporte en particulier une analyse de son environnement, le bilan du contrat en cours d'achèvement, le positionnement cible, les chantiers stratégiques pour l'atteindre et les modalités de suivi. La DGESIP fournit des éléments de comparaison pour nourrir l'analyse par l'université de son environnement. Les éléments de diagnostic et le projet stratégique sont appréciés à la lumière des évaluations menées par l'AERES. Le contrat, qui ne doit pas dépasser une vingtaine de pages, synthétise le projet stratégique de l'établissement et reprend les grands chantiers jugés prioritaires par les deux parties dans la réalisation des objectifs. Il présente également les modalités de pilotage des chantiers par l'établissement.

La loi du 22 juillet 2013 a apporté une traduction législative à la nouvelle politique de site prônée par le ministère en instituant des contrats pluriannuels, dits « contrats de site », entre les regroupements d'établissements d'enseignement supérieur et l'État. Ces nouveaux contrats comportent un volet commun au site et des volets spécifiques à chacun des établissements, et se substituent aux contrats établis antérieurement avec chaque université. Les volets spécifiques s'apparentent cependant à une survivance des contrats individuels car ils sont proposés par les établissements, adoptés par leur conseil d'administration et ne sont pas soumis à délibération du conseil d'administration de la communauté ou du regroupement. La loi ouvre néanmoins la possibilité pour l'État d'attribuer les moyens en crédits et en

emplois à l'établissement chargé de la coordination du site, à charge pour lui de les répartir entre les membres. Deux contrats de site préfigurant la loi ont été signés en 2013 (Alsace et Lorraine) et quatre contrats de site concernant les COMUE parisiennes ont été signés en 2014 (Sorbonne Université, Paris sciences et Lettres, Sorbonne Paris Cité et Paris Lumières).

La démarche contractuelle est vertueuse car elle permet de faire un point sur la situation et la stratégie des universités. Cependant, malgré les améliorations apportées dans le processus contractuel avec les universités, les difficultés concernant la faible portée incitative du bonus contractuel et le manque de suivi par le MESR de la réalisation des objectifs du contrat n'ont pas été résolues.

#### *b) Une contribution minimale au financement des établissements*

En théorie, la dotation spécifiquement liée au contrat était décidée à la fin du processus de négociation contractuelle, en fonction de critères établis par la circulaire de 2009 qui prenaient en compte le bilan du précédent contrat, la contribution du projet aux priorités stratégiques de l'État et la qualité du projet stratégique (ambition, pertinence, faisabilité du projet, etc.). Le modèle SAN REMO n'intégrant pas les crédits de recherche calculés séparément, la dotation contractuelle représentait alors 30 % des moyens de fonctionnement. Le modèle SYMPA a réduit cette part à 4 % des moyens récurrents, hors masse salariale, soit 0,5 % du budget global, ce qui est très faible.

Par ailleurs, ainsi que l'a mentionné le ministère<sup>59</sup>, la dotation contractuelle est par la suite intégrée au socle de la dotation de l'établissement quel que soit le degré d'atteinte des objectifs du contrat. Outre son coût financier, par nature croissant, ce procédé n'a donc aucun effet incitatif puisque le bonus contractuel n'est jamais remis en cause.

À compter de 2013, l'enveloppe contractuelle a disparu, remplacée par la répartition des 5 000 emplois (1 000 par an) créés en faveur du secteur de l'enseignement supérieur. Or l'attribution d'emplois, par nature pérennes, est incohérente avec la philosophie du contrat avec une durée d'effet de cinq ans. La dotation contractuelle devient un moyen pour le ministère d'afficher politiquement des créations d'emplois. Il apparaît cependant que, compte tenu du contexte financier tendu, les établissements ne créeront pas tous ces emplois pour maîtriser l'évolution de leur masse salariale. Enfin, le maintien de l'ancienne pratique de délégation d'emplois apparaît incohérent, alors que tous les établissements, du fait de l'autonomie, sont entrés dans une démarche de gestion par la masse salariale.

La vague C (2009-2012/2013-2017) est la première vague pour laquelle le ministère a été, en 2012, en mesure d'opérer un bilan de suivi car c'est la première qui a donné lieu à une négociation chiffrée. Néanmoins, sur un plan logistique, il est apparu impossible au ministère de réaliser en même temps le suivi des quatre cinquièmes des établissements sous contrat et de négocier les contrats du cinquième restant. D'autre part, la notion de performance était

---

<sup>59</sup> « Les années précédentes, les enveloppes contractuelles attribuées dans le cadre des contrats n'ont jamais fait l'objet d'une reprise de crédits mais au contraire ont été intégrées au socle de la dotation. Pour le ministère, il n'est donc pas incohérent que le bonus contractuel, qu'il soit attribué en crédits et/ou en emplois, devienne des moyens pérennes pour les établissements », lettre du secrétaire général du MENESR au président de la troisième chambre de la Cour des comptes du 30 mai 2014.

encore trop récente dans le monde universitaire pour pouvoir être analysée sur une période pertinente.

La politique de site et l'allongement de la durée des contrats devraient faciliter le suivi par la tutelle. Ainsi, les contrats de site signés en Alsace et en Lorraine prévoient des jalons permettant d'évaluer en cours de contrat la trajectoire stratégique des deux sites. De même, dans le contrat établi avec la Lorraine, le versement de la dotation contractuelle correspondant à la masse salariale<sup>60</sup> des emplois créés (20 par an pour l'université de Lorraine et 2 par an pour l'ENIM) est conditionné en 2014 et 2015 à la réalisation des objectifs.

Les modalités actuelles de l'allocation des moyens aux universités ne sont donc pas satisfaisantes : la délégation annuelle de la masse salariale est principalement calculée sur des bases historiques, le système d'allocation des moyens SYMPA n'est plus opérant et la faiblesse des moyens attribués au titre du contrat en font aujourd'hui un instrument sans réelle utilité du point de vue stratégique. Cette organisation va à l'encontre du principe d'autonomie qui supposerait que les universités puissent gérer une dotation globale allouée par le ministère sur la base d'objectifs partagés.

### **C - Le contrat pluriannuel doit devenir le cadre de référence de l'allocation des moyens aux universités**

L'augmentation du poids de la masse salariale dans les budgets, notamment par rapport aux recettes encaissables, fragilise les universités, dont l'autonomie reste limitée sur de nombreux plans. Dès lors, il est indispensable de mettre en cohérence la dimension stratégique et la dimension financière et d'unifier les processus de contractualisation et d'allocation des moyens.

Le contrat pluriannuel doit être le cadre dans lequel s'accordent la stratégie des universités et des regroupements d'une part, et celle du ministère d'autre part. La phase préalable à la signature du contrat doit être l'occasion d'un dialogue de gestion approfondi sur les objectifs et les moyens.

Si l'attribution des moyens budgétaires reste annuelle, le contrat pluriannuel devrait néanmoins prévoir la dotation de l'université pour chacune des années du contrat, sous réserve des crédits inscrits en loi de finances<sup>61</sup>, en prenant en compte plusieurs dimensions :

- l'activité de l'université, sur la base d'un modèle d'allocation des moyens fondé sur des indicateurs simples et objectifs liés à son activité ;
- la performance de l'université en matière de formation, de recherche, d'insertion professionnelle et d'organisation ;
- l'identification d'objectifs que le ministère souhaite soutenir (projets de développement, actions spécifiques pour la réussite en licence, préservation de disciplines rares, soutien d'une activité de recherche intensive, etc.) ;
- la situation financière de l'université.

---

<sup>60</sup> 57 200 € par emploi en année pleine.

<sup>61</sup> Comme le prévoit l'article L. 712-9 du code de l'éducation, issu de la loi LRU.

L'unification des processus de contractualisation et de calcul de la dotation permettrait au ministère de prendre en compte l'ensemble des actions spécifiques qu'il finance et de mettre fin à l'éparpillement des notifications, en déterminant une dotation réellement globale pour chaque université. L'analyse et le financement d'objectifs de développement partagés entre l'université et le ministère permettraient également de différencier les universités selon leur situation spécifique.

Le contrat pourrait également donner des indications de trajectoire financière, fondées sur le projet stratégique de l'université et sur les évolutions prévues de la démographie étudiante. Afin de conserver une dimension incitative forte, les contrats pluriannuels devraient continuer à prévoir, comme dans les premiers contrats de site, des jalons qui conditionnent l'allocation des moyens à mi-contrat à l'évaluation de certains objectifs.

À l'instar de l'intervention de l'AERES puis du HCERES pour évaluer la qualité des activités de formation et de recherche, l'intervention préalable de l'IGAENR sur les enjeux de gestion permettrait à la tutelle de disposer d'une analyse approfondie des marges de manœuvre liées à l'organisation et à la situation de l'établissement.

L'analyse de la soutenabilité budgétaire de l'offre de formation, rendue obligatoire dans le dossier d'accréditation qui accompagne la contractualisation, doit être mise en œuvre, car elle doit permettre d'anticiper son coût et de la rendre cohérente avec les moyens disponibles. De même, le contrat devrait présenter, en complément du projet stratégique de l'université, un plan pluriannuel d'investissement qui permette aux établissements et au ministère de s'accorder sur les projets de développement et de vérifier leur soutenabilité financière.

La mise en place d'un dialogue de gestion approfondi lors de la contractualisation rapprocherait ainsi les universités du cadre général des relations entre l'État et ses opérateurs. La globalisation de la dotation, établie sur le fondement de critères objectifs tenant à l'ensemble des activités et à la performance des universités, renforcerait le lien obligé entre autonomie et responsabilité.

Vis-à-vis de certaines universités dont la situation apparaîtrait particulièrement fragile, l'État pourrait prendre des engagements financiers pluriannuels : cette possibilité est ouverte par la circulaire du Premier ministre relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État du 26 mars 2010 qui permet d'assortir le contrat d'objectifs et de performance d'engagements financiers si la situation de l'opérateur est fragile. Le poids de la masse salariale au sein du budget et l'exposition à la poursuite de l'augmentation du nombre d'étudiants justifieraient dans certains cas cette procédure. De tels engagements auraient alors pour contrepartie le respect d'un plan de redressement financier et la mise en œuvre par l'université des mesures nécessaires.

Les nouveaux contrats pluriannuels de site comportent un volet commun correspondant au projet de site mais également un volet spécifique à chaque établissement. Le prolongement du développement de la politique de site pourrait conduire à terme à allouer l'ensemble des moyens au niveau des regroupements d'établissements.

---

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATION**

---

*L'appropriation par les universités des responsabilités et compétences élargies implique une rénovation des méthodes de pilotage du ministère, qui s'est, bien que tardivement, réorganisé pour y faire face.*

*La réussite du processus d'autonomie des universités nécessite cependant d'aller plus loin :*

- compte tenu du poids de la masse salariale, de la faiblesse des ressources propres, et de l'absence de maîtrise de déterminants majeurs de leur activité, les marges de manœuvre financières des universités apparaissent en réalité limitées ;*
- le contrat pluriannuel, fondé sur un dialogue de gestion rénové avec les établissements et les sites, doit devenir le cadre de l'allocation des moyens afin de traduire les objectifs du ministère, de donner aux établissements une réelle perspective et d'éclairer leurs décisions de gestion ; le contrat de site devrait ainsi permettre une rationalisation de l'offre de formation et une mutualisation des moyens, et donc une meilleure efficacité du système d'enseignement supérieur.*

*La Cour formule la recommandation suivante :*

*Au ministère chargé de l'enseignement supérieur :*

- fusionner les procédures d'allocation des moyens et de définition des objectifs des universités dans un cadre contractuel unique.*
-



## Conclusion générale

Après une phase de dégradation des principaux indicateurs en 2010, la situation financière des universités s'est stabilisée. Ce rétablissement est à mettre en grande partie au crédit des établissements qui ont progressivement amélioré leur processus d'élaboration budgétaire, identifié des marges de manœuvre et mis en œuvre des mesures de maîtrise des dépenses. Certains présidents d'université ont fait appliquer des mesures difficiles de régulation des emplois, afin de maîtriser l'augmentation de la masse salariale. Ce constat ne doit cependant pas masquer la grande hétérogénéité de la situation financière des établissements.

Dans la situation actuelle des finances publiques, l'augmentation des moyens financiers des universités ne peut être attendue des dotations de l'État. La loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ne prévoit pas d'augmentation pour la mission MIREs<sup>62</sup>, qui comprend le programme 150 de financement des universités, alors que, d'après les analyses démographiques du ministère, une croissance de la population étudiante de 3,9 % est attendue entre 2014 et 2017. Cependant, le secteur bénéficie également de crédits extrabudgétaires au titre du plan campus et du programme des investissements d'avenir. Souvent gérés par des structures juridiques autonomes, ces crédits ne sont pas systématiquement retracés dans les comptes des universités, qui peuvent pourtant avoir à supporter directement des charges d'environnement correspondant aux activités ainsi financées.

Dans ce contexte, les universités doivent utiliser l'ensemble de leurs marges de manœuvre. Elles doivent améliorer leur gestion financière, notamment en mobilisant mieux leur fonds de roulement pour financer leurs investissements. L'amélioration de l'efficacité du système doit également passer par une rationalisation de l'offre de formation et une mutualisation des moyens dans le cadre des fusions d'universités ou de la politique de site. Il apparaît également nécessaire de continuer à développer les ressources propres. Les universités doivent être plus dynamiques dans l'obtention de contrats de recherche, ce qui implique également une prise en compte au bon niveau des frais d'environnement. Elles pourraient également développer la formation continue, qui se heurte aujourd'hui à différents freins, essentiellement culturels, et dont la tarification doit être fondée sur une comptabilité analytique fiable, afin d'en assurer la rentabilité.

Cette situation appelle une rénovation des procédures de pilotage stratégique du système par le ministère. Il lui appartient désormais d'ajuster les niveaux de dotation des établissements afin de corriger les déséquilibres structurels sans pénaliser les gestionnaires rigoureux. Le contrat de site pluriannuel doit devenir le cadre dans lequel s'accordent la

---

<sup>62</sup> Plafond de crédits alloués à la MIREs hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions », hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements, en milliards d'euros courants : 25,73 Mds€ en 2015, 25,61 Mds€ en 2015, 25,66 Mds€ en 2016 et 25,72 Mds€ en 2017.

stratégie des universités et des regroupements, et celle du ministère, et être l'occasion d'un dialogue de gestion préalable approfondi sur la stratégie et les moyens.

Une première étape de l'autonomie financière des universités a été franchie. Celle-ci a représenté un facteur décisif de modernisation de la gestion des établissements mais elle reste encore limitée. Elle pourrait en priorité être approfondie dans deux domaines : la gestion des ressources humaines et celle du patrimoine immobilier. En matière de gestion individuelle des carrières, de nouvelles responsabilités pourraient être transférées aux universités sans remettre en cause le caractère national des statuts du personnel. Par ailleurs, la pleine propriété du parc immobilier devrait constituer à moyen terme, pour les universités ou leurs regroupements, le prolongement naturel de l'autonomie de gestion, une fois pris en compte les effets de la politique de site.

À plus long terme, la perspective de conforter les fonds propres des universités par dévolution des dotations des initiatives d'excellence pourrait renforcer leur autonomie. Cette mesure serait subordonnée à l'évaluation des projets mis en œuvre au titre des investissements d'avenir.

## Glossaire

AENES.....	Administration de l'éducation nationale et de l'enseignement
AERES.....	Agence d'évaluation de l'enseignement et de la recherche
AMUE.....	Agence de mutualisation des universités et établissements
ATER.....	Attaché temporaire d'enseignement et de recherche
BAP.....	Branche d'activité professionnelle
BIATSS.....	Personnels de bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, social, et de santé
COMUE.....	Communauté d'universités et d'établissements
CNU.....	Conseil national des universités
CPU.....	Conférence des présidents d'université
DAF.....	Direction des affaires financières du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
DDFIP.....	Direction départementale des finances publiques
DGESIP.....	Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle
DGRH.....	Direction régionale des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur
DRFIP.....	Direction régionale des finances publiques
EPSCP.....	Établissement public à caractère scientifique, culturel, et professionnel
ETPT.....	Équivalent temps plein travaillé
ETPTR.....	Équivalent temps plein travaillé rémunéré
GRH.....	Gestion des ressources humaines
GVT.....	Glissement vieillesse technicité
HETD.....	Heures équivalent travaux dirigés
IGAENR.....	Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGF.....	Inspection générale des finances
ITRF.....	Ingénieurs et personnels techniques de recherche et de formation
LFI.....	Loi de finances initiales
LOLF.....	Loi organique relative aux lois de finances
LRU.....	Libertés et responsabilités des universités
MCF.....	Maître de conférences
MENESR.....	Ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche
MESR.....	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
RCE.....	Responsabilités et compétences élargies
RH.....	Ressources humaines
RIFSEEP.....	régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise, et de l'engagement professionnel



## Annexes

Annexe n° 1 : lettre de saisine du président de la commission des finances du Sénat .....	96
Réponse du Premier président de la Cour des comptes au président de la commission des finances du Sénat.....	97
Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées.....	99
Annexe n° 3 : recensement des universités en 2008 et 2014.....	103
Annexe n° 4 : données récapitulatives issues des comptes financiers.....	105
Annexe n° 5 : la certification des comptes des universités .....	112
Annexe n° 6 : la compensation du glissement vieillesse-technicité depuis 2009.....	117
Annexe n° 7 : la stabilisation progressive de l'effectif des établissements .....	119
Annexe n° 8 : la durée du temps de travail des personnels BIATSS.....	122
Annexe n° 9 : la multiplicité des statuts .....	123
Annexe n° 10 : complexité et dérives en matière de régime indemnitaire .....	126
Annexe n° 11 : le parc immobilier universitaire .....	131
Annexe n° 12 : l'organisation de la fonction immobilière .....	138
Annexe n° 13 : gestion et maintenance .....	140
Annexe n° 14 : la dévolution.....	145

## Annexe n° 1 : lettre de saisine du président de la commission des finances du Sénat

KCC A1309014 KZZ  
25/11/2013

**SÉNAT**

COMMISSION DES FINANCES

LE PRÉSIDENT

13-447

*Republique Française*

Paris, le 20 novembre 2013

Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, de cinq enquêtes portant respectivement sur :

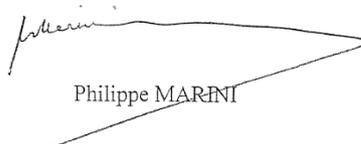
- la protection judiciaire de la jeunesse (état des lieux) ;
- les soutiens à la filière forêt-bois ;
- le recours aux consultants extérieurs par l'Etat (y compris les conseils financiers et hors prestations informatiques) ;
- le fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (« Fonds CMU ») ;
- le bilan financier de l'autonomie des universités.

Comme à l'accoutumée, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et le Rapporteur général de la Cour des comptes.

Je souhaite que les trois premières enquêtes puissent être intégrées au programme de travail de la Cour des comptes de 2014, afin de pouvoir être remises au Sénat dans le délai de huit mois imposé par la loi organique sur les lois de finances.

En application de la pratique de l'échelonnement que nous avons mise en place depuis 2011, l'enquête consacrée au « Fonds CMU » pourra être remise au premier trimestre de 2015 et celle relative à l'autonomie des universités avant le 30 juin 2015.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Philippe MARINI

**Monsieur Didier MIGAUD**  
*Premier président de la Cour des comptes*  
13, rue Cambon  
75100 PARIS CEDEX 01

## Réponse du Premier président de la Cour des comptes au président de la commission des finances du Sénat

Cour des comptes



Paris, le **28 MAI 2014**

Le Premier Président

**1402449**

Monsieur le Président,

Par lettre du 20 novembre 2013 vous avez sollicité la Cour, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, afin qu'elle réalise un bilan de l'autonomie financière des universités. Par lettre du 30 décembre 2013, je vous ai confirmé que la Cour devrait être en mesure de vous remettre cette enquête le 30 juin 2015.

L'entretien du 3 avril dernier entre M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, et M. Patrick Lefas, président de la troisième chambre de la Cour des comptes, a été l'occasion de préciser le périmètre et le calendrier de l'enquête.

Il a été convenu que la Cour s'attacherait à analyser les thèmes suivants :

- La capacité des universités à exercer leur autonomie : les universités sont-elles dotées des outils de pilotage et des compétences de gestion nécessaires à la maîtrise de leurs nouvelles responsabilités ?
- La situation financière des universités après le passage à l'autonomie : une synthèse de la situation financière sera réalisée à partir des comptes financiers des universités passées à l'autonomie depuis 2009. Plusieurs cas particuliers d'universités en difficultés financières seront analysés.
- La gestion des ressources humaines : l'objectif est d'apprécier les modalités du transfert de la gestion de la masse salariale aux universités et, au-delà, l'impact de l'autonomie sur leur politique de ressources humaines, qu'il s'agisse de recrutement, de rémunération et d'organisation du service.

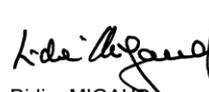
Monsieur Philippe MARINI  
Président de la Commission des finances  
Sénat  
Palais du Luxembourg  
15 rue de Vaugirard  
75291 PARIS CEDEX 06

- Les défis de l'immobilier universitaire : à quelles conditions les universités pourront-elles assurer la maintenance et le fonctionnement de leur parc immobilier ? Quel est le bilan à ce jour de l'expérience de dévolution du patrimoine ?
- La capacité à générer de nouvelles ressources : l'autonomie a-t-elle facilité aux universités la recherche de financements publics ou privés nouveaux ?
- L'évolution des modalités de gouvernance des universités, en particulier dans le cadre de l'allocation des moyens aux composantes : l'autonomie a-t-elle conduit à de nouveaux rapports de force dans la répartition des moyens et, plus généralement, dans le fonctionnement des universités ? Une analyse concrète des modalités de gouvernance de plusieurs universités sera menée.
- Le rôle de l'Etat vis-à-vis des universités : l'adaptation des relations de l'Etat et des universités au nouveau contexte de l'autonomie sera analysée, ainsi que le mode d'allocation des moyens aux établissements.
- Quelle est la portée des responsabilités nouvelles dévolues aux universités depuis 2007 : le processus d'autonomie doit-il se poursuivre, et dans quels domaines ?

Conformément à la demande du rapporteur spécial, une instruction spécifique sera menée auprès des trois universités ayant accédé à la dévolution du patrimoine.

La Cour vous communiquera ses conclusions pour le 30 juin 2015, de façon à intégrer dans l'analyse les comptes 2014 des universités. Mme Laure Fau, conseillère référendaire, M. Alain Betterich, Mme Séverine Salgado et M. Frédéric Gaston, rapporteurs, et Mme Nathalie Burette, attachée principale des juridictions financières, sont chargés de cette enquête. M. Michel Clément, conseiller maître, en assurera le contre-rapport.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



Didier MIGAUD

## **Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées**

- Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle
  - Mme Simone Bonnafous, directrice générale
  - Mme Marie-Hélène Granier Fauquert, adjointe à la directrice générale
  - M. Eric Piozin, chef du service de la stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier
  - M. Gérard Maillet, sous-directeur du dialogue contractuel
  - Mme Anne Bennet, chef du département d'analyse financière des établissements
  - Mme Marie-Pierre Mairesse, mission expertise et conseil auprès des établissements
- Direction générale des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur
  - M. Brice Lannaud, chef du service des personnels enseignants de l'enseignement supérieur et de la recherche
  - M. Stéphane Le Ray, sous-directeur des études de gestion prévisionnelle, statutaires et des affaires communes
  - M. Fabien Strobel, sous-directeur du pilotage du recrutement et de la gestion des enseignants-chercheurs
  - M. Thierry Delanoé, sous-directeur des études de gestion prévisionnelle, statutaires et de l'action sanitaire et sociale
- Conférence des présidents d'université
  - M. Jean-Loup Salzman, président de la conférence des présidents d'université
  - M. Gérard Blanchard, vice-président
  - Mme Sybille Rochas, chargée de mission
  - M. Michel Dellacasagrande
- Université d'Aix-Marseille (AMU)
  - M. Yvon Berland, président de l'université
- Université d'Angers
  - M. Jean Paul Saint André, président de l'université
  - M. Christian Roblédo, vice-président du conseil d'administration
  - M. Olivier Tascheau, directeur général des services
- Université d'Auvergne
  - M. Philippe Dulbecco, président de l'université d'Auvergne
  - Mme Myriam Esquirol, directrice générale des services

- Université du Havre
  - M. Pascal Reghem, président de l'université
  - M. Eric Vasselin, vice-président du conseil d'administration, en charge des finances, des ressources humaines et des ressources immobilières
  - Mme Juliette Leluyer, directrice générale des services
- Université de Lille II
  - M. Xavier Vandendriessche, président de l'université de Lille II
  - M. Pierre-Marie Robert, directeur général des services
  - Mme Evelyne Tournay, directrice générale des services adjointe
  - M. Philippe Dulion, agent comptable et directeur des services financiers
- Université de Montpellier III
  - Mme Anne Fraïsse, président de l'université Montpellier III
  - M. Yann Bisiou, vice-président du conseil d'administration
  - M. Thierry Bégué, directeur général des services
  - Mme Frédérique Forest, adjointe du directeur général des services en charge des affaires financières
- Université de Nantes
  - M. Olivier Laboux, président de l'université de Nantes
  - M. Mohamed Bernoussi, 1er vice-président
  - M. Noël Barbu, vice-président développement et partenariats économiques affaires financières
  - M. Jean-Louis Kerouanton, vice-président patrimoine immobilier
  - M. Thierry Biais, directeur général des services
- Université Paris I Panthéon Sorbonne
  - M. Philippe Boutry, président de l'université Paris I Panthéon Sorbonne
  - M. Bernard Tallet, vice-président moyens
  - Mme Yvonne Flour, vice-présidente chargée des personnels
  - M. François Riou, directeur général des services
- Université Paris VI Pierre et Marie Curie
  - M. Jean Chambaz, président de l'université Paris VI Pierre et Marie Curie
  - M. Laurent Buisson, vice-président moyens et ressources
  - M. Hervé Combaz, directeur général des services
  - M. Philippe Turquet, directeur du budget et des finances
  - M. David Clément, aide au pilotage et évaluation
  - Mme Anne-Marie Thiais, DRH

- Mme Agnès Guichard, fondée de pouvoir de l'agent comptable
- Université de Poitiers
  - M. Yves Jean, président
  - M. Serge Huberson, vice-président en charge du Patrimoine et du développement durable
  - M. Ludovic Le Bigot, Vice-président en charge des moyens
  - M. Lionel Vinour, Directeur logistique et patrimoine immobilier
- Université de Rennes I
  - M. Guy Cathelineau, président de l'université de Rennes 1
  - M. David Alis, vice-président du conseil d'administration, en charge des ressources humaines
  - M. Gabriel Caloz, vice-président en charge des finances et du patrimoine
  - Mme Martine Ruaud, directrice générale des services
- Université Jean Monnet Saint-Etienne
  - M. Alain Trouillet, vice-président chargé des Moyens et du Patrimoine
  - M. Paul Pouilhe, directeur général des services
  - M. Philippe Negrier, directeur général des services adjoint, directeur des services financiers
  - Mme Céline Fauvet, directrice des ressources humaines
  - M. Bertrand Marin, directeur du patrimoine
  - M. Pierre Toche, agent comptable
- Université de Toulouse I Capitole
  - M. Bruno Sire, président de l'université Toulouse 1 Capitole
  - Mme Cecile Chicoye, directrice générale des services
- Association des directeurs généraux des services
  - M. Eric Dutil, président de l'ADGS
  - M. Frédéric Dehan, vice-président
- ARTIES (association des responsables techniques immobilières de l'enseignement supérieur)
  - M. Franck Joyeux, directeur du patrimoine de l'université de Rouen
  - Mme Anne Mangano, directrice du patrimoine de l'université de Haute-Alsace
  - M. Raphaël Greffe, directeur du patrimoine de l'université Paris Descartes
- AMUE
  - M. Stéphane Atanase, directeur de l'AMUE
- M. Bernard Belloc, conseiller au cabinet du président de la République pour l'enseignement supérieur et la recherche (2007-2012)

- Syndicat SNESUP
  - Marc Neveu, co-secrétaire général du SNESUP
  - Claudine Kahane, co-secrétaire générale du SNESUP
- Syndicat SGEN-CFDT
  - Frédéric Sève, secrétaire général du SGEN CFDT
  - Mathieu Gallou
- Syndicat SNPTES
  - Laurent Diez, secrétaire général du SNPTES

## Annexe n° 3 : recensement des universités en 2008 et 2014

2008	2014
<b>RCE 2009</b>	<b>RCE 2009</b>
Aix-Marseille II	Fusion AMU (2012)
Auvergne Clermont 1	Auvergne Clermont 1
Cergy Pontoise	Cergy Pontoise
Corse Pascal Paoli	Corse Pascal Paoli
Haute-Alsace Mulhouse	Haute-Alsace Mulhouse
La Rochelle	La Rochelle
Limoges	Limoges
Lyon 1 - Claude Bernard	Lyon 1 - Claude Bernard
Montpellier 1	Montpellier 1
Nancy 1	Fusion Lorraine (2012)
Paris 5 - René Descartes	Paris 5 - René Descartes
Paris 6 - Pierre et Marie Curie	Paris 6 - Pierre et Marie Curie
Paris 7 - Denis Diderot	Paris 7 - Denis Diderot
Paris Est Mame la Vallée	Paris Est Mame la Vallée
Saint Etienne Jean Monnet	Saint Etienne Jean Monnet
Strasbourg I	Fusion Strasbourg (2009)
Strasbourg II	Fusion Strasbourg (2009)
Strasbourg III	Fusion Strasbourg (2009)
Toulouse 1	Toulouse 1
Troyes	Troyes
<b>RCE 2010</b>	<b>RCE 2010</b>
Aix-Marseille I	Fusion AMU (2012)
Aix-Marseille III	Fusion AMU (2012)
Angers	Angers
Avignon et des Pays-de-Vaucluse	Avignon et des Pays-de-Vaucluse
Université de technologie de Belfort-Montbéliard	Université de technologie de Belfort-Montbéliard
Bordeaux I	Fusion Bordeaux (2014)
Bordeaux II	Fusion Bordeaux (2014)
Bretagne occidentale	Bretagne occidentale
Bretagne-Sud	Bretagne-Sud
Clermont- Ferrand II	Clermont- Ferrand II
Université de technologie de Compiègne	Université de technologie de Compiègne
Dijon	Dijon
Franche Comté	Franche Comté
Grenoble I	Grenoble I
INP Grenoble	INP Grenoble
INP Lorraine	Fusion Lorraine (2012)
Lille II de droit et de santé	Lille II de droit et de santé
Littoral	Littoral
Lyon III	Lyon III
Metz	Fusion Lorraine (2012)
Montpellier II	Montpellier II
Nantes	Nantes
Nice Sophia-Antipolis	Nice Sophia-Antipolis
Paris II Panthéon-Assas	Paris II Panthéon-Assas
Paris-Sud XI	Paris-Sud XI
Paris XII	Paris XII
Paris XIII	Paris XIII
Pau et des Pays de l'Adour	Pau et des Pays de l'Adour
Poitiers	Poitiers
Rennes I	Rennes I
Rennes II	Rennes II
Toulouse III	Toulouse III
INP Toulouse	INP Toulouse
Tours	Tours
Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis	Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis
Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines	Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

**2008****RCE2011**

Amiens -UPJV  
 Artois  
 Bordeaux III  
 Bordeaux IV  
 Caen Basse-Normandie  
 Chambéry Savoie  
 Evry  
 Grenoble 2  
 Le Havre  
 Le Mans-Maine  
 Lille 1  
 Nancy II  
 Nouvelle Calédonie  
 Orléans  
 Paris 1 Panthéon Sorbonne  
 Paris 3 Sorbonne Nouvelle  
 Paris 4 Sorbonne  
 Paris Dauphine  
 Reims Champagne Ardennes  
 Rouen  
 Toulouse 2 Le Mirail  
 Nimes  
**RCE2012**  
 Grenoble 3 - Stendhal  
 Lille 3 - CDG  
 Lyon 2 - Louis Lumière  
 Montpellier 3 - Paul Valery  
 Paris 8 - Vicennes Saint Denis  
 Paris 10 - Nanterre  
 Perpignan  
 Toulon Var  
**RCE2013**  
 Antilles-Guyane  
 Polynésie  
 Réunion

89

**2014****RCE2011**

Amiens -UPJV  
 Artois  
 Bordeaux III  
 Fusion Bordeaux (2014)  
 Caen Basse-Normandie  
 Chambéry Savoie  
 Evry  
 Grenoble 2  
 Le Havre  
 Le Mans-Maine  
 Lille 1  
 Fusion Lorraine (2012)  
 Nouvelle Calédonie  
 Orléans  
 Paris 1 Panthéon Sorbonne  
 Paris 3 Sorbonne Nouvelle  
 Paris 4 Sorbonne  
 Paris Dauphine  
 Reims Champagne Ardennes  
 Rouen  
 Toulouse 2 Le Mirail  
 Nimes  
**RCE2012**  
 Grenoble 3 - Stendhal  
 Lille 3 - CDG  
 Lyon 2 - Louis Lumière  
 Montpellier 3 - Paul Valery  
 Paris 8 - Vicennes Saint Denis  
 Paris 10 - Nanterre  
 Perpignan  
 Toulon Var  
**RCE2013**  
 Antilles-Guyane  
 Polynésie  
 Réunion

80

## Annexe n° 4 : données récapitulatives issues des comptes financiers

Données en euros	RÉCAPITULATION GÉNÉRALE						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Résultat	232 552 986 €	302 417 523 €	134 668 978 €	110 552 500 €	109 674 368 €	194 633 266 €	192 469 285 €
EBE	490 458 664 €	570 544 946 €	507 436 457 €	532 335 005 €	559 445 696 €	638 543 732 €	679 977 322 €
CAF	383 862 270 €	406 956 928 €	306 779 395 €	330 316 918 €	375 248 560 €	441 713 464 €	437 617 659 €
Fonds de roulement	1 990 168 192 €	1 867 355 748 €	1 648 551 440 €	1 462 155 670 €	1 393 568 249 €	1 433 123 680 €	1 537 669 857 €
BER	20 255 680 €	150 729 834 €	213 404 955 €	246 116 710 €	423 520 298 €	651 470 667 €	707 928 118 €
Tresorerie	1 610 425 385 €	2 018 033 513 €	1 862 753 106 €	1 708 963 953 €	1 816 517 801 €	2 084 562 049 €	2 245 087 129 €
Actif brut hors compte 23	12 176 176 542 €	14 182 069 413 €	18 427 185 103 €	21 695 046 662 €	22 708 247 474 €	23 051 506 893 €	22 976 316 379 €
Immobilisations en cours (compte 23)	553 291 615 €	746 466 881 €	465 008 444 €	536 320 569 €	560 768 956 €	651 107 137 €	729 550 374 €
Amortissements (compte 68)	493 664 576 €	540 897 958 €	658 248 302 €	787 340 222 €	795 121 524 €	750 438 168 €	955 280 497 €
Actif net	9 566 324 416 €	11 116 395 016 €	15 524 221 518 €	18 341 575 290 €	18 853 978 542 €	18 829 722 113 €	18 300 523 815 €
Produits d'exploitation (comptes 70+74+75+77 - compte 775)	3 366 230 813 €	6 056 245 290 €	9 779 014 896 €	11 871 240 353 €	12 726 972 006 €	12 889 518 567 €	12 953 373 702 €
Subvention d'exploitation ministère de tutelle (compte 7411)	1 535 752 422 €	3 958 046 486 €	7 620 798 170 €	9 537 764 097 €	10 262 833 394 €	10 617 125 931 €	10 659 420 794 €
	1 038 537 737 €	1 206 777 260 €	1 007 563 770 €	1 005 971 259 €	1 101 567 939 €	1 092 089 924 €	1 055 271 573 €
	46 780 006 €	1 499 734 000 €	5 151 743 950 €	6 293 969 755 €	8 229 878 178 €	8 984 367 379 €	9 334 455 299 €
Subventions autres collectivités publiques	393 682 375 €	445 447 132 €	495 596 033 €	524 284 759 €	470 438 245 €	527 443 001 €	535 750 988 €
Financements ANR hors IA	37 706 314 €	48 873 502 €	51 645 973 €	60 376 694 €	94 048 709 €	116 066 819 €	127 588 257 €
Financements investissements d'Avenir	- €	- €	- €	1 068 867 €	23 010 063 €	82 241 908 €	123 577 632 €
Taxe d'apprentissage	90 492 791 €	104 472 735 €	96 134 291 €	100 252 128 €	104 560 581 €	105 276 077 €	105 419 864 €
Autres subventions d'exploitation (compte 7488)	67 370 531 €	84 541 276 €	94 642 722 €	102 750 147 €	94 816 792 €	101 160 161 €	132 339 262 €
Droits de scolarité diplômes nationaux	201 284 032 €	203 125 390 €	217 649 605 €	229 406 685 €	237 202 046 €	239 111 135 €	248 049 269 €
Droits d'inscription diplômes université	34 097 516 €	39 101 732 €	47 862 972 €	54 138 487 €	57 579 890 €	63 634 011 €	67 327 199 €
Prestations de recherche hors ANR	130 177 427 €	135 159 544 €	154 740 678 €	146 782 601 €	149 646 343 €	150 591 572 €	152 638 271 €
Prestations de formation continue	180 192 853 €	204 757 865 €	220 690 937 €	237 644 321 €	246 602 599 €	258 904 606 €	262 053 745 €
Autres prestations de service	155 524 692 €	180 877 253 €	207 425 907 €	191 720 778 €	224 066 908 €	227 301 296 €	236 183 323 €
Charges d'exploitation (comptes 60+61+62+65+66+67 - compte 675)	1 663 509 544 €	1 903 274 807 €	2 025 731 972 €	2 018 410 212 €	2 029 826 778 €	2 033 952 356 €	2 332 371 825 €
Subventions d'investissement (compte 13)	503 800 712 €	685 846 622 €	618 850 029 €	520 553 884 €	492 154 798 €	410 107 653 €	383 121 353 €
Dépenses d'investissement	592 006 866 €	762 064 473 €	924 851 082 €	821 398 247 €	713 423 843 €	699 448 619 €	754 268 666 €
Charges de personnel (compte 64)	1 110 494 962 €	3 359 132 609 €	7 082 524 228 €	8 905 662 656 €	9 794 828 018 €	10 215 964 672 €	10 323 093 195 €
	670 655 221 €	2 166 739 289 €	4 467 211 075 €	5 521 171 128 €	5 970 935 348 €	6 120 921 995 €	6 158 641 616 €
	232 110 564 €	1 079 220 254 €	2 554 460 954 €	3 350 731 731 €	3 788 954 982 €	4 054 148 021 €	4 125 875 831 €
	1 487 914 €	11 084 113 €	20 764 647 €	30 831 896 €	34 726 510 €	35 422 978 €	39 327 835 €
	13 754 997 €	43 831 940 €	85 853 521 €	111 263 024 €	123 939 759 €	127 294 582 €	130 126 553 €
Nombre de réserves des CAC		83	174	196	170	120	

Données en euros	RECAPITULATION 2009						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Résultat</b>	17 897 494 €	36 539 442 €	26 688 141 €	27 021 651 €	14 587 751 €	34 320 669 €	52 132 808 €
<b>EBE</b>	70 142 643 €	116 414 692 €	97 750 991 €	108 664 406 €	105 736 376 €	123 815 719 €	142 284 632 €
<b>CAF</b>	51 771 665 €	83 309 988 €	64 940 377 €	73 686 592 €	72 475 460 €	87 878 228 €	99 109 811 €
<b>Fonds de roulement</b>	310 742 404 €	353 658 120 €	309 287 113 €	287 653 003 €	274 423 038 €	260 151 014 €	280 940 915 €
<b>BFR</b>	24 916 140 €	65 920 606 €	81 186 280 €	63 530 465 €	88 725 095 €	156 557 339 €	130 404 807 €
<b>Tresorerie</b>	335 658 998 €	419 578 717 €	390 473 495 €	351 183 469 €	363 148 131 €	416 708 354 €	411 334 871 €
<b>Actif brut hors compte 23</b>	2 728 562 677 €	3 714 800 781 €	4 666 649 982 €	4 836 214 506 €	4 996 574 676 €	5 052 016 427 €	4 982 837 734 €
<b>Immobilisations en cours (compte 23)</b>	153 840 330 €	146 612 610 €	95 246 191 €	110 582 499 €	123 987 649 €	137 495 842 €	168 575 972 €
<b>Amortissements (compte 68)</b>	111 787 204 €	95 608 376 €	139 436 359 €	156 723 953 €	162 529 140 €	163 226 862 €	165 725 556 €
<b>Actif net</b>	2 131 749 745 €	3 115 631 962 €	3 951 185 554 €	4 191 216 184 €	4 227 088 949 €	4 191 716 861 €	4 122 582 838 €
<b>Produits d'exploitation (comptes 70+74+75+77 - compte 775)</b>	613 808 924 €	2 157 087 696 €	2 299 442 331 €	2 394 719 240 €	2 433 554 575 €	2 438 041 432 €	2 466 126 025 €
<b>Subvention d'exploitation ministère de tutelle (compte 7411)</b>	270 329 110 €	1 831 912 578 €	1 878 118 906 €	1 916 616 216 €	1 955 929 962 €	2 000 072 408 €	2 008 583 103 €
<b>Autres subventions d'exploitation (compte 7488)</b>	169 646 633 €	164 125 788 €	143 143 177 €	141 274 253 €	156 325 583 €	190 604 493 €	189 346 531 €
<b>Subventions autres collectivités publiques</b>	13 790 776 €	1 192 261 268 €	1 395 433 226 €	1 431 941 764 €	1 454 661 238 €	1 810 059 421 €	1 837 318 122 €
<b>Financements ANR hors IA</b>	62 554 436 €	67 481 731 €	88 129 292 €	101 874 751 €	90 996 348 €	97 533 644 €	103 678 734 €
<b>Financements Investissements d'Avenir</b>	8 769 339 €	8 567 282 €	9 985 878 €	11 413 786 €	19 977 686 €	23 402 387 €	24 889 380 €
<b>Taxe d'apprentissage</b>	17 381 444 €	18 115 428 €	17 337 316 €	17 898 109 €	19 238 877 €	18 935 553 €	19 794 495 €
<b>Autres subventions d'exploitation (compte 7488)</b>	12 314 499 €	18 845 934 €	24 913 617 €	32 747 191 €	25 846 616 €	28 150 916 €	31 552 157 €
<b>Droits de scolarité diplômes nationaux</b>	37 884 547 €	35 697 622 €	43 546 178 €	44 998 939 €	45 235 928 €	44 542 978 €	46 016 229 €
<b>Droits d'inscription diplômes université</b>	5 838 573 €	6 719 097 €	7 603 623 €	8 384 635 €	8 826 011 €	9 495 199 €	9 821 544 €
<b>Prestations de recherche hors ANR</b>	27 796 557 €	31 494 576 €	37 973 983 €	41 337 190 €	44 864 195 €	52 246 397 €	61 837 166 €
<b>Prestations de formation continue</b>	34 606 361 €	37 988 491 €	40 858 459 €	44 246 085 €	45 756 636 €	48 684 529 €	51 396 293 €
<b>Autres prestations de service</b>	21 460 175 €	26 674 816 €	25 640 739 €	26 879 414 €	30 544 751 €	30 873 826 €	35 824 499 €
<b>Charges d'exploitation (comptes 60+61+62+65+66+67 - compte 675)</b>	306 108 776 €	370 284 348 €	386 602 173 €	384 381 049 €	410 672 569 €	427 131 959 €	416 527 499 €
<b>Subventions d'investissement (compte 13)</b>	50 175 996 €	77 551 193 €	74 015 049 €	63 277 950 €	53 869 900 €	58 056 456 €	76 270 303 €
<b>Depenses d'investissement</b>	113 149 463 €	125 368 450 €	202 400 452 €	187 243 893 €	134 685 412 €	137 570 529 €	141 148 816 €
<b>Charges de personnel (compte 64)</b>	193 971 360 €	1 680 615 778 €	1 761 056 585 €	1 818 842 681 €	1 863 447 021 €	1 915 143 251 €	1 934 506 259 €
<b>Autres charges patronales (compte 641)</b>	106 734 720 €	1 059 691 007 €	1 104 715 086 €	1 126 669 862 €	1 140 159 576 €	1 148 807 850 €	1 156 627 637 €
<b>Autres charges patronales (compte 645)</b>	40 819 998 €	616 472 969 €	648 590 923 €	682 419 601 €	713 974 729 €	756 396 111 €	764 151 340 €
<b>Autres charges de personnel (compte 647)</b>	192 679 €	6 612 882 €	7 794 731 €	8 457 899 €	9 062 875 €	9 852 223 €	10 662 032 €
<b>Impôts et taxes sur rémunérations</b>	2 898 144 €	23 131 170 €	23 945 136 €	24 931 103 €	25 477 129 €	25 008 939 €	26 735 144 €
<b>Nombre de réserves des CAC</b>		68	48	38	30	24	

Données en euros	RECAPITULATION 2010						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Résultat</b>	129 443 592 €	167 754 386 €	61 287 259 €	44 325 291 €	51 869 037 €	75 765 560 €	60 600 904 €
<b>EBE</b>	254 006 921 €	233 805 571 €	204 366 572 €	197 444 974 €	237 500 335 €	250 601 427 €	233 133 510 €
<b>CAF</b>	188 556 215 €	173 036 532 €	123 180 693 €	118 856 216 €	141 572 549 €	170 845 181 €	152 798 883 €
<b>Fonds de roulement</b>	613 032 656 €	696 509 003 €	624 949 523 €	574 927 223 €	541 082 263 €	564 975 430 €	571 737 503 €
<b>BFR</b>	40 267 262 €	74 192 668 €	64 422 171 €	64 742 006 €	92 644 114 €	148 899 431 €	180 640 575 €
<b>Trésorerie</b>	653 300 635 €	770 699 652 €	689 371 404 €	639 579 229 €	633 723 379 €	713 873 865 €	752 378 083 €
<b>Actif brut hors compte 23</b>	5 311 079 570 €	5 413 756 844 €	7 573 910 008 €	8 685 883 672 €	8 838 793 196 €	8 819 415 569 €	8 689 605 407 €
<b>Immobilisations en cours (compte 23)</b>	204 454 457 €	343 694 019 €	139 618 204 €	226 179 994 €	193 913 670 €	249 622 313 €	305 780 656 €
<b>Amortissements (compte 68)</b>	188 313 803 €	274 658 973 €	241 244 945 €	276 104 327 €	312 822 293 €	311 871 699 €	329 424 139 €
<b>Actif net</b>	4 083 704 734 €	4 120 180 035 €	6 204 502 355 €	7 213 297 896 €	7 103 355 239 €	7 084 762 678 €	6 924 019 851 €
<b>Produits d'exploitation (comptes 70+74+75+77 - compte 775)</b>	1 420 873 828 €	1 659 786 051 €	4 596 460 486 €	4 710 256 052 €	4 878 165 196 €	4 873 433 658 €	4 841 454 172 €
<b>Subvention d'exploitation ministère de tutelle (compte 7411)</b>	647 307 659 €	742 448 547 €	3 748 458 355 €	3 824 012 754 €	3 895 091 806 €	3 972 010 908 €	3 986 890 808 €
<b>dont crédits de fonctionnement</b>	571 746 080 €	652 104 627 €	440 420 182 €	431 919 175 €	458 132 700 €	449 543 720 €	446 005 832 €
<b>dont crédits de masse salariale</b>	15 519 372 €	14 731 549 €	3 299 784 716 €	3 335 493 615 €	3 387 008 671 €	3 521 814 625 €	3 541 762 964 €
<b>Subventions autres collectivités publiques</b>	160 465 042 €	198 220 844 €	213 696 695 €	218 361 154 €	215 159 374 €	217 929 445 €	213 319 284 €
<b>Financements ANR hors IA</b>	17 681 791 €	22 258 866 €	21 210 144 €	26 823 428 €	41 912 452 €	52 871 951 €	48 834 020 €
<b>Financements Investissements d'Avenir</b>	- €	- €	- €	989 792 €	16 356 735 €	38 309 074 €	36 145 151 €
<b>Taxe d'apprentissage</b>	40 901 973 €	44 759 903 €	40 173 927 €	42 541 715 €	44 973 038 €	45 391 454 €	45 560 056 €
<b>Autres subventions d'exploitation (compte 7488)</b>	33 682 021 €	38 072 157 €	34 081 636 €	33 452 222 €	34 538 813 €	40 044 832 €	46 473 168 €
<b>Droits de scolarité diplômes nationaux</b>	78 253 746 €	72 086 291 €	83 141 721 €	82 282 729 €	86 595 843 €	86 774 915 €	90 772 676 €
<b>Droits d'inscription diplômes nationaux</b>	11 652 519 €	10 966 467 €	12 829 407 €	14 001 536 €	16 939 808 €	18 550 734 €	19 216 916 €
<b>Prestations de recherche hors ANR</b>	68 451 587 €	55 130 621 €	57 969 873 €	58 842 223 €	58 750 736 €	51 163 483 €	44 705 766 €
<b>Prestations de formation continue</b>	65 653 985 €	74 126 695 €	80 956 425 €	83 944 316 €	90 873 474 €	97 236 307 €	98 571 641 €
<b>Autres prestations de service</b>	75 064 081 €	81 769 952 €	90 294 512 €	90 148 260 €	99 027 987 €	103 351 611 €	98 950 921 €
<b>Charges d'exploitation (comptes 60+61+62+65+66+67 - compte 675)</b>	678 265 677 €	727 957 891 €	768 050 392 €	784 340 740 €	798 228 262 €	796 259 414 €	763 737 481 €
<b>Subventions d'investissement (compte 13)</b>	297 951 994 €	360 689 023 €	350 848 740 €	294 576 934 €	306 504 258 €	230 075 147 €	154 158 387 €
<b>Dépenses d'investissement</b>	248 172 367 €	297 591 133 €	400 317 381 €	304 316 592 €	297 690 399 €	308 260 421 €	316 116 681 €
<b>Charges de personnel (compte 64)</b>	450 381 582 €	528 632 310 €	3 538 889 746 €	3 650 734 321 €	3 743 983 309 €	3 846 915 854 €	3 887 312 931 €
<b>dont rémunérations (compte 641)</b>	283 629 790 €	367 836136 €	2 212 675 833 €	2 254 150 295 €	2 284 668 042 €	2 312 664 617 €	2 311 736 639 €
<b>dont charges patronales (compte 645)</b>	93 538 580 €	114 467 030 €	1 318 855 658 €	1 387 009 104 €	1 446 012 219 €	1 520 506 471 €	1 564 225 704 €
<b>dont autres charges de personnel (compte 647)</b>	913 595 €	1 497 979 €	8 042 751 €	9 958 358 €	9 912 334 €	10 424 471 €	11 143 865 €
<b>Impôts et taxes sur rémunérations (compte 63)</b>	4 846 713 €	6 615 470 €	41 562 379 €	44 141 951 €	46 069 692 €	46 644 538 €	47 838 042 €
<b>Nombre de réserves des CAC</b>			106	83	70	49	

Données en euros	RECAPITULATION 2011						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Résultat</b>	36 076 863	33 817 551	6 945 919	32 266 122	24 836 338	46 603 508	39 841 888
<b>EBE</b>	69 600 371	90 351 973	84 687 355	111 557 392	104 503 030	135 253 438	125 816 986
<b>CAF</b>	68 797 682	49 143 532	39 566 375	79 256 390	72 739 655	93 193 883	86 545 678
<b>Fonds de roulement</b>	331 954 864	349 064 362	308 926 637	264 343 772	259 769 749	288 687 105	330 814 345
<b>BFR</b>	16 861 779	4 772 235	-41 209 569	-65 507 920	-88 461 524	-103 643 957	-107 670 489
<b>Tresorerie</b>	315 093 083	344 292 125	350 931 846	330 635 204	347 862 539	392 299 759	438 484 833
<b>Actif brut hors compte 23</b>	2 019 743 533	2 210 986 281	2 649 631 629	4 038 349 078	4 300 954 016	4 470 478 294	4 376 622 652
<b>Immobilisations en cours (compte 23)</b>	83 116 756	83 265 040	82 778 575	57 234 816	62 462 140	54 189 139	78 926 527
<b>Amortissements (compte 68)</b>	46 358 056	-44 093 909	59 586 793	110 044 616	131 812 016	73 860 652	268 439 054
<b>Actif net</b>	1 547 347 727	1 548 816 326	2 351 989 071	3 424 747 677	3 605 102 942	3 617 147 958	3 464 066 791
<b>Produits d'exploitation (comptes 70+74+75+77 - compte 775)</b>	723 458 642	777 336 018	811 783 863	2 524 970 444	2 599 367 647	2 575 962 096	2 620 545 876
<b>Subvention d'exploitation ministère de tutelle (compte 7411)</b>	332 549 002	382 189 729	426 108 111	2 073 319 793	2 111 668 102	2 146 050 851	2 152 322 377
<b>dont crédits de fonctionnement</b>	198 572 278	227 108 122	256 712 243	232 609 637	242 858 434	233 135 748	186 334 532
<b>dont crédits de masse salariale</b>	5 428 576	12 377 076	13 764 210	1 616 416 499	1 638 489 853	1 678 785 356	1 788 633 170
<b>Subventions autres collectivités publiques</b>	87 411 776	92 234 850	82 660 918	87 934 442	82 036 009	96 947 068	87 127 804
<b>Financements ANR hors IA</b>	9 106 298	11 338 395	7 733 219	7 455 886	8 989 825	11 675 502	11 302 403
<b>Financements Investissements d'Avenir</b>	0	0	0	79 075	959 066	8 140 278	14 416 441
<b>Taxe d'apprentissage</b>	17 931 286	20 155 545	19 561 839	21 348 124	22 516 360	23 128 907	22 784 558
<b>Autres subventions d'exploitation (compte 7488)</b>	7 475 306	7 539 420	12 957 974	14 329 759	12 611 418	10 451 716	11 642 116
<b>Droits de scolarité diplômes nationaux</b>	43 491 025	48 580 540	38 159 152	45 094 327	47 665 329	48 497 043	48 743 731
<b>Droits d'inscription diplômes université</b>	6 019 935	5 015 997	8 209 035	9 377 389	10 164 480	11 700 252	12 755 989
<b>Prestations de recherche hors ANR</b>	23 978 691	24 954 146	29 627 022	25 345 189	23 521 951	27 733 806	31 579 088
<b>Prestations de formation continue</b>	47 060 860	45 974 512	51 733 402	56 856 344	56 995 591	58 839 699	59 582 654
<b>Autres prestations de service</b>	32 390 324	36 549 039	54 080 640	37 474 684	53 199 967	47 494 791	48 905 641
<b>Charges d'exploitation (comptes 60+61+62+65+66+67 - compte 675)</b>	371 410 031	371 155 519	397 374 570	385 127 710	387 336 103	374 113 898	371 463 652
<b>Subventions d'investissement (compte 13)</b>	82 947 440	150 581 309	74 557 965	61 527 360	44 428 658	52 734 157	39 454 011
<b>Dépenses d'investissement</b>	108 409 766	153 934 164	132 185 772	133 424 576	106 625 174	96 019 172	90 366 669
<b>Charges de personnel (compte 64)</b>	245 408 556	280 636 600	326 698 230	1 808 014 677	1 993 432 100	2 046 530 043	2 066 949 735
<b>dont rémunérations (compte 641)</b>	159 249 544	185 558 456	225 040 298	1 119 722 504	1 211 578 899	1 215 136 292	1 228 814 144
<b>dont charges patronales (compte 645)</b>	51 516 422	62 286 138	71 167 163	683 862 371	773 698 544	822 074 989	828 839 401
<b>dont autres charges de personnel (compte 647)</b>	291 140	708 034	1 739 585	8 171 654	10 173 599	9 317 387	9 560 997
<b>Impôts et taxes sur rémunérations (compte 63)</b>	3 071 495	3 473 920	4 270 843	23 086 058	25 822 372	26 141 747	25 330 371
<b>Nombre de réserves des CAC</b>				56	45	28	

Données en euros	RECAPITULATION 2012						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Résultat	15 755 053 €	17 526 005 €	16 880 138 €	10 516 842 €	15 430 625 €	22 893 282 €	20 371 942 €
EBE	37 949 597 €	41 651 387 €	36 301 677 €	34 992 693 €	38 381 403 €	46 158 856 €	45 813 121 €
CAF	25 395 526 €	30 030 305 €	26 360 770 €	21 690 111 €	31 333 477 €	34 871 303 €	33 221 940 €
Fonds de roulement	93 465 333 €	111 063 907 €	112 155 222 €	115 481 553 €	118 165 020 €	131 037 190 €	139 616 513 €
BFR	2 439 737 €	4 194 721 €	3 605 885 €	19 710 483 €	33 204 332 €	50 287 783 €	53 556 685 €
Trésorerie	91 025 940 €	106 799 185 €	115 761 108 €	135 192 035 €	151 369 350 €	181 324 973 €	193 173 198 €
Actif brut hors compte 23	571 989 017 €	550 835 082 €	734 622 248 €	792 573 740 €	960 114 954 €	987 343 047 €	948 427 894 €
Immobilisations en cours (compte 23)	38 849 930 €	50 324 978 €	27 246 472 €	12 840 995 €	21 467 224 €	33 283 676 €	37 259 569 €
Amortissements (compte 68)	19 568 911 €	21 692 960 €	22 468 478 €	27 728 431 €	30 648 962 €	41 400 775 €	33 959 350 €
Actif net	429 497 002 €	442 163 831 €	615 850 745 €	651 961 681 €	804 514 432 €	823 451 915 €	738 101 842 €
Produits d'exploitation (comptes 70+74+75+77 - compte 775)	213 649 849 €	231 095 323 €	248 800 292 €	262 844 772 €	822 238 587 €	831 241 679 €	832 322 249 €
Subvention d'exploitation ministère de l'Énergie (compte 7411)	110 537 549 €	129 045 009 €	145 013 525 €	150 829 288 €	702 229 769 €	717 172 779 €	726 998 188 €
<i>dont crédits de fonctionnement</i>	70 812 280 €	80 893 844 €	89 562 129 €	110 727 681 €	57 482 799 €	55 195 342 €	55 383 776 €
<i>dont crédits de masse salariale</i>	12 041 282 €	14 101 787 €	15 968 502 €	18 990 739 €	532 303 073 €	551 525 087 €	560 237 960 €
Subventions autres collectivités publiques	21 383 356 €	20 934 374 €	21 199 746 €	23 793 846 €	20 309 144 €	25 879 313 €	27 597 864 €
Financements ANR hors IA	330 966 €	320 222 €	339 341 €	671 106 €	1 974 265 €	3 387 718 €	3 020 647 €
Financements Investissements d'Avenir	- €	- €	- €	- €	90 708 €	3 465 751 €	3 467 072 €
Taxe d'apprentissage	3 649 150 €	3 780 425 €	3 227 569 €	2 980 640 €	2 925 632 €	2 907 049 €	2 790 314 €
Autres subventions d'exploitation (compte 7488)	531 862 €	741 766 €	1 637 077 €	1 452 826 €	2 050 133 €	1 821 588 €	1 686 015 €
Droits de scolarité diplômés nationaux	22 693 130 €	20 848 982 €	19 726 657 €	22 357 756 €	21 645 964 €	21 504 554 €	21 863 846 €
Droits d'inscription diplômés université	3 574 570 €	3 784 805 €	3 369 674 €	4 057 639 €	4 405 764 €	4 566 659 €	5 244 187 €
Prestations de recherche hors ANR	2 100 840 €	2 159 974 €	3 266 236 €	2 369 427 €	1 891 820 €	1 499 735 €	1 718 682 €
Prestations de formation continue	14 319 395 €	14 859 694 €	13 908 543 €	13 991 394 €	16 025 362 €	16 842 280 €	16 293 702 €
Autres prestations de service	8 477 649 €	8 864 509 €	9 066 808 €	9 978 420 €	9 808 477 €	10 433 489 €	11 323 966 €
Charges d'exploitation (comptes 60+61+62+65+66+67 - compte 675)	90 908 780 €	100 154 123 €	100 165 629 €	104 600 425 €	102 323 200 €	101 587 838 €	102 859 448 €
Subventions d'investissement (compte 13)	31 820 080 €	39 292 336 €	21 337 156 €	29 385 339 €	13 483 718 €	8 364 368 €	14 675 322 €
Dépenses d'investissement	30 122 027 €	33 089 308 €	32 208 964 €	29 077 840 €	32 258 901 €	31 400 144 €	45 368 258 €
Charges de personnel (compte 64)	88 367 428 €	98 312 947 €	111 082 218 €	120 411 582 €	664 789 325 €	678 420 375 €	690 780 896 €
<i>dont rémunérations (compte 641)</i>	58 909 426 €	69 826 270 €	80 327 241 €	88 056 018 €	403 132 905 €	401 745 510 €	408 076 058 €
<i>dont charges patronales (compte 645)</i>	19 201 059 €	21 155 042 €	23 882 403 €	27 282 216 €	258 352 072 €	273 300 736 €	279 493 689 €
<i>dont autres charges de personnel (compte 647)</i>	71 852 €	132 036 €	401 470 €	1 516 094 €	2 777 898 €	2 849 285 €	3 184 846 €
Impôts et taxes sur rémunérations (compte 63)	1 366 783 €	1 369 852 €	1 508 425 €	1 632 414 €	8 943 273 €	8 802 937 €	9 066 049 €
Nombre de réserves des CAC					15		10



Données en euros	RECAPITULATION UNIVERSITÉS FUSIONNÉES						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Résultat</b>	27 168 605 €	40 974 239 €	24 079 813 €	7 156 216 €	5 227 873 €	13 290 930 €	13 763 389 €
<b>EBE</b>	50 966 861 €	80 116 267 €	77 194 380 €	73 266 935 €	65 768 326 €	73 849 891 €	101 125 500 €
<b>CAF</b>	41 380 410 €	64 645 354 €	47 176 076 €	30 960 178 €	44 891 006 €	47 496 158 €	55 540 286 €
<b>Fonds de roulement</b>	218 950 832 €	335 370 661 €	273 404 208 €	198 322 407 €	173 242 889 €	164 915 575 €	187 332 972 €
<b>BFR</b>	34 915 556 €	5 551 537 €	14 854 549 €	25 331 423 €	116 429 183 €	183 671 192 €	224 734 332 €
<b>Trésorerie</b>	184 035 275 €	340 922 160 €	288 258 755 €	223 653 831 €	289 673 050 €	348 586 767 €	412 067 305 €
<b>Actif brut hors compte 23</b>	1 445 282 397 €	2 186 193 033 €	2 690 429 568 €	3 224 580 545 €	3 487 026 398 €	3 594 064 030 €	3 791 642 369 €
<b>Immobilisations en cours (compte 23)</b>	16 282 206 €	63 738 235 €	59 052 956 €	65 270 195 €	99 274 634 €	106 318 454 €	116 083 244 €
<b>Amortissements (compte 68)</b>	117 630 378 €	186 612 130 €	180 745 889 €	207 020 376 €	135 666 154 €	136 422 978 €	146 234 181 €
<b>Actif net</b>	1 246 935 884 €	1 752 459 282 €	2 251 932 491 €	2 700 582 128 €	2 964 220 688 €	2 955 211 063 €	2 977 773 096 €
<b>Produits d'exploitation (comptes 70+74+75+77 - compte 775)</b>	344 008 766 €	1 178 404 930 €	1 763 037 396 €	1 916 647 302 €	1 921 126 203 €	1 943 669 050 €	1 961 905 804 €
<b>Subvention d'exploitation ministère de l'uelle (compte 7411)</b>	146 991 764 €	840 664 888 €	1 385 500 394 €	1 533 250 508 €	1 555 677 649 €	1 582 255 829 €	1 582 693 627 €
<b>Autres subventions d'exploitation (compte 7488)</b>	16 197 164 €	65 196 746 €	58 225 026 €	56 283 514 €	151 526 178 €	144 864 647 €	160 056 815 €
<b>Subventions autres collectivités publiques</b>	- €	266 262 320 €	426 793 296 €	384 335 011 €	1 210 320 527 €	1 240 595 259 €	1 422 636 812 €
<b>Financements ANR hors IA</b>	56 043 682 €	61 436 200 €	84 678 227 €	87 288 624 €	56 586 575 €	82 226 109 €	94 308 209 €
<b>Financements Investissements d'Avenir</b>	19 316 €	3 683 670 €	7 758 566 €	12 351 436 €	20 112 858 €	23 742 089 €	38 561 939 €
<b>Taxe d'apprentissage</b>	9 764 223 €	17 043 888 €	14 621 238 €	14 400 919 €	13 909 918 €	13 619 892 €	13 155 051 €
<b>Autres subventions d'exploitation (compte 7488)</b>	12 286 334 €	19 274 011 €	21 013 819 €	20 528 661 €	19 605 336 €	20 202 947 €	40 821 528 €
<b>Droits de scolarité diplômés nationaux</b>	15 063 132 €	22 192 776 €	29 773 715 €	31 147 201 €	32 065 195 €	34 423 476 €	37 180 806 €
<b>Droits d'inscription diplômés université</b>	6 932 803 €	12 578 080 €	15 749 126 €	17 978 477 €	17 177 233 €	19 230 383 €	19 968 356 €
<b>Prestations de formation continue</b>	7 672 749 €	21 357 053 €	25 807 161 €	18 561 489 €	20 407 016 €	17 526 075 €	12 390 860 €
<b>Autres prestations de service</b>	15 212 259 €	28 561 785 €	30 897 662 €	34 259 602 €	32 715 304 €	32 222 170 €	31 569 908 €
<b>Charges d'exploitation (comptes 60+61+62+65+66+67 - compte 675)</b>	17 474 935 €	26 206 307 €	27 409 486 €	26 221 178 €	30 089 124 €	33 593 716 €	39 696 569 €
<b>Subventions d'investissement (compte 13)</b>	180 568 346 €	297 568 410 €	329 416 357 €	316 015 234 €	297 344 580 €	299 796 571 €	663 673 326 €
<b>Dépenses d'investissement</b>	34 107 458 €	52 115 565 €	82 886 691 €	68 226 326 €	67 642 768 €	46 524 863 €	87 429 592 €
	65 547 254 €	136 459 816 €	144 106 009 €	152 434 848 €	129 263 444 €	106 523 809 €	144 702 799 €
<b>Charges de personnel (compte 64)</b>	115 592 586 €	750 973 084 €	1 322 419 275 €	1 483 658 828 €	1 504 367 114 €	1 545 813 288 €	1 558 725 185 €
<b>Charges de personnel (compte 641)</b>	54 408 716 €	474 004 903 €	828 962 458 €	916 458 997 €	912 088 692 €	918 781 595 €	928 972 370 €
<b>Charges de personnel (compte 645)</b>	24 789 149 €	261 014 411 €	487 687 249 €	565 667 488 €	591 453 350 €	623 219 803 €	629 421 053 €
<b>Charges de personnel (compte 647)</b>	18 576 €	2 133 181 €	2 777 611 €	2 717 702 €	2 766 511 €	2 500 868 €	4 341 758 €
<b>Impôts et taxes sur rémunérations</b>	1 458 797 €	9 077 192 €	14 363 823 €	17 319 773 €	17 398 820 €	19 178 969 €	19 649 581 €
<b>Nombre de réserves des CAC</b>		15	20	19	10	5	

## Annexe n° 5 : la certification des comptes des universités

### 1 - La certification des comptes des universités

L'article 18 de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU), codifié à l'article L. 712-9 du code de l'éducation, dispose que les comptes des universités qui bénéficient des responsabilités et compétences élargies font l'objet d'une certification annuelle par un commissaire aux comptes.

Les comptes des universités ont fait l'objet de travaux de certification en fonction de leur date d'accès aux RCE, à partir de 2009, et pour les dernières en 2014.

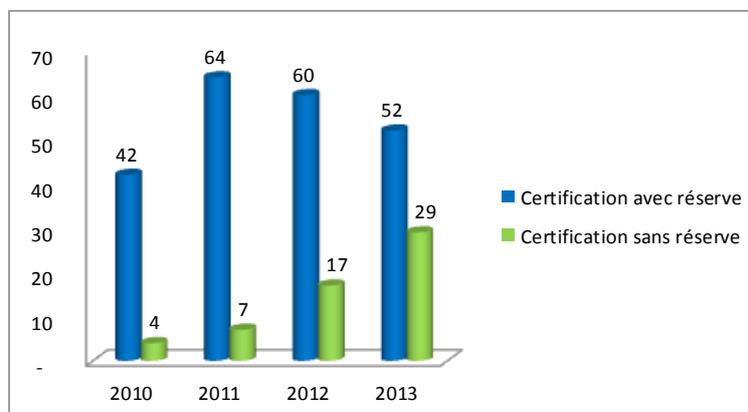
Sur le fondement du référentiel comptable applicable, le commissaire aux comptes doit délivrer une opinion attestant que les comptes sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle du patrimoine de l'établissement, de sa situation financière et du résultat des opérations de l'exercice écoulé. Le fait de disposer d'états financiers fiables constitue un outil fondamental d'aide à la décision dans le contexte de l'autonomie.

### 2 - Les réserves émises par les commissaires aux comptes

Les rapports des commissaires aux comptes peuvent être assortis de réserves qui marquent des points de désaccord ou d'incertitude ; ces réserves fixent les axes d'amélioration permettant de parvenir à un niveau plus élevé de qualité comptable.

Parfois accompagnées de conseils externes, les universités se sont engagées dans un processus de fiabilisation de leurs comptes destiné à lever ces réserves. Alors que le nombre d'universités dont les comptes ont fait l'objet de travaux de certification a augmenté (de 44 en 2010 à 81 en 2013), les établissements ayant vu leurs comptes certifiés sans réserve ont significativement progressé entre 2010 (quatre établissements) et 2013 (29 établissements). Concernant les comptes 2013, 52 universités ont vu leurs états financiers certifiés avec réserves et 29 universités sans réserve.

#### Évolution du nombre de réserves



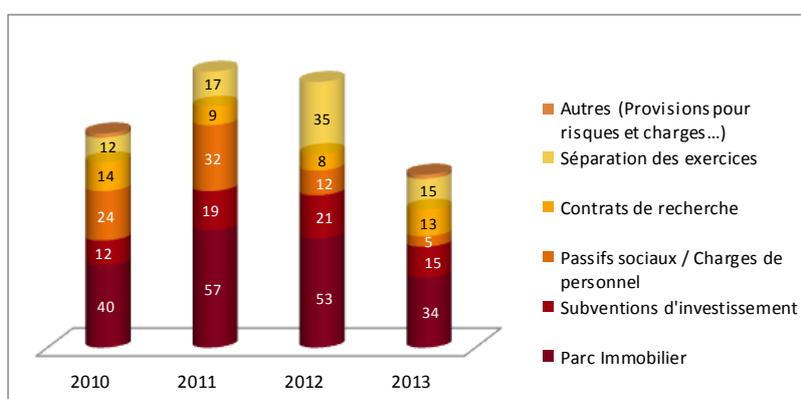
Source : Cour des comptes et rapports des commissaires aux comptes

### 3 - La nature des réserves

L'importance des retraitements et des changements de méthode perturbe la comparabilité des exercices. La mise en place récente de nouveaux systèmes d'information permettant d'adapter les comptes aux normes en vigueur ne permet souvent pas un traitement du passé, tout comme les nouvelles compétences nécessaires quand elles sont disponibles ne peuvent effectuer des retraitements particulièrement lourds sur les exercices antérieurs.

La fiabilisation des comptes passe par la régularisation des postes de bilan (immobilisations, capitaux propres, passifs sociaux, provisions pour risques) ou du compte de résultat (séparation des exercices, comptabilisation des produits et des charges pour les contrats de recherche).

#### Typologie des réserves



Source : Cour des comptes et rapports des commissaires aux comptes

Le nombre de réserves le plus élevé concerne les actifs immobilisés, et notamment le patrimoine immobilier. Si toutes les universités disposent aujourd'hui d'un inventaire immobilier, l'évaluation de leur patrimoine fait toujours l'objet de réserves récurrentes sur près de la moitié des universités, à défaut de la communication aux commissaires aux comptes des hypothèses retenues. Il a d'autre part été relevé lors des contrôles de la Cour que la documentation juridique sur les titres de propriété ou sur les immeubles mis à disposition des universités est parfois incomplète. Enfin, les commissaires aux comptes constatent que les règles de calcul des amortissements peuvent être variables selon les établissements.

Concernant les ressources humaines, la dévolution de la masse salariale et l'attribution d'une subvention de fonctionnement aux universités ont impliqué un renforcement du service des ressources humaines pour le traitement de la paie, ainsi que pour la gestion d'enjeux financiers croissants, comme le glissement vieillesse technicité ou la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences. Pour ce qui est de la paie, les commissaires aux comptes estiment que les contrôles sur la paie sont élevés et pertinents et que l'assurance sur les données de paie est bonne. Ils identifient cependant plusieurs sujets d'attention, notamment s'agissant de la provision pour congés payés, qui s'applique aux contractuels, ainsi que de la provision du compte épargne temps qui ne peut être calculée que si le ministère

communiquent aux universités les éléments qui leur permettent d'évaluer cette provision, ainsi que pour les heures complémentaires dont le suivi est parfois mal assuré et la justification des services trop souvent succincte.

Sur les contrats de recherche, il est souligné que leur gestion s'opère davantage à l'achèvement sans rattachement exhaustif des produits aux charges qu'à l'avancement (méthode préférentielle). En outre les contrôles opérés sur la gestion de ces contrats devraient être renforcés et porter notamment sur le respect des règles contractuelles imposées par le financeur, ainsi que des procédures légales en vigueur.

Bien que le processus des dépenses paraisse mieux maîtrisé (à l'exception parfois du recensement des charges à payer), les commissaires aux comptes ont fait le constat que le processus des recettes reste pour plusieurs universités à fiabiliser. Ils relèvent notamment que la comptabilisation d'engagement des recettes n'est pas systématiquement appliquée (notamment pour les subventions d'investissement) et que les écritures de régularisations (produits à recevoir ou produits constatés d'avance) ne sont pas toujours comptabilisées.

#### **4 - Le contrôle interne**

L'amélioration de la qualité comptable implique également le renforcement du contrôle interne, via la mise en place de procédures formalisées pour les processus ayant un impact sur l'information financière et comptable (processus achats, paie ou immobilisations).

L'élaboration des plans d'action sur le contrôle interne est encore souvent peu avancée, ce qui a conduit les commissaires aux comptes à multiplier les contrôles sur pièces. Lorsque des procédures de contrôle existent, elles ne sont pas toujours formalisées.

Les principales insuffisances relevées dans les rapports des commissaires aux comptes et des rapports d'audit interne de l'État sont les suivantes :

### Insuffisances de contrôle interne

Cycle	Description
Contrôle interne	Absence de mise en place, de formalisation des procédures et de contrôles ayant des conséquences sur la qualité comptable de l'entité et ne permettant pas d'assurer un pilotage optimal de l'organisme.
Opérations pluriannuelles et contrats de recherche	Incorrecte comptabilisation des charges et produits relatifs aux contrats pluriannuels et aux contrats de recherche en raison de l'absence de procédures de suivi individuel des contrats et d'analyse de l'avancement de chaque contrat.
Immobilisations corporelles	Absence de fléchage entre les subventions, les dotations et les actifs financés. Reprises et amortissements erronés. Suivi incorrect des immobilisations en cours.
Passifs et engagements hors bilan	Absence de procédures de veille permettant de détecter les éventuels risques. Absence de respect des règles de constitution de passifs. Absence de recensement des engagements hors bilan.
Séparation des exercices	Absence d'application systématique du principe de séparation des exercices.
Inventaire physique	Absence d'inventaire ou inventaire non exhaustif des immobilisations et des stocks.

*Source : Certification des comptes de l'État, sur la base des rapports des commissaires aux comptes et des rapports d'audit CGEFI (2014)*

Les informations communiquées lors des contrôles de la Cour, des commissaires aux comptes ou des audits de l'État montrent toutefois la croissance du nombre d'entités ayant adhéré à la démarche de contrôle interne et permettent de suivre, entité par entité, les principaux indicateurs relatifs à la formalisation des outils de pilotage et de contrôle. Ces indicateurs ne permettent cependant pas de porter une appréciation sur le degré de maturité des dispositifs de maîtrise des risques.

### 5 - Les actions à poursuivre

Au-delà des mesures portant sur le contrôle interne avec l'élaboration de plans d'action associée à une démarche d'évaluation des contrôles, qui ne produiront des effets qu'à moyen terme, plusieurs pistes d'amélioration sont à poursuivre :

- l'intégration dans les comptes de la valorisation du patrimoine immobilier (concernant essentiellement France Domaine) à l'appui des hypothèses prises par les évaluateurs ;

- la mise en place d'une procédure de recensement des charges à payer sur les dernières universités présentant une réserve dans leurs comptes ;

- un meilleur suivi des recettes affectées (contrats de recherche, subventions d'investissement...) en rattachant aux recettes les dépenses qu'elles doivent financer ;

- une information financière assortie de commentaires. L'ordonnateur et l'agent comptable doivent notamment justifier dans une annexe au compte financier l'évolution des principaux agrégats d'une année sur l'autre et les écarts constatés entre le budget voté et le budget exécuté.

La comptabilité d'engagement, comme le budget et les états financiers produits, n'étant que des outils au service des décideurs, ils doivent être utilisés comme des leviers de l'amélioration de la performance, ce qui nécessite au-delà de la fiabilité nécessaire des chiffres présentés de ne pas voir ces enjeux comptables comme une finalité, mais comme un moyen de mettre en œuvre une véritable conduite du changement, en l'utilisant pour fixer les objectifs à venir et définir les moyens de les atteindre. L'utilisation de ces outils fiabilisés par les ordonnateurs tant dans les universités qu'au niveau ministériel ainsi que la montée en compétence des processus opérationnels sur les métiers du contrôle interne et du contrôle de gestion (comptabilité analytique en coûts complets, par projet, par composantes, par domaine d'activité...) seront la clé de l'aboutissement de la démarche initiée pour un véritable pilotage de la performance.

## **Annexe n° 6 : la compensation du glissement vieillesse-technicité depuis 2009**

Pour chaque vague des RCE, le GVT solde positif a été financé la première année du passage, mais aux seules universités qui l'ont sollicité. De 2009 à 2014, sur les 110<sup>63</sup> universités et établissements passés aux RCE, 64 ont ainsi obtenu un financement au titre du GVT, soit 58,18 %. Ces attributions ont ensuite été consolidées dans le socle de dotation de masse salariale.

Outre, cette compensation initiale, l'État a alloué des compensations après le passage aux RCE. Ainsi, en 2010, 9 des 18 universités passées aux RCE en 2009 ont obtenu une compensation partielle du GVT solde positif, à partir de redéploiements internes au programme 150, compensation là encore intégrée au socle de masse salariale.

En 2011, une méthodologie commune entre le MESR et la CPU pour la définition du GVT solde a été établie. Le GVT solde a alors été défini sur la base d'un taux retraçant l'évolution de l'indice moyen des effectifs titulaires, hors emplois gagés, au cours d'une période de douze mois et/ou vingt-quatre mois. Ce taux est appliqué au traitement brut des titulaires, hors emplois gagés. Les cotisations patronales sont ensuite ajoutées et les mesures nouvelles prises en compte au titre de l'actualisation annuelle de la masse salariale défalquées.

Sur cette base, c'est cette fois-ci l'ensemble des universités et établissements passés aux RCE en 2009 et 2010, et disposant d'un GVT solde positif (soit 44 sur 56), qui a bénéficié d'une compensation, à hauteur de 14,46 M€, provenant à nouveau de redéploiements internes au programme 150. Cette somme a été intégrée au socle de masse salariale. D'après le MESR, cette somme couvrirait 75,6 % du GVT solde positif global.

En 2012, 18 M€ de crédits, issus de redéploiements du programme 150 ont de nouveau été affectés à un financement partiel du GVT solde positif, estimé selon le MESR à 36 M€. 10 M€ ont été alloués en fonction du GVT constatés dans les établissements et 8 M€ proportionnellement à la masse salariale, ce qui explique que l'intégralité des universités et établissements a bénéficié d'une compensation. À la différence des années précédentes, cette dotation a été exceptionnelle.

En 2013, 25 M€ ont été redéployés en fin d'année afin de couvrir partiellement le GVT, estimé à 60 M€. Là encore, la quasi-totalité des universités et établissements a bénéficié d'une attribution, cette fois-ci assise essentiellement sur le GVT.

Si aucune attribution n'a été versée en 2014, en revanche, des crédits à hauteur de 31,5 M€ ont pour la première fois été budgétés dès la LFI 2015 afin d'assurer une prise en charge partielle d'un GVT estimé à 59 M€ en 2014.

La répartition de cet abondement sera effectuée de manière dégressive en fonction de la date de passage aux RCE de façon, selon le ministère, à « responsabiliser les établissements dans la maîtrise de leur masse salariale en cessant d'assurer le financement de manière progressive ». Ainsi, la dotation 2015 sera :

---

<sup>63</sup> Ce chiffre comprend des universités fusionnées par la suite.

- « pour les établissements ayant accédé aux RCE en 2009, 48 % du GVT financé à titre exceptionnel en 2012 a été intégré dans la dotation récurrente ;
- pour les établissements ayant accédé aux RCE en 2010, 60 % du GVT 2012 et 60 % du GVT en 2013 financés à titre exceptionnel ont été intégrés dans la dotation récurrente ;
- pour les établissements ayant accédé aux RCE en 2011, 90 % du GVT en 2012 et 90 % du GVT en 2013 financés à titre exceptionnel ont été intégrés dans la dotation récurrente ;
- pour les établissements ayant accédé aux RCE en 2012, 100 % du GVT financé à titre exceptionnel en 2013 et 100 % du GVT estimé en 2014 ont été intégrés dans la dotation récurrente. En effet, les établissements voient leur GVT financé l'année du passage aux RCE ;
- pour les établissements ayant accédé aux RCE en 2013, 2014 ou 2015, 100 % du GVT estimé en 2014 a été intégré dans la dotation récurrente. En effet, ces établissements étant non RCE avant 2013, leur GVT a toujours été financé sur le titre 2 (T2) du budget de l'État. »

Aucun prélèvement sur les dotations de masse salariale d'un établissement n'a jamais été effectué sur la période au titre du GVT négatif constaté par certains établissements.

#### **Détail du financement du GVT des universités et établissements passés aux RCE de 2009 à 2014**

Compensations en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
RCE 2009	3 826 000	2 399 999	4 015 702	3 941 829	4 982 746	0
RCE 2010		4 986 988	10 448 332	7 865 068	9 978 113	0
RCE 2011			9 129 544	3 719 694	5 363 664	0
RCE 2012				3 610 393	1 650 942	0
RCE 2013					1 462 888	0
RCE 2014						59 962
Universités fusionnées				2 473 408	3 101 664	0
<b>TOTAL</b>	<b>3 826 000</b>	<b>7 386 987</b>	<b>23 593 578</b>	<b>21 610 393</b>	<b>26 540 016</b>	<b>59 962</b>
<i>Dont passage RCE</i>	<i>3 826 000</i>	<i>4 986 988</i>	<i>9 129 544</i>	<i>3 610 393</i>	<i>1 462 888</i>	<i>59 962</i>
<i>Dont complément</i>		<i>2 399 999</i>	<i>14 464 034</i>	<i>18 000 000</i>	<i>25 077 127</i>	<i>0</i>
<b>Pour information masse salariale en socle</b>	<b>3 826 000</b>	<b>7 386 987</b>	<b>23 593 578</b>	<b>3 610 393</b>	<b>1 462 888</b>	<b>59 962</b>

Source : Cour des comptes d'après les informations du MESR. À compter de 2012, les dotations exceptionnelles aux universités fusionnées ne sont plus individualisables par année de passage aux RCE.

## Annexe n° 7 : la stabilisation progressive de l'effectif des établissements

L'analyse de l'évolution depuis 2007 des personnels des universités et établissements passés aux RCE s'avère difficile, en raison des évolutions de périmètre et des difficultés de consolidation des données des opérateurs en l'absence de système d'information performant à disposition du ministère. Cependant, une stabilisation de la croissance des effectifs semble s'opérer.

La fiabilité de 2007 à 2013 des données sur les emplois hors plafond, dont l'évolution soutient la croissance des ETPT, n'est pas garantie sur l'intégralité de la période, comme en atteste le dépassement systématique des prévisions.

### Évolution de 2007 à 2013 des plafonds d'emplois et des équivalents temps plein travaillés (ETPT) des universités et établissements du programme 150

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Prévision (LFI)</i>	ETPT rémunérés sur le programme 150	119 054	126 974	92 846	38 163	12 323	7 149	596
	ETPT rémunérés par les universités RCE	13 769	18 691	53 182	111 795	139 047	147 005	158 822
	<i>Dont sous plafond</i>	13 769	13 431	47 922	103 299	128 940	133 707	141 622
	<i>Dont hors plafond</i>		5 260	5 260	8 496	10 107	13 298	17 200
	<b>Total ETPT</b>	<b>132 823</b>	<b>145 665</b>	<b>146 028</b>	<b>149 958</b>	<b>151 370</b>	<b>154 154</b>	<b>159 418</b>
<i>Exécution (RAP)</i>	ETPT rémunérés sur le programme 150	125 132	125 170	91 603	37 513	10 354	2 361	430
	ETPT rémunérés par les universités RCE	14 708	18 687	59 215	114 473	141 161	150 213	152 741
	<i>Dont sous plafond</i>	14 708	13 434	48 858	101 882	125 901	132 685	133 977
	<i>Dont hors plafond</i>		5 253	10 357	12 591	15 260	17 528	18 764
	<b>Total ETPT</b>	<b>139 840</b>	<b>143 857</b>	<b>150 818</b>	<b>151 986</b>	<b>151 515</b>	<b>152 574</b>	<b>153 171</b>

Source : Cour des comptes à partir des RAP MIREs de 2007 à 2013

#### La faible progression de l'effectif enseignant

Alors qu'ils avaient progressé de 6,7 % entre 2001 et 2008, les personnels enseignants sont en légère régression entre 2008 et 2013, avec cependant une baisse de 2,16 % depuis 2011, principalement en raison de la baisse des personnels non permanents.

L'effectif d'enseignants permanents est pratiquement stable depuis 2009. Il progresse en moyenne annuelle de 0,3 %. Le nombre de professeurs d'université continue de s'accroître entre 2011 et 2013, mais celui des maîtres de conférences et des enseignants du second degré diminue sur la dernière année.

L'effectif d'enseignants non permanents subit pour sa part une réduction de 10,5 %, principalement en raison de la diminution régulière des attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER) à mi-temps (- 19,8 % de 2009 à 2013 mais seulement - 10,8 % en ETP). Les enseignants non permanents représentent 23,17 % du total des enseignants.

Cette baisse des ATER est compensée partiellement pour la charge d'enseignement par les doctorants contractuels depuis 2009, dont seuls sont décomptés dans les effectifs enseignants ceux assumant réellement une charge d'enseignement. Ainsi pour 2013, 7 488 doctorants contractuels sont pris en considération. Ils constituent la principale source d'enseignants non permanents à hauteur de 35,6 %.

Enfin, il n'existe pas à ce jour de recensement exhaustif des vacataires d'enseignement. Le ministère estime autour de 130 000 leur nombre en 2014, à partir de la projection d'une enquête qui, en 2014, recensait 94 553 enseignants vacataires dans 69 % des établissements (dont 9 % avec des durées d'enseignement supérieur à 96 heures).

La stabilisation de l'effectif d'enseignants-chercheurs permanents, dans un contexte de moindres départs à la retraite, se traduit par une baisse importante – 23 % – des postes ouverts à concours publiés entre 2008 et 2013, avec un net décrochage à compter de 2012. Ainsi, pour la seule session dite « synchronisée » de 2014, 505 professeurs et 1 129 maîtres de conférences ont été recrutés. Ils étaient respectivement 789 et 1 726 en 2008. Cette réduction s'accompagne d'un léger accroissement de l'âge moyen de recrutement (33 ans et 10 mois). Elle limite l'accès aux carrières d'enseignement-chercheur pour les personnels contractuels et constitue un risque pour l'attractivité de ces métiers.

Or, la stagnation du nombre d'enseignants intervient alors que le nombre d'étudiants progresse de 7,9 % sur la période. Et le ministère prévoit pour les prochaines années la poursuite de cette dynamique. Ainsi, alors que les personnels enseignants avaient progressé plus rapidement que les étudiants de 2001 à 2008, la dynamique s'est inversée depuis 2009.

#### La qualification des personnels BIATSS

L'évolution de l'effectif des BIATSS titulaires, affectés aux missions de l'enseignement supérieur, est marquée par une légère progression de 1,22 % entre 2010 et 2015, essentiellement grâce à l'effet de la loi 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels, dite « loi Sauvadet ».

Au sein des personnels BIATSS titulaires, la filière ingénieurs et personnels techniques de recherche et de formation (ITRF) progresse fortement de 11,2 % au détriment de la filière administrative en baisse de 19,8 %. Outre le recrutement de profils spécifiques, la maîtrise locale par les établissements du processus de recrutement des ITRF semble être une des principales causes de cette évolution.

Par ailleurs, depuis le passage aux RCE, l'effort de qualification des personnels de support et de soutien des établissements se traduit nettement dans l'évolution des catégories de personnels. La part des personnels de catégorie A progresse ainsi de 2,5 points.

### Répartition par catégorie des personnels BIATSS titulaires affectés à l'enseignement supérieur

	2010	%	2015	%
A	14 156	25,5 %	15 787	28,0 %
B	13 780	24,8 %	14 971	26,6 %
C	27 682	49,8 %	25 539	45,4 %
<b>BIATSS<sup>64</sup></b>	<b>55 618</b>	<b>100,0 %</b>	<b>56 297</b>	<b>100,0 %</b>

Source : Cour des comptes à partir de MENESR – DGRH – « Panoramiques sur les effectifs de personnels administratifs, techniques, sociaux, de santé, et de bibliothèques (BIATSS) engagés dans les missions de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur » - 1<sup>er</sup> février 2010 et 1<sup>er</sup> février 2015.

À titre d'exemple, l'université de Nantes a vu sa structure des BIATSS évoluer de 28,7 % de catégorie A à 41,7 % entre 2009 et 2012. Cette hausse s'explique cependant principalement par le recrutement de contractuels de catégorie A, au bénéfice de la recherche.

La connaissance des BIATSS contractuels est moins documentée. Depuis 2010, une étude annuelle, à partir de données déclaratives des établissements, est réalisée par la DGRH du ministère, mais la fiabilité des données issues des premières enquêtes n'est pas assurée. Il est donc difficile d'apprécier l'évolution des personnels contractuels BIATSS depuis la mise en œuvre des RCE.

En revanche, l'enquête de 2013 fournit une photographie intéressante de cette population de contractuels. Sur la base des réponses de 183 établissements de l'enseignement supérieur (soit 97 % du total), 40 372 agents contractuels BIATSS, représentant 24 729 ETPT, sont dénombrés ; 20 331 exercent des missions permanentes et 20 041 uniquement des missions temporaires de remplacement.

Les personnels exerçant des missions permanentes représentent ainsi 26 % des personnels BIATSS. Ils sont composés à 45 % d'agents de catégorie A et correspondent à 85 % à des métiers de la filière ITRF, soulignant ainsi le poids du financement de la recherche par contrat et du ciblage de compétences spécifiques dans le recrutement des contractuels. Enfin, 7 112 personnes disposent d'un CDI, soit 35 % des contractuels exerçant des missions permanentes.

S'agissant de la mise en œuvre de la « loi Sauvadet », 1 573 personnes ont été titularisées en 2013. Le vivier de personnes encore éligibles s'établissait alors à 5 418 personnes. Il est donc inférieur aux estimations initiales de 8 400. Par ailleurs, en 2013, 1 772 postes étaient offerts au concours. La part des titularisés représente 88 %, avec un taux de seulement 76,4 % pour les personnels de catégorie A. L'opportunité de titularisation n'est donc pas saisie par tous les agents concernés.

<sup>64</sup> Effectifs en activité (hors CLD) du programme 150 de la LOLF, Titre II et RCE hors Titre II, hors CLOUS, CROUS, CNOUS. Les données issues du MENESR ne pouvaient pas être retraitées s'agissant de la modification de décompte en catégorie des personnels médico-sociaux et notamment des infirmières (B en 2010, A en 2014). Cependant le poids relatif de ces effectifs ne modifie pas le constat général.

## **Annexe n° 8 : la durée du temps de travail des personnels BIATSS**

Le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et de la magistrature prévoit la possibilité de réduire la durée annuelle légale par arrêté interministériel : « Cette durée annuelle peut être réduite, par arrêté du ministre intéressé, du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget, pris après avis du comité technique ministériel, et le cas échéant du comité d'hygiène et de sécurité, pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail, ou de travaux pénibles ou dangereux ».

L'application de ce décret a été précisée pour le ministère de l'éducation nationale par les décrets n° 2002-67 du 14 janvier 2002 relatif aux horaires d'équivalence applicables aux emplois d'accueil dans les établissements relevant du ministère de l'éducation nationale et n° 2002-79 du 15 janvier 2002 relatif aux astreintes dans les services déconcentrés et établissements relevant du ministère de l'éducation nationale, par l'arrêté interministériel du 15 janvier 2002 portant application du décret relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans les services déconcentrés et établissements relevant du ministère de l'éducation nationale, et enfin par l'arrêté ministériel du 15 janvier 2002 relatif à l'organisation du travail dans les services déconcentrés et établissements relevant du ministère de l'éducation nationale.

Cependant, le ministère a réduit la durée annuelle du temps de travail d'une partie de ses agents, non dans le cadre d'un arrêté interministériel comme il aurait dû le faire, mais par la circulaire n° 2002-007 du 21 janvier 2002. Cette circulaire précise, pour tous les personnels IATOSS et d'encadrement exerçant dans les services déconcentrés et établissements relevant du ministère, qu'une partie des jours fériés légaux est considérée comme du temps de travail effectif : « ils sont comptabilisés comme du temps de travail effectif, pour le nombre d'heures de travail prévu dans l'emploi du temps de la semaine concernée, lorsqu'ils sont précédés ou suivis d'un jour travaillé, à l'exception des jours fériés survenant un dimanche ou un samedi habituellement non travaillés et de ceux survenant pendant une période de congés des personnels (congés annuels, temps partiel) qui ne sont pas décomptés ni récupérables. Ils se décomptent au fur et à mesure du déroulement du calendrier. »

Par exemple, pour un BIATSS travaillant dans une académie de la zone C, pour l'année universitaire 2014-2015, en tenant compte des pratiques courantes de fermeture des établissements lors des fêtes de fin d'année et pendant l'été, et en excluant les jours fériés positionnés pendant les autres périodes de vacances scolaires, elle représente un minimum de six jours de travail effectif (11 novembre, lundi de Pâques, 8 mai, jeudi de l'Ascension, lundi de Pentecôte, 14 juillet dans ce cas), soit un minimum de 42 heures. En intégrant le droit au fractionnement, la durée effective du temps de travail s'établit à 1 551 heures annuelles, soit 2,6 % de temps de travail annuel en moins. Il s'agit d'une estimation minimale sur la base d'une valorisation du temps de travail journalier de 7 heures alors que celui-ci est en pratique presque systématiquement supérieur dans la mesure où les 45 jours de congés annuels, antérieurs à l'application de l'ARTT, ont été généralement maintenus en raison de l'organisation des cycles de travail et de l'année universitaire.

## Annexe n° 9 : la multiplicité des statuts

### Personnels enseignants titulaires

Corps	Décret
<b>Enseignants-chercheurs</b>	
Professeurs des universités	n° 84-431 du 6 juin 1984
Maîtres de conférences	
<b>Enseignants-chercheurs hospitalo-universitaires</b>	
Professeurs des universités-praticiens hospitaliers et professeurs des universités-praticiens des disciplines pharmaceutiques	n° 84-135 du 24 février 1984
Maîtres de conférences des universités-praticiens hospitaliers et maîtres de conférences des universités-praticiens des disciplines pharmaceutiques	
Professeurs des universités de médecine générale	n° 84-431 du 6 juin 1984 et n° 2008-744 du 28 juillet 2008
Maîtres de conférences des universités de médecine générale	
Professeurs des universités-praticiens hospitaliers des centres de soins, d'enseignement, de recherche dentaires	n° 90-92 du 24 janvier 1990
Maîtres des conférences praticiens hospitaliers des centres de soins, d'enseignement, de recherche dentaires	
<b>Enseignants du second degré</b>	
Professeurs certifiés (PRCE)	n° 72-581 du 4 juillet 1972
Professeurs agrégés (PRAG)	n° 72-580 du 4 juillet 1972
Professeurs d'éducation physique et sportive (PEPS)	n° 80-627 du 4 août 1980
Professeurs de lycée professionnel (PLP)	n° 92-1189 du 6 novembre 1992
	n° 93-461 du 25 mars 1993 (obligations de service dans l'enseignement supérieur)
<b>Enseignants du premier degré</b>	
Professeurs des écoles	n° 90-680 du 1 <sup>er</sup> août 1990

Personnels de bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé (BIATSS) titulaires

Corps	Décret
<b>Personnels de l'administration de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur (AENES)</b>	
Administrateurs de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	n° 83-1033 du 3 décembre 1983
Attachés d'administration de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur	n° 2006-1732 du 23 décembre 2006 et n° 2011-1317 du 17 octobre 2011
Secrétaires administratifs de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur	n° 2009-1388 du 11 novembre 2009 et n° 2010-302 du 19 mars 2010
Adjointes administratifs de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur	n° 2006-1760 du 23 décembre 2006 et n° 2008-1386 du 19 décembre 2008
<b>Personnels ingénieurs, techniques de recherche et de formation (IRTF)</b>	
Ingénieurs de recherche	n° 85-1534 du 31 décembre 1985
Ingénieurs d'étude	n° 85-1534 du 31 décembre 1985
Assistants ingénieurs	n° 85-1534 du 31 décembre 1985
Techniciens de recherche et de formation	n° 85-1534 du 31 décembre 1985 et n° 2009-1388 du 11 novembre 2009
Adjointes techniques de recherche et de formation	n° 85-1534 du 31 décembre 1985 et n° 2006-1761 du 23 décembre 2006
<b>Personnels de bibliothèque</b>	
Conservateurs et conservateurs généraux des bibliothèques	n° 92-26 du 9 janvier 1992
Bibliothécaire	n° 92-29 du 9 janvier 1992
Bibliothécaires assistants spécialisés	n° 2009-1388 du 11 novembre 2009 et n° 2011-1140 du 21 septembre 2011
Magasiniers des bibliothèques	n° 88-646 du 6 mai 1988
<b>Personnels sociaux et de santé</b>	
Conseillers techniques de service social	n° 2012-1099 du 28 septembre 2012
Infirmiers	n° 94-1020 du 23 novembre 1994 et n° 2012-762 du 9 mai 2012
Assistants de service social	n° 2012-1098 du 28 septembre 2012

## Personnels non titulaires

<b>Corps</b>	<b>Décret</b>
<b>Enseignants et assimilés</b>	
ATER	n° 88-654 du 7 mai 1988
Lecteurs et maîtres de langue étrangère	n° 87-754 du 14 septembre 1987
Doctorants contractuels	n° 2009-464 du 23 avril 2009
Associés et invités	n° 85-733 du 17 juillet 1985 et n° 91-267 du 6 mars 1991
Associés des CHU dans les disciplines médicales et odontologiques	n° 91-966 du 20 septembre 1991
Invités dans les disciplines médicales et odontologiques	n° 93-128 du 27 janvier 1993
Chargés d'enseignement et attachés d'enseignement dans les disciplines médicales et odontologiques	n° 86-555 du 14 mars 1986
Personnels non titulaires des CHU	n° 84-135 du 24 février 1984
Chef de clinique	n° 2008-744 du 28 juillet 2008
Contractuels enseignants	n° 81-535 du 12 mai 1981, n° 91-259 du 7 mars 1991 et n° 92-131 du 5 février 1992
Chargés d'enseignement et agents temporaires vacataires	n° 87-889 du 29 octobre 1987
<b>Non enseignants</b>	
Contractuels BIATSS	n° 86-83 du 17 janvier 1986
Contrat unique d'insertion	n° 2009-1442 du 25 novembre 2009
Contrats étudiants	n° 86-83 du 17 janvier 1986 et n°2007-1915 du 26 décembre 2007
Vacataires administratifs	n° 77-369 du 28 mars 1977, n° 78-1308 du 13 décembre 1978, n° 2010-235 du 5 mars 2010 et les arrêtés des 7 mai et 9 août 2012

## Annexe n° 10 : complexité et dérives en matière de régime indemnitaire

### Un régime indemnitaire foisonnant

#### **Les principales primes destinées aux enseignants-chercheurs.**

- Prime de recherche et d'enseignement supérieur (décret n° 89-775 du 23 octobre 1989)

Elle est attribuée à tous les enseignants-chercheurs en activité et personnels assimilés ainsi qu'à certains personnels des établissements d'enseignement supérieur et accomplissant l'intégralité de leurs obligations statutaires de service.

- Prime d'encadrement doctoral et de recherche (décret n° 2009-851 du 8 juillet 2009)

Elle peut être accordée pour une période de 4 ans renouvelable, par le président ou directeur après avis de la commission de recherche du conseil académique ou de l'organe en tenant lieu, aux personnels dont l'activité scientifique est jugée d'un niveau élevé, à ceux qui apportent une contribution exceptionnelle à la recherche et aux personnels lauréats d'une distinction scientifique de niveau international ou national. Ces personnels doivent effectuer un service d'enseignement dans un établissement d'enseignement supérieur correspondant annuellement à 42 heures de cours, 64 heures de travaux dirigés ou toute combinaison équivalente. Un arrêté des ministres chargés du budget, de la fonction publique, de l'enseignement supérieur fixe les taux annuels minimum et maximum d'attribution de la présente prime. Le conseil d'administration arrête, après avis de la commission de recherche du conseil académique ou de l'organe en tenant lieu, les critères de choix des bénéficiaires de la PEDR ainsi que le barème afférent au sein duquel s'inscrivent les attributions individuelles.

- Prime d'administration (décret n° 90-50 du 12 janvier 1990)

Elle est accordée de droit aux présidents et directeurs d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et d'établissements publics d'enseignement supérieur. Cette prime est versée pour la durée des fonctions, et son montant est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'enseignement supérieur, du budget et de la fonction publique.

- Prime de charges administratives (décret n° 90-50 du 12 janvier 1990)

Elle peut être perçue si les enseignants-chercheurs titulaires et personnels assimilés, personnels-enseignants et hospitaliers titulaires ou personnels enseignants affectés dans les établissements d'enseignement supérieur exercent des responsabilités administratives au sein de l'établissement. Dans chaque établissement, le président ou le directeur de l'établissement arrête ou modifie, au début de chaque année universitaire, après avis du conseil d'administration, la liste des fonctions pouvant ouvrir droit au bénéfice de cette prime et les taux maximum d'attribution. Les décisions individuelles d'attribution de cette prime ainsi que ses montants individuels sont arrêtés par le président ou le chef d'établissement, après avis du conseil d'administration.

- Prime de responsabilités pédagogiques (décret n° 99-855 du 4 octobre 1999)

Elle peut être attribuée si les enseignants-chercheurs, les autres enseignants et personnels assimilés ainsi que les personnels enseignants et hospitaliers titulaires exercent des fonctions pédagogiques spécifiques en sus des obligations de service. La liste des responsabilités pédagogiques ouvrant droit à la prime, la liste des bénéficiaires et le montant de la prime sont fixés, chaque année, par le président ou le directeur de l'établissement sur proposition du conseil d'administration après avis du conseil des études et de la vie universitaire ou de l'instance en tenant lieu. Le montant annuel est fixé par référence aux taux de l'indemnité pour TD prévu à l'article 2 du décret du 23 décembre 1983 (40,91 euros depuis l'arrêté du 3 décembre 2010) et ne peut lui être inférieur à douze fois (490,92 euros) ni supérieur à quatre-vingt-seize fois (3 927,36 euros).

Concernant les autres enseignants fonctionnaires, ils peuvent, comme les enseignants-chercheurs, bénéficier de la prime de responsabilités pédagogiques (décret n° 89-776 du 23 octobre 1989) et de la prime de charges administratives. Ils bénéficient de la prime d'encadrement doctoral et de recherche, dans les mêmes conditions que la prime de recherche et d'enseignement supérieur pour les enseignants-chercheurs.

### **Les principales primes destinées aux BIATSS**

- Indemnité d'administration et de technicité (IAT - décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002)<sup>65</sup>

Elle est attribuée aux fonctionnaires de catégorie C, aux fonctionnaires de catégorie B dont la rémunération est au plus égale à celle qui correspond à l'indice brut 380 et aux fonctionnaires de catégorie B dont la rémunération à celle qui correspond à l'indice brut 380 (sauf les SAENES) dès lors qu'ils bénéficient par ailleurs des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). Elle concerne également les agents non titulaires nommés sur ces catégories.

Elle est modulée pour tenir compte de la manière de servir de l'agent et exclusive de toute indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS).

- Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS – décret n° 2002-63 du 14 janvier 2002)<sup>66</sup>

Seuls les agents suivants peuvent en bénéficier : les fonctionnaires de catégorie A appartenant à un grade dont l'indice brut terminal est égal ou supérieur à celui de l'indice brut terminal du premier grade du corps des attachés d'administration de l'État (soit l'indice brut 801), les fonctionnaires de catégorie A dont l'indice brut terminal du dernier grade est égal à l'indice brut 700 jusqu'au 30 juin 2015 et à l'indice brut 730 à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2015 et les fonctionnaires de catégorie B dont l'indice brut est supérieur à l'indice brut 380.

<sup>65</sup> Arrêté du 25 février 2002 fixant la liste des corps de fonctionnaires relevant notamment des établissements publics relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur éligibles à l'IAT et arrêté du 26 novembre 2013 fixant les montants de référence de l'IAT en faveur de certains personnels du MENESR.

<sup>66</sup> Arrêté du 25 février 2002 fixant la liste des corps d'assimilation pour l'attribution de l'IFTS aux fonctionnaires en fonctions dans les établissements publics relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur et arrêté du 12 mai 2014 fixant les montants moyens annuels de l'IFTS des services déconcentrés.

Elle ne peut excéder huit fois le montant moyen annuel attaché à la catégorie à laquelle appartient l'agent. Elle varie suivant le supplément de travail fourni et l'importance des sujétions auxquels le bénéficiaire est appelé à faire face dans l'exercice effectif de ses fonctions. Elle ne peut être cumulée avec l'IAT, toute autre indemnité pour travaux supplémentaires et ne peut être attribuée aux agents logés par nécessité absolue de service.

- Prime de participation à la recherche scientifique (PPRS - décret n° 86-1170 du 30 octobre 1986)

Les bénéficiaires sont : les ingénieurs et personnels techniques et de formation qui auront obtenu personnellement des résultats scientifiques contrôlés ou participé directement à des découvertes ou à la mise au point de techniques nouvelles réalisées par des chercheurs ou à raison des travaux supplémentaires qu'ils effectuent ou des sujétions particulières qui leur sont imposées dans leurs fonctions.

Cette prime est exclusive de toute autre indemnité horaire ou forfaitaire pour travaux supplémentaires de quelque nature qu'elle soit. Elle est variable et personnelle. Elle est fixée chaque année par décision du président de l'établissement d'après la valeur des résultats scientifiques obtenus par l'agent ou en fonction des travaux supplémentaires qu'il effectue ou des sujétions particulières qui lui sont imposées dans l'exercice de ses fonctions. Les conditions dans lesquelles sont déterminés les taux moyens, les attributions individuelles et le montant des crédits nécessaires au paiement de cette prime sont fixées par arrêté conjoint du ministre chargé du budget, du ministre chargé de l'enseignement supérieur et du ministre chargé de la fonction publique.

- Indemnité forfaitaire représentative de sujétions et de travaux supplémentaires (décret n° 2002-1105 du 30 août 2002)

Elle est attribuée aux personnels des corps interministériels d'assistants de service social des administrations de l'État et de conseillers techniques de service social des administrations de l'État ou détachés sur un emploi de conseiller pour l'action sociale des administrations de l'État.

Les attributions individuelles sont modulées pour tenir compte des sujétions auxquelles les agents sont appelés à faire face dans l'exercice de leurs fonctions, des travaux supplémentaires effectués, des responsabilités exercées, de l'affectation géographique et de la manière de servir.

L'indemnité ne peut être cumulée avec les indemnités horaires ou forfaitaires pour travaux supplémentaires et l'IAT.

- Prime de fonctions et de résultats (PFR - décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008)

Sont concernés : les fonctionnaires appartenant à des corps de la filière administrative ou détachés sur un emploi fonctionnel de cette filière.

Elle comprend deux parts : une première tenant compte des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées aux fonctions exercées et une seconde tenant compte des résultats de la procédure d'évaluation individuelle prévue par la réglementation en vigueur et de la manière de servir.

Elle est exclusive de toute autres indemnité liée aux fonctions et à la manière de servir à l'exception de celles énumérées par arrêté du ministre chargé de la fonction publique, du ministre chargé du budget et du ministre intéressé.

- Prime de fonctions informatiques (décret n° 71-343 du 29 avril 1971)

Elle est attribuée aux fonctionnaires suivants :

le chef de projet, l'analyste, le programmeur de système d'exploitation, le chef d'exploitation, le chef programmeur, le pupitreur et l'agent de traitement dans les centres automatisés de traitement de l'information ;

le chef d'atelier, le chef opérateur et l'opérateur dans les ateliers mécanographiques ;

le moniteur et le dactylocodeur dans les centres automatisés de traitement de l'information et dans les ateliers mécanographiques.

Elle est variable et personnelle. Elle est allouée compte tenu de la valeur professionnelle et de l'activité de chacun des fonctionnaires et agents susceptibles d'en bénéficier.

- Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE - décret n° 2014-513 du 20 mai 2014)<sup>67</sup>

Au plus tard à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2015, elle concerne les corps d'adjoints administratifs, de secrétaires administratifs des administrations de l'État, des assistants de service social et des conseillers techniques de service social des administrations de l'État, le corps interministériel des attachés d'administration de l'État, les agents qui à la date de publication du décret perçoivent la prime de fonctions et de résultats. Au plus tard à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, l'ensemble des fonctionnaires relevant de la loi du 11 janvier 1984 bénéficient de ces dispositions.

Elle est exclusive de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir à l'exception de celles énumérées par arrêté du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget. Elle intégrera notamment l'IFTS, l'IAT, l'indemnité forfaitaire représentative de sujétions et de travaux supplémentaires, la PFR et la prime de fonctions informatiques.

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans la fonction publique d'État est destiné à réduire le nombre de régimes indemnitaires. Il est applicable, par principe, à l'ensemble des corps et emplois relevant de la fonction publique d'État.

Il intégrera notamment l'essentiel des primes BIATSS citées ci-dessus. Toutefois, la circulaire du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre de ce régime indemnitaire n'évoque pas expressément la PPRS ni les primes relative aux enseignants. Seuls les arrêtés du 20 mai 2014 et du 19 mars 2015 relatifs aux corps des adjoints et des secrétaires administratifs ont été publiés. Or, ces dispositions doivent s'appliquer au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2015 aux corps des adjoints administratifs, des secrétaires administratifs, des assistants de service social et des conseillers techniques de service social et des attachés des administrations de l'État ainsi qu'aux agents qui, à la date de la publication du décret, perçoivent la PFR. De plus, chaque département ministériel doit déterminer les corps et emplois qui n'ont pas vocation à intégrer ce dispositif. Cette définition précise du périmètre du RIFSEEP n'a pas à ce jour été produite par le MESR.

---

<sup>67</sup> Arrêté du 20 mai 2014 pour l'application aux corps d'adjoints administratifs des administrations de l'État et circulaire du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

### Des régimes indemnitaires irréguliers

En application de l'article 20 du titre I du statut de la fonction publique et de l'article 2 du décret n° 85-730 du 17 juillet 1985, des indemnités peuvent compléter le traitement indiciaire. L'attribution d'une indemnité doit être fondée sur le texte législatif ou réglementaire qui l'a créée. Cette obligation a été rappelée dans une circulaire du 1<sup>er</sup> décembre 1999 qui précise que « toute indemnité doit être prévue par un décret simple », et que « les textes indemnitaires doivent être publiés »<sup>68</sup>. La jurisprudence a par ailleurs confirmé que ce texte ne peut être une circulaire, la création d'une indemnité exigeant un décret préalable à son attribution<sup>69</sup>.

Or, dans le cadre des contrôles organiques opérés par la Cour, de multiples irrégularités ont été constatées. Ces dernières sont :

- le défaut de transparence quant à l'attribution des primes :
  - absence d'approbation formelle par le conseil d'administration de la définition ou des revalorisations des régimes de primes, ou approbation a posteriori ;
  - absence complète de cadre défini par l'université fixant le régime des primes ;
- l'existence de primes irrégulières, faute de base juridique :
  - primes versées à certaines catégories de personnels non prévues par les textes (notamment assistants de prévention, médecins contractuels, directeur général des services, agent comptable) ;
  - maintien de primes pourtant supprimées (rétribution pour services rendus dans des opérations de recherche scientifique) ;
  - constitution d'un régime de primes annuelles applicable à tous les contractuels ;
- le non-respect des dispositions réglementaires :
  - non-respect du principe d'exclusivité de certaines primes ;
  - non-respect des conditions d'attribution de primes (dépassement de plafond par exemple) ;
  - absence d'autorisation de cumul d'activité accessoire ;
- le contournement de dispositions réglementaires :
  - versement déguisé de primes sous forme de contrats d'expertise ou de prestations diverses (notamment les droits d'auteur) ;
  - attribution de vacations sans contrepartie constituant de fait un régime de primes ;
  - utilisation de coefficients multiplicateurs dans le cadre des heures complémentaires ;
  - paiement de conventions de prestations d'enseignement à des autoentrepreneurs ou des sociétés, permettant de s'affranchir des niveaux de rémunération des heures complémentaires.

---

<sup>68</sup> Circulaire du 1<sup>er</sup> octobre 1999, JO du 20 octobre 1999 page 15665.

<sup>69</sup> CE, 8 novembre 1991, *Le Ruyet*

## Annexe n° 11 : le parc immobilier universitaire

### Évolution de la SHON, tous établissements MENESR (2007-2014)



Source : MENESR

Concernant les seules universités, la progression globale des surfaces hors œuvre nette a atteint 6,65 % entre 2006 et 2013. A une forte hausse entre 2006 et 2008 a succédé une phase de stabilisation (autour de 15,5 millions de m<sup>2</sup>) entre 2008 et 2011, puis un léger recul en 2013. Sur seule la période 2008-2013, la surface hors œuvre nette globale des universités a diminué de 2,34 % :

### Évolution des surfaces des universités (2006-2013)

(en m <sup>2</sup> )	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2006-2013	2008-2013
SHON (hors parkings couverts)	14 126 146	14 634 509	15 426 246	15 521 647	15 529 145	15 532 672	15 432 817	15 066 000	6,65%	-2,34 %

Source : MENESR

### Évolution des surfaces par activité (global)

(en m <sup>2</sup> SHON)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2006-2013	2008-2013
Locaux utilisés pour l'enseignement	5 003 865	5 675 204	6 576 313	6 523 650	6 451 900	6 389 364	6 186 088	6 674 000	33,38 %	1,49 %
Locaux utilisés pour la recherche	2 797 088	3 065 418	3 158 004	3 233 437	3 242 901	3 292 316	3 195 211	3 830 000	36,93 %	21,28 %
Locaux utilisés pour l'administration	nd	nd	2 259 762	2 091 860	2 003 395	1 998 180	1 930 090	2 050 000	-	-9,28 %
Locaux utilisés pour la documentation	907 493	1 002 531	1 052 782	1 078 084	1 090 289	1 092 185	1 123 335	1 169 000	28,82 %	11,04 %
Nombre de bâtiments	4 509	4 898	5 267	5 394	5 351	5 325	5 330	5 333	18,27 %	1,25 %

Source : MENESR

### Surfaces utilisées pour la recherche (échantillon)

(en m <sup>2</sup> SHON)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2006- 2013	2008- 2013
Angers	25 444	25 444	26 969	26 969	36 818	33 959	34 207	29 283	15,09 %	8,58 %
Clermont I	-	17 958	18 289	31 090	30 490	31 522	31 183	32 582	-	78,15 %
Le Havre	8 393	8 393	8 393	9 608	7 720	7 720	8 195	8 195	- 2,36 %	- 2,36 %
Lille II	26 568	28 600	28 599	28 600	34 734	38 002	37 957	44 455	67,33 %	55,44 %
Montpellier III	-	-	2 696	2 696	3 028	3 273	7 140	7 073	-	162,35 %
Nantes	57 377	58 006	71 743	67 692	67 470	67 089	80 164	84 472	47,22 %	17,74 %
Paris I	9 486	9 486	11 081	11 241	17 464	17 464	17 499	13 938	46,93 %	25,78 %
Paris VI	241 199	246 525	260 452	256 691	263 464	264 474	264 474	261 636	8,47 %	0,45 %
Poitiers	74 357	75 229	78 534	68 423	65 663	67 778	69 620	70 058	- 5,78 %	- 10,79 %
Rennes I	97 810	97 810	102 341	102 357	103 107	104 012	113 683	116 933	19,55 %	14,26 %
Saint-Etienne	18 634	18 753	18 657	18 616	18 635	19 590	19 313	19 476	4,52 %	4,39 %
Toulouse I	10 942	10 942	12 286	12 271	11 854	13 743	13 743	10 791	- 1,38 %	- 12,17 %
<b>Total</b>	<b>570 210</b>	<b>597 146</b>	<b>640 040</b>	<b>636 254</b>	<b>660 447</b>	<b>668 626</b>	<b>697 178</b>	<b>698 892</b>	22,57 %	9,20 %

Source : MENESR

### Surfaces utilisées pour l'enseignement

(en m <sup>2</sup> SHON)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2006- 2013	2008- 2013
Angers	76 746	78 102	80 230	80 230	79 870	78 984	74 870	71 911	- 6,30 %	- 10,37 %
Clermont I		70 683	70 660	61 813	56 769	58 623	58 473	62 227	-	- 11,93 %
Le Havre	29 961	29 961	29 961	29 731	30 403	30 403	30 386	35 222	17,56 %	17,56 %
Lille II	69 526	68 764	69 419	69 465	56 618	57 243	57 375	53 858	- 22,54 %	- 22,42 %
Montpellier III			30 899	30 899	27 946	24 704	25 780	31 246	-	1,12 %
Nantes	144 526	169 268	171 035	167 821	174 884	174 210	163 881	166 809	15,42 %	- 2,47 %
Paris I	50 730	50 730	51 559	48 140	45 089	45 259	42 479	47 572	- 6,23 %	- 7,73 %
Paris VI	74 648	64 057	60 427	59 687	58 082	58 282	58 372	57 101	- 23,51 %	- 5,50 %
Poitiers	203 767	201 339	298 334	215 937	194 156	165 528	158 936	154 052	- 24,40 %	- 48,36 %
Rennes I	154 710	154 872	154 872	155 184	155 184	155 405	137 116	135 833	- 12,20 %	- 12,29 %
Saint-Etienne	79 564	78 845	78 801	78 836	78 804	77 807	77 824	77 326	- 2,81 %	- 1,87 %
Toulouse I	38 326	37 976	35 721	32 950	32 600	36 081	36 081	22 264	- 41,91 %	- 37,67 %
<b>Total</b>	<b>922 504</b>	<b>1 004 597</b>	<b>1 131 918</b>	<b>1 030 693</b>	<b>990 405</b>	<b>962 529</b>	<b>921 573</b>	<b>915 421</b>	- 0,77 %	- 19,13 %

Source : MENESR

Neuf universités sur douze ont enregistré une hausse des surfaces de recherche, qui ont progressé en moyenne de 9,2 %. Les universités de Clermont 1, Lille 2 et Montpellier 3 ont enregistré des hausses supérieures à 50 %.

Dix universités sur douze ont enregistré une réduction des locaux d'enseignement, dans des proportions parfois importantes (- 48,36 % pour l'université de Poitiers) ; la baisse a atteint globalement - 19,13 %.

#### Répartition des surfaces en fonction de leur usage (tous établissements)

Types de surface	2009	2014
Enseignement	44,84 %	39 %
Recherche	24,29 %	22 %
Administration	14,94 %	13 %
Vie étudiante (hébergement, restauration, sport...)	8,75 %	9 %
Documentation	7,17 %	7 %
Logistique/locaux techniques	-	8 %

Source : MENESR

#### Les taux d'occupation (global)

(en %)	2010	2011	2012
Taux d'occupation des amphithéâtres	78,7	79,7	79,5
Taux d'occupation des salles banalisées	66,2	67,4	66
Taux d'occupation global	69,6	70,8	69,8

Source : PAPESR

#### Prévisions de taux d'occupation (programme 150)

(en %)	2012 réalisation	2013 réalisation	2014 prévision	2014 prévision actualisée	2015 prévision	2017 cible
Taux d'occupation des locaux	71	nd	70	71,4	71,6	72

Source : Document de politique transversale « Politique immobilière de l'État », PLF 2015

Taux d'occupation (échantillon)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Angers	-	58 %	58 %	58 %	69 %	70 %	69 %
Clermont 1	-	140 %	84 %	85 %	83 %	73 %	84 %
Le Havre	71 %	68 %	79 %	81 %	78,8 %	70,7 %	67,1 %
Lille 2	79 %	79 %	88 %	80 %	78 %	80 %	80 %
Montpellier 3	56 %	55 %	58 %	107 %	107 %	ND	120 %
Nantes	-	63 %	58 %	60 %	66 %	60 %	59 %
Paris 1	-	117 %	139 %	139 %	139 %	155 %	137 %
Paris 6	-	-	79 %	81 %	81 %	81 %	73 %
Poitiers	-	-	41 %	41 %	42 %	44 %	45 %
Rennes 1	80 %	65 %	69 %	70 %	70 %	71 %	71 %
Saint-Etienne	68 %	68 %	57 %	72 %	72 %	72 %	73 %
Toulouse 1	92 %	92 %	110 %	111 %	108 %	95 %	88 %

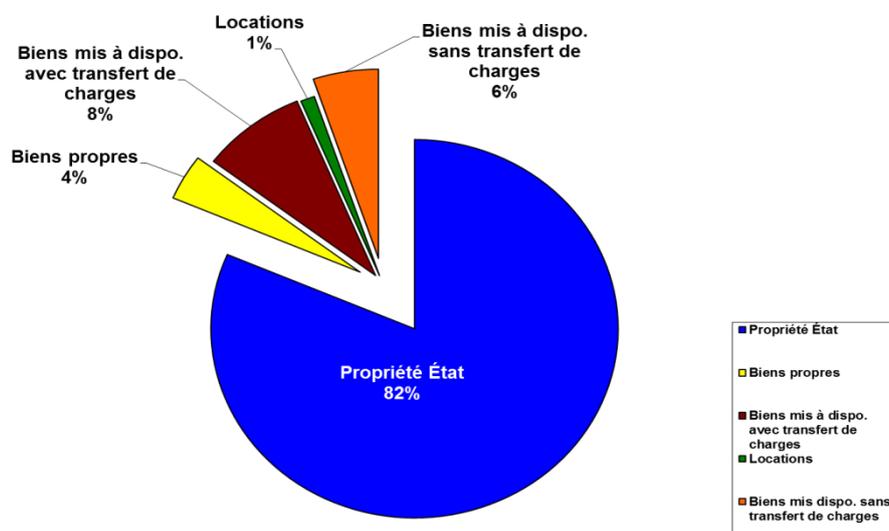
Source : MENESR ; pour Le Havre : données du projet annuel de performances d'établissement

#### La situation domaniale

La grande majorité des universités n'est pas propriétaire de ses bâtiments, même si les universités disposaient, depuis la loi du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation, des mêmes droits et obligations que ceux du propriétaire, y compris la maîtrise d'ouvrage, à l'exception du droit de disposition et d'affectation des biens.

L'article L. 762-2 du code de l'éducation dispose désormais qu'à l'égard des locaux qui leur sont affectés ou mis à disposition par l'État, les établissements « exercent les droits et obligations du propriétaire, à l'exception du droit de disposition et d'affectation des biens. Ils sont toutefois compétents pour conclure sur [ces biens] des contrats conférant des droits réels à un tiers, sous réserve de l'accord préalable de l'autorité administrative compétente et de clauses permettant d'assurer la continuité du service public lorsque les biens concernés sont nécessaires à l'accomplissement de ce service ».

### RÉPARTITION DES SURFACES EN FONCTION DE LA SITUATION DOMANIALE



Source : MENESR

### Évolution de l'état du bâti

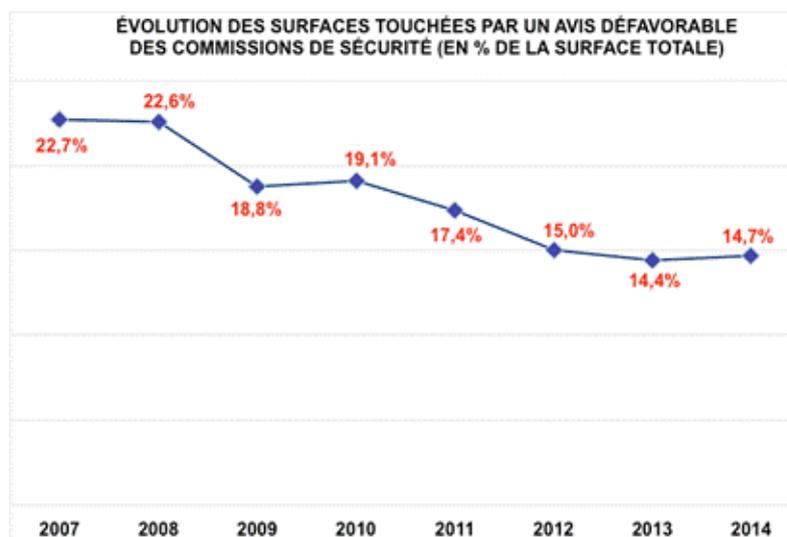
	2010	2011	2012	2013	2014
État A	28 %	30 %	32 %	31 %	33 %
État B	31 %	30 %	30 %	31 %	23 %
Total A-B	59 %	60 %	62 %	62 %	56 %
État C	28 %	28 %	26 %	26 %	26 %
État D	9 %	8 %	8 %	7 %	9 %
État E	4 %	4 %	4 %	4 %	4 %
Total C-D-E	41 %	40 %	38 %	38 %	39 %

Source : MENESR

Pourcentage du parc relevant des catégories A et B (échantillon)

<i>Établissements</i>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<i>Clermont I</i>	30,28 %	34,02 %	34 %
<i>Lille II</i>	90,62 %	90,71 %	91 %
<i>Saint-Etienne</i>	70,03 %	68,90 %	61 %
<i>Montpellier III</i>	51,24 %	54,60 %	54 %
<i>Nantes</i>	75,09 %	41,47 %	46 %
<i>Angers</i>	73,16 %	75,54 %	76 %
<i>Poitiers</i>	88,75 %	88,72 %	89 %
<i>Rennes I</i>	49,64 %	50,67 %	52 %
<i>Le Havre</i>	39,78 %	42,94 %	37 %
<i>Toulouse I</i>	94,68 %	92,84 %	97 %
<i>Paris I</i>	82,45 %	82,61 %	100 %
<i>Paris VI</i>	53,57 %	51,47 %	52 %

Source : MENESR



Source : MENESR

La certification des comptes

La valorisation comptable des immobilisations doit permettre aux universités de mettre en place les mécanismes budgétaires permettant leur renouvellement, notamment par dotation aux amortissements. Toutefois, concernant le parc immobilier, l'établissement d'une valeur comptable par France Domaine se heurte à deux types de difficultés.

L'établissement étant parfois unique dans une ville ou un département, l'évaluation en valeur de marché par la méthode de comparaison (collation des mutations les plus récentes intervenues dans le même secteur géographique que le bien à estimer et portant sur un actif similaire) peut se révéler impraticable.

En raison des spécificités fonctionnelles du parc universitaire (un amphithéâtre situé au centre d'un campus, par exemple), la méthode consistant à mesurer sa valeur vénale potentielle (méthode « par compte à rebours ») peut conduire à des valorisations artificielles, et donc à la fixation de montants d'amortissement peu satisfaisants. Cette difficulté est seulement théorique lorsque l'amortissement est « neutralisé » (lorsque les universités sont affectataires de leur parc immobilier), mais pas en cas d'amortissement dit « réel » lorsque l'université est propriétaire de son parc.

Ces difficultés ont conduit certaines universités à remettre en cause les valeurs d'entrée au bilan transmises par France Domaine. De même, les évaluations de surface réalisées par France Domaine ne correspondent pas aux données du ministère : le module Chorus RE-FX du progiciel de gestion intégrée Chorus, dédié à l'inventaire physique de l'ensemble des biens de l'État et des opérateurs, indique pour l'exercice 2014 un volume de 13 267 988 m<sup>2</sup> SHON pour les universités. France Domaine a engagé en 2014 un programme de fiabilisation des surfaces des opérateurs.

#### Nature des réserves relatives au patrimoine immobilier

	2010	2011	2012	2013
<i>Les évaluations de France Domaine ne précisent pas les méthodes et hypothèses retenues</i>	29	31	31	22
<i>Non application de l'approche par composant</i>	20	24	25	nd <sup>70</sup>
<i>Insuffisance du fléchage entre les immobilisations et les subventions ou dotations qui les financent</i>	14	12	21	7
<i>Actif non comptabilisé de manière exhaustive</i>	12	16	12	2
<i>Amortissements erronés</i>	15	7	8	-
<i>Absence d'inventaire physique exhaustif</i>	12	-	-	-
<i>Absence de régularisations dans les états financiers</i>	2	-	-	-

Source : Cour des comptes

<sup>70</sup> L'approche par composants a été rendue optionnelle par l'instruction GCP-14-0009 du 9 avril 2014.

## Annexe n° 12 : l'organisation de la fonction immobilière

Les directions en charge de l'immobilier ont connu trois types d'évolution :

- une réorganisation de leur périmètre fonctionnel, soit par la création d'une direction unique du patrimoine et de la logistique (Cergy-Pontoise, Nantes, Poitiers), soit au contraire par la séparation des entités chargées de l'immobilier et de la logistique (Le Havre ou Paris I) ; dans une configuration atypique (Angers), une petite direction du patrimoine est positionnée comme un bureau d'étude, l'ensemble des fonctions d'exécution de la maintenance étant externalisé ;
- un élargissement du périmètre de compétence géographique de la direction centrale : à l'université de Poitiers, la restructuration des trois écoles (management, économie, droit) a ainsi fait entrer un quart des surfaces dans les missions de la direction centrale de l'immobilier ;
- un renforcement des moyens affectés à la fonction, dont l'appréciation doit toutefois tenir compte de la variable de l'externalisation : le poids de la fonction immobilière en ETP dans l'effectif des établissements est globalement corrélé aux surfaces gérées, mais la variable de l'externalisation peut contredire cette tendance comme c'est le cas pour les universités d'Angers ou de Paris VI.

Ces restructurations doivent tenir compte de deux écueils : une dispersion des personnels (notamment de logistique) dans les composantes peut compliquer l'élaboration d'une vision globale, qui peut être accentuée par des pratiques d'imputation comptable des dépenses immobilières différentes selon les composantes ; d'autre part, l'externalisation de certaines fonctions ne doit pas être poussée au point de ne plus conserver en interne des compétences de pilotage et d'expertise, d'autant plus nécessaires que l'immobilier universitaire est majoritairement « atypique ».

La branche G « Patrimoine, logistique, prévention et restauration » est l'une des huit « branches d'activité professionnelle » de la filière ITRF. En 2014, la branche G représentait 22,60 % de l'effectif total de la filière ITRF, toutes catégories confondues, mais les IGR de la branche représentaient seulement 6,55 % de l'effectif total des IGR, et les IGE 6,12 % du total des IGE.

En revanche, compte tenu des besoins en postes liés aux métiers de la logistique, les agents de catégorie C (adjoint technique de recherche et de formation) de la branche G représentaient 42,13 % de l'effectif global de leur catégorie en 2014.

La situation d'emploi dans les seules universités confirme ces tendances : les IGR de la branche G représentaient 7 % des IGR affectés en université, alors que 43,3 % des adjoints techniques des universités relevaient de la branche G.

Les outils de gestion immobilière

<i>(en %)</i>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<i>Établissements équipés d'un logiciel de gestion du patrimoine immobilier</i>	51,5	58,1	61,6
<i>Établissements avec logiciel de gestion technique centralisé des bâtiments</i>	50	63	61,1
<i>Établissements avec logiciel de gestion des salles centralisé</i>	87,1	90,4	90,4

Source : PapESR

## Annexe n° 13 : gestion et maintenance

### Évolution comparée des surfaces et des dépenses d'exploitation

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008-2013
<b>Rennes 1</b>							
SHON en m <sup>2</sup>	359 424	353 690	354 576	355 744	360 685	371 238	3,29%
Dépenses d'exploitation en €	4 304 864	6 041 838	6 128 670	6 190 738	6 357 785	8 192 367	90,30%
Dépenses de maintenance courante en €	451 864	630 551	667 381	720 940	702 969	819 570	81,38%
<b>Paris 6</b>							
SHON en m <sup>2</sup>	438 262	424 645	432 627	434 097	436 858	436 296	-0,45%
Dépenses d'exploitation-maintenance en €	18 985 311	20 573 014	22 639 670	24 093 607	23 524 289	22 631 142	19,20%
<b>Le Havre</b>							
SHON en m <sup>2</sup>	82 599	83 702	83 569	81 169	81 169	85 697	4%
Dépenses d'exploitation-maintenance en €	6 562 706	7 299 809	7 253 418	7 692 385	7 468 199	8 036 061	22%
<b>Saint-Etienne</b>							
SHON en m <sup>2</sup>	133 017	133 035	134 777	139 996	142 906	142 894	6,91%
Dépenses d'exploitation-maintenance en €	4 326 743	4 329 911	5 214 502	4 928 719	4 949 731	5 339 671	23,41%

	2010	2011	2012	2013	2010-2013
<b>Lille 2</b>					
SHON en m <sup>2</sup>	199 530	199 465	199 639	194 631	-2,46%
Dépenses d'exploitation-maintenance en €	4 841 764	5 289 221	5 434 644	6 085 718	25,69%
<b>Montpellier 3</b>					
SHON en m <sup>2</sup>	69 716	79 090	79 434	77 014	10,47%
Dépenses d'exploitation-maintenance en €	1 414 851	1 922 884	2 035 201	1 920 393	35,73%

Source : réponses enquête

### Le financement de l'immobilier

En complément d'un financement interne de l'investissement par la capacité d'autofinancement, le financement externe de l'immobilier universitaire est assuré par plusieurs canaux fonctionnant selon des périodicités variables :

- les crédits de maintenance et d'exploitation, ainsi que les crédits dédiés à la masse salariale de la fonction immobilière, sont intégrés à la dotation globale de l'établissement et versés sur un rythme annuel ;
- les crédits de mise aux normes en matière de sécurité ou d'accessibilité font l'objet de plans de financement périodiques dédiés, dont la périodicité est plus aléatoire ;

- les crédits destinés aux opérations lourdes de constructions ou de restructurations ne sont pas affectés directement aux établissements, mais transitent par les contrats de projet État-Régions (CPER) gérés par les rectorats ;
- enfin, des crédits extrabudgétaires (opération Campus, « Campus prometteurs ») contribuent, sur les sites universitaires sélectionnés, à financer des travaux immobiliers. Ils peuvent prendre la forme de partenariats public-privé.

### La maintenance

La notion de maintenance, définie techniquement notamment par une norme AFNOR, recouvre des actions d'intensité différente ; l'imputation comptable des dépenses de maintenance en comptes de classe 2 (investissement) ou de classe 6 (charges) peut varier selon les établissements, ce qui rend les comparaisons peu pertinentes lorsque le niveau des dépenses de maintenance est établi sur un mode déclaratif.

La norme AFNOR FD X 60-000, publiée en 2002, définit la maintenance comme « l'ensemble de toutes les actions techniques, administratives et de management durant le cycle de vie d'un bien, destinées à le maintenir ou à le rétablir dans un état dans lequel il peut accomplir la fonction requise ».

Les niveaux de maintenance sont définis au regard de la technicité des opérations et de leur occurrence (opérations récurrentes, répétitives, occasionnelles). Cinq niveaux sont communément détaillés :

- 1<sup>er</sup> niveau : actions simples nécessaires à l'exploitation et réalisées sur des éléments facilement accessibles en toute sécurité à l'aide d'équipements de soutien intégrés au bien. Ce type d'opération peut être effectué par l'utilisateur du bien à l'aide des instructions d'utilisation. Exemples en maintenance préventive : ronde de vérification des états et de bon fonctionnement : éclairage, ouvrants, plomberie, revêtements, étanchéité, graissages, lubrifications (paumelles des portes, fenêtres, etc.) et en maintenance corrective : remplacement des ampoules, opérations de serrurerie courantes, remplacement d'éléments d'usure ou détériorés, sur des éléments composants simples et accessibles.

- 2<sup>e</sup> niveau : actions qui nécessitent des procédures simples et/ou des équipements de soutien (intégrés au bien ou extérieurs) d'utilisation ou de mise en œuvre simple. Ce type d'actions est effectué par un personnel qualifié avec les procédures détaillées et les équipements définis dans les instructions de maintenance. Exemples en maintenance préventive : vérification des réseaux eau, contrôle de robinetterie, vérification des mises à la terre, contrôle de fissuration et d'étanchéité des terrasses, nettoyage des descentes des eaux pluviales, désherbage des terrasses. En maintenance corrective : réparations par échange standard et réglages simples d'équipements, remplacement de sources lumineuses retouche de peinture et de revêtements remplacement des prises électriques et interrupteurs détériorés.

- 3<sup>e</sup> niveau : opérations qui nécessitent des procédures complexes et/ou des équipements portatifs, d'utilisation ou de mise en œuvre complexes. Ce type d'opération peut être effectué par un technicien qualifié, à l'aide de procédures détaillées. Exemples en maintenance préventive : contrôle d'étanchéité des baies vitrées en façade, des terrasses, repérage des fissurations, pose de témoins corrective : Diagnostic d'état avec usage d'équipements de soutien portatifs (usage de terminaux portables d'interrogation d'automates) Remplacement de sous-ensembles et réglages : serrures, ferme-portes, robinetteries, appareils d'éclairage, remplacement de vitrerie simple, reprise de dégradation partielle sur porte, fenêtre...

- 4<sup>e</sup> niveau : opérations dont les procédures impliquent la maîtrise d'une technique ou technologie particulière et/ou la mise en œuvre d'équipements spécialisés. Ce type d'opération de maintenance est effectué par un technicien ou une équipe spécialisée. Exemples : en maintenance préventive, thermographie des bâtiments, et corrective : remplacement de porte et mise en peinture, réparations de fissures et défauts d'étanchéité, reprise de fuite de toiture.

- 5<sup>e</sup> niveau : opérations dont les procédures impliquent un savoir-faire, faisant appel à des techniques ou technologies particulières, des processus et/ou des équipements de soutien industriels. Ce type d'opérations de maintenance (rénovation, reconstruction, etc.) est effectué par le constructeur ou par un service ou société spécialisée avec des équipements de soutien définis par le constructeur et donc proches de la fabrication du bien concerné. Exemples : Réfection d'une chaussée ou d'un réseau Reprise complète d'un revêtement, d'un faux plancher ou d'un faux-plafond dans un bureau ou un local Réfection d'une zone terrasse en étanchéité.

Ces opérations sont également appelées opérations de « petit entretien » et de « gros entretien », la norme AFNOR FDX n'intégrant pas les opérations de « renouvellement ». La notion de « gros entretien et renouvellement (GER) » est propre aux contrats de chauffage et n'est pas définie par la FD X 60-000. Concernant les contrats d'exploitation de chauffage, les niveaux courants d'intervention consacrés par l'usage et le cahier des charges techniques générales (CCTG n°2008) sont P1 : « Energie (consommation) », P2 : « Conduite et petit entretien » et P3 : « Gros entretien et renouvellement ».

*Source : AFNOR*

Les crédits inscrits au titre de l'action 14 « immobilier » du programme 150 concernent l'ensemble des opérateurs du programme 150 et non les seules universités. En 2012, les crédits de maintenance et logistique immobilière alloués aux établissements d'enseignement supérieur sous tutelle du MESR s'élevaient à 417,27 M€ en CP, soit 22,67 €/m<sup>2</sup> pour une surface totale de 18,42 millions de m<sup>2</sup>. Pour les seules universités, qui représentaient 74,5% des dépenses de fonctionnement des opérateurs du programme 150 en 2012<sup>71</sup>, le montant des crédits alloués au titre de cette sous-action s'établissait à 364,67 M€, soit 22,10 €/m<sup>2</sup> pour une surface hors œuvre nette de 16,5 millions de m<sup>2</sup>.

### **Montants des crédits de maintenance et logistique immobilière du programme 150 (en CP)**

(en M€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	PLF 2014	PLF 2015
Maintenance et logistique	420,50	434,21	419,00	415,97	417,27	416,79	434,14	433,97

*Source : RAP annuels du programme 150 et documents budgétaires*

Le mode d'attribution des crédits de logistique immobilière et de maintenance ne permet pas de mesurer a priori les montants effectivement consacrés par les universités à ces actions. Alors que ces crédits étaient précédemment fléchés, ils sont intégrés depuis 2009 à la subvention pour charges de service public versée aux établissements dans le cadre du nouveau

<sup>71</sup> *Source : Rapport annuel de performances de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur », 2012.*

modèle d'allocation des moyens. Seul l'examen a posteriori des comptes financiers des établissements permet d'identifier le niveau de ces crédits, chaque université pouvant pratiquer, dans le cadre de son autonomie de gestion, un transfert de ces crédits vers d'autres destinations.

Évolution des montants déclarés consacrés à la maintenance (tous établissements sous tutelle MENESR)

(en €)	2010	2011	2012	prévision 2013
Maintenance / GER	133 256 263	108 341 160	108 089 856	120 995 345

Source : MENESR

Comparaison des crédits budgétaires et des dépenses des établissements (dont universités) au titre de la maintenance-logistique

en M€	2010	2011	2012	2013
Crédits inscrits à l'action 14 au titre de la maintenance-logistique (a)	419	415,97	417,27	416,79
Dépenses effectives déclarées des établissements MENESR (b)	133,25	108,34	108,09	121 <sup>72</sup>
(a)-(b)	285,75	307,63	309,18	295,79
En %	31,80 %	26,05 %	25,90 %	29,03 %

Source : calcul Cour des comptes

Évolution des dépenses de maintenance/GER (échantillon, enquête 2012)

	2010	2011	2012	prév 2013
Angers	1 223 704	1 037 587	1 208 743	1 822 553
Lille 2	2 010 000	1 235 000	1 268 000	2 218 000
Montpellier 3	445 845	151 825	157 803	367 485
Nantes	4 059 935	1 335 007	2 790 981	1 635 000
Paris 1	2 627 263	1 702 952	1 278 752	1 639 280
Paris 6	14 705 828	6 029 450	4 461 486	4 650 000
Rennes 1	4 327 000	3 657 000	2 542 000	2 650 000
Saint-Etienne	1 469 064	1 420 517	1 612 342	1 089 741

Source : MENESR

<sup>72</sup> Montant prévisionnel.

Niveau des dépenses de maintenance-GER de l'échantillon  
(2012, hors établissements ayant obtenu la dévolution du patrimoine)

	Dépenses en €	SHON en m <sup>2</sup>	Dépenses en €/ m <sup>2</sup>
Montpellier III	157 803	79 434	1,99
Le Havre	192 151	81 169	2,37
Lille II	1 268 000	192 519	6,59
Nantes	2 790 981	416 984	6,69
Rennes I	2 542 000	352 185	7,22
Angers	1 208 743	159 403	7,58
Paris VI	4 461 486	436 858	10,21
Saint-Etienne	1 612 342	142 906	11,28
Paris I	1 278 752	109 255	11,70

Source : MENESR

La consolidation des données financières de l'investissement : l'exemple du volet  
« Recettes » du PPI de l'université de Poitiers

		2011	2012	2013	2014	TOTAL
<b>RECETTES</b>		3 218 802	3 317 000	2 550 000	3 000 000	
Fonctionnement	<b>Fonctionnement</b>	<b>6 756 003</b>	<b>14 315 894</b>	<b>13 667 070</b>	<b>13 950 000</b>	<b>328 975 801</b>
	Contribution du budget principal	4 056 003	3 515 894	2 867 070	3 150 000	67 075 801
	dont reversements composantes	837 201	198 894	317 070	150 000	4 653 166
	Dotation dévolution Etat	2 700 000	10 800 000	10 800 000	10 800 000	261 900 000
	<b>Ressources propres</b>	<b>202 006</b>	<b>458 710</b>	<b>541 532</b>	<b>1 326 000</b>	<b>10 171 748</b>
	Produits de cession bâtiment				994 000	1 793 000
	Locations, redevances, AOT	126 207	381 781	304 761	212 000	5 349 249
	Reversements tiers extérieurs	75 799	26 929	186 770,60	20 000	729 499
	Recettes activités FC/DU, part immo		50 000	50 000	100 000	2 300 000
Investissement	<b>Subventions d'équipement</b>	<b>1 220 500</b>	<b>527 027</b>	<b>4 045 781</b>	<b>4 016 536</b>	<b>22 530 494</b>
	Etat XIII CPER	980 500	90 000	937 000	382 500	2 890 000
	Collectivités XIII CPER	140 000	344 000	2 801 500	2 266 600	6 811 500
	Collectivités hors CPER					9 500 000
	Autres subventions d'équipement	<b>100 000</b>	<b>93 027</b>	<b>307 281</b>	<b>1 367 436</b>	3 328 994
<b>SOUS-TOTAL RECETTES</b>		<b>8 178 509</b>	<b>15 301 631</b>	<b>18 254 383</b>	<b>19 292 536</b>	<b>361 678 043</b>

Source : document présenté en conseil d'administration du 7 mai 2014

## **Annexe n° 14 : la dévolution**

### **Les conditions d'expérimentation de la dévolution**

La dévolution, ou transfert de la propriété du patrimoine, prévue à l'article L. 719-14 du code de l'éducation issu de l'article 32 de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007, ne peut intervenir qu'après l'acquisition et la maîtrise des responsabilités et compétences élargies : l'article 3 du décret n° 2008-606 du 26 juin 2008 dispose que « le transfert des biens mobiliers et immobiliers prévu à l'article L. 719-4 du code de l'éducation peut bénéficier aux établissements publics administratifs disposant des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines. »

Selon le ministère, « la dévolution doit permettre tout à la fois d'améliorer la performance de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire, en donnant aux établissements un élément supplémentaire de maîtrise de leur politique, et d'optimiser et améliorer le parc immobilier mis à la disposition des établissements.<sup>73</sup> » Le transfert de propriété apparaît cohérent avec le régime d'autonomie des universités en leur offrant de nouvelles possibilités d'action : l'accession à la pleine propriété des biens immobiliers permet à l'établissement d'être maître d'ouvrage de plein droit de ses travaux, conçus sur la base des besoins liés à ses missions et de ses moyens financiers. Elle est supposée favoriser une gestion plus active du parc immobilier ; la vente des locaux peu occupés peut ainsi réduire les coûts de fonctionnement et générer des ressources propres, les produits des cessions revenant en intégralité aux universités.

En contrepartie, l'établissement doit être à même de gérer son parc de façon autonome, en remplissant plusieurs conditions nécessaires au bon exercice de l'autonomie en matière d'immobilier, notamment une stratégie immobilière bien définie, des compétences pour la mettre en œuvre, une connaissance complète du patrimoine immobilier et de ses coûts associés et un système efficace de gestion des locaux de recherche et d'enseignement<sup>74</sup>.

### **Un transfert expérimental soutenu par un fort accompagnement financier**

En 2009 a été constitué un groupe d'expérimentation composé de neuf universités candidates à la dévolution (Clermont I, Poitiers, Toulouse I, Corte, Avignon, Paris II, Paris VI, Cergy-Pontoise et Marne-la-Vallée). Les trois universités retenues en 2011 (Clermont I, Poitiers et Toulouse I) étaient uniquement celles qui avaient satisfait aux pré-requis de la dévolution, les autres établissements ayant renoncé à leur candidature. Le calcul du niveau de dotation annuelle récurrente, la signature des conventions de dévolution et la préparation des actes notariés ont été réalisés entre 2011 et 2013.

Le transfert a été précédé par une remise à niveau du parc immobilier en matière de mise en sécurité et d'accessibilité (prévue par l'article L. 719-14 du code de l'éducation), sur le fondement des diagnostics réalisés par les établissements et des schémas directeurs de mise

---

<sup>73</sup> Note de la DGESIP, « Bilan d'étape de l'expérimentation de la dévolution du patrimoine aux universités », mars 2014.

<sup>74</sup> Source : rapport du comité de suivi de la loi LRU, novembre 2012.

en sécurité réalisés en 2009-2010. Elle a été financée en 2009 et en 2010 dans le cadre du plan de relance.

#### Dates de la dévolution

Universités	Date de signature de la convention	Décisions France Domaine/DGESIP	Signature des actes notariés
Clermont 1	19 avril 2011	9 juin 2011	21 mars 2012, 6 juillet 2012, 12 juillet 2013
Poitiers	2 septembre 2011	9 mai 2012	26 juin 2013
Toulouse 1	13 mai 2011	4 avril 2012	16 octobre 2012

Source : MENESR

Les conventions de dévolution prévoient qu'un bilan formel de l'expérimentation soit réalisé à l'issue du contrat pluriannuel (en 2016 pour Toulouse I, en 2017 pour Clermont I et en 2018 pour Poitiers). À cette occasion, la dotation récurrente devrait être ajustée, à hauteur de 95 % en fonction de l'évolution des effectifs d'étudiants présents et du nombre de producteurs hébergés, et 5 % en fonction de la performance de gestion immobilière de l'établissement. Le ministère a réalisé un premier bilan d'étape de la dévolution en 2013.

### **Une amélioration des conditions de pilotage de l'immobilier**

Afin de satisfaire aux conditions préalables au transfert du patrimoine, les trois universités ont renforcé les moyens, compétences et outils nécessaires à la gestion de leur patrimoine.

La modification de la gouvernance a été réalisée par l'implication de la présidence et la création d'entités spécifiques. À Clermont 1, les questions immobilières sont suivies directement par le Président. Un « comité stratégique immobilier » réunit toutes les trois semaines le Président, le vice-Président du conseil d'administration, le directeur général des services, l'agent comptable, le directeur de l'immobilier et de la logistique et le directeur des affaires financières. À Toulouse 1, outre le Président, un vice-président est en charge des questions immobilières ainsi qu'une chargée de mission développement durable. Un « comité des engagements » se réunit quatre fois par an pour suivre la programmation immobilière, également présentée en conseil d'administration à l'occasion notamment des votes budgétaires et des présentations des PPI. À Poitiers, une vice-présidence finances et patrimoine a été créée en 2009. Depuis 2012, un vice-président est en charge du patrimoine et du développement durable, en lien étroit avec le vice-président en charge des moyens.

Un renforcement des directions immobilières par le recrutement de nouvelles compétences, l'augmentation de l'effectif de la direction du patrimoine ou la centralisation de la gestion. L'université Toulouse 1 a créé en 2012 une nouvelle direction du patrimoine en charge du management des projets, de la gestion des actifs, de la gestion de l'occupation, de la logistique immobilière et du fonctionnement courant. Une division en charge des projets immobiliers a été créée, nécessitant le recrutement d'un ingénieur, d'un assistant ingénieur et d'un technicien. La division en charge du contrôle budgétaire et du pilotage a été renforcée

par deux agents, dont l'un chargé du suivi de la programmation. Le service des marchés a été renforcé d'un ETP compte tenu du nombre de projets en maîtrise d'ouvrage. Enfin, la division en charge de la logistique a également bénéficié d'emplois additionnels. Une refonte en profondeur des processus (découpage de la programmation en programmes et en opérations) a été engagée.

L'université de Poitiers a mis en place un pilotage totalement centralisé de la fonction immobilière. L'évolution des responsabilités a nécessité l'acquisition de nouvelles compétences par des recrutements de personnels dans les secteurs de la maîtrise d'ouvrage, de la voirie, de la maintenance, de la gestion de patrimoine, des marchés publics de travaux, de la logistique et de l'hygiène et sécurité.

À Clermont 1, le service s'est doté de nouvelles compétences en 2009 afin d'accompagner la mise en place et le suivi d'outils de pilotage (création d'un poste de chargé des données patrimoniales, d'un poste de chargé des affaires patrimoniales et de la politique immobilière et d'un poste de cadre financier). En 2011, l'équipe du pôle des travaux immobiliers a été renforcée et un dessinateur à temps plein a été recruté. En 2013, la multiplicité des procédures de passation de marchés publics ainsi que la lourdeur de leur exécution financière ont amené la création d'un poste de responsable de la cellule « marchés travaux » (deux personnes).

La mise en place des outils techniques de gestion de patrimoine intégrant les données patrimoniales et un volet financier et budgétaire. L'université de Poitiers dispose d'un logiciel de gestion de patrimoine depuis 1996. Elle a regroupé en 2012 l'ensemble de ses systèmes d'information liés au patrimoine dans un outil unique et centralisé, opérationnel depuis la rentrée 2014. Un logiciel centralisé de gestion des salles a été mis en service à partir de 2011 ; il est utilisé par l'ensemble des composantes. L'utilisation du logiciel a permis à la direction de l'immobilier de fiabiliser le taux d'occupation à partir de l'année universitaire 2011. Toulouse 1 a acquis un logiciel de gestion des projets immobiliers qui facilite le pilotage des plannings et des budgets de chaque opération (plus d'une centaine d'opérations répertoriées). Il est interfacé avec SIFAC afin de garantir la cohérence des données. À Clermont 1, la direction de l'immobilier a mis en place un logiciel de gestion du patrimoine en interne. Une base de données Access regroupe toutes les données patrimoniales et un volet financier et budgétaire. Les plans sont intégrés sur le logiciel de DAO AutoCad.

La mise en place d'un suivi financier spécifique et pluriannuel : les conventions de dévolution ont prévu qu'un programme pluriannuel d'investissement et un programme pluriannuel de gros entretien soient joints au budget des établissements. Elles ont devancé les dispositions du décret n° 2014-604 du 6 juin 2014 relatif au budget et au régime financier des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche, en obligeant les trois établissements à créer un budget annexe destiné à financer les opérations de GER à compter de 2012<sup>75</sup>. L'université de Poitiers distingue les opérations de dépenses et de recettes prises en compte dans le budget général (dépenses de fluides, d'hygiène et sécurité) et celles intégrées dans un service à comptabilité distincte (SACD) « Patrimoine » : dépenses de GER, de mises aux normes notamment.

---

<sup>75</sup> Le budget annexe immobilier a été rendu obligatoire pour les établissements bénéficiant de la dévolution du patrimoine par le décret n° 2014-604 du 6 juin 2014, cette disposition étant facultative pour les autres.

## Un niveau de financement du gros entretien et du renouvellement élevé et sécurisé dans le temps

Outre le montant élevé de dotation au m<sup>2</sup>, l'apport essentiel de la dotation récurrente de dévolution est l'assurance d'une visibilité pluriannuelle sur les recettes, qui confère aux universités la capacité à établir une programmation pluriannuelle de leurs opérations. La directrice générale des services de Toulouse I a souligné qu'« alors que toute programmation de gros travaux était jusque-là hasardeuse, soumise à l'obtention de crédits CPER, plan de relance ou FEDER, nous sommes aujourd'hui, grâce à la dévolution, capables et obligés de programmer à 25 ans, aussi bien l'entretien que les gros travaux.<sup>76</sup>»

Selon le bilan d'étape (2013) de l'université Toulouse I, sur la base d'une SHON de 85 750 m<sup>2</sup> (IEP et IUT compris), l'université aura consacré 4 940 608 €/an au GER (soit 57 €/m<sup>2</sup>) sur la période 2011-2017. Au-delà de 2017, les ratios retenus dans le PPI pour dimensionner les budgets annuels de GER sont de 21 €HT/an/m<sup>2</sup> SHON jusqu'en 2029 puis de 25 €HT/an/m<sup>2</sup> SHON au-delà de 2030.

Afin d'éviter que la dotation soit utilisée à d'autres fins, les conventions de dévolution, en plus de l'obligation de créer un budget annexe, intègrent systématiquement<sup>77</sup> une disposition selon laquelle les dépenses de GER sur les cinq années suivant la signature de la convention doivent être « en moyenne égales ou supérieures à la contribution de dévolution accrue des autres ressources consacrées au GER » :

- selon le programme pluriannuel immobilier de l'université de Poitiers, actualisé en 2014, la moyenne annuelle des dépenses de GER pour la période 2013-2017 (15,11 M€) est supérieure aux recettes de fonctionnement intégrant la dotation de dévolution (13,96 M€) ;
- le bilan d'étape réalisé en 2013 par Toulouse I indique que « de 2011 à 2017, la contribution moyenne de l'État au budget annexe immobilier est de 4 464 285 €. Le GER programmé sur la même période est de 4 940 608 €. »

La dotation récurrente de dévolution ne constitue pas la source unique des recettes de fonctionnement de l'immobilier, le budget annexe pouvant être alimenté par le budget général :

- pour Toulouse I, la part de la dotation de dévolution dans les recettes inscrites au PPI s'élève à un maximum de 64,1 % en 2012 ;
- pour Poitiers, la part de la dotation de dévolution dans le total des recettes inscrites au PPI ne dépasse pas 71 % jusqu'en 2017 ;
- à Clermont I, la part de la dotation dans les recettes totales du PPI atteint un maximum de 77,68 % en 2017. Une partie du fonds de roulement du budget principal (15,2 M€) a été transféré au budget annexe immobilier en 2012 afin de financer le pic de dépenses immobilières entre 2014 et 2016 (un montant maximum de 23,1 M€ est prévu en 2015).

<sup>76</sup> Source : dépêche AEF n° 477854, 21 mars 2014.

<sup>77</sup> Article 12 de la convention de Poitiers, article 13 de la convention de Toulouse I et article 14 de la convention de Clermont I.

Part de la dotation de dévolution dans les recettes du PPI de Poitiers (période 2011 à 2017) :

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Contribution budget principal	4 056 003	3 515 894	2 867 070	3 515 709	3 150 000	3 150 000	3 150 000
Dotation de dévolution	2 700 000	10 800 000	10 800 000	10 800 000	10 800 000	10 800 000	10 800 000
<b>Total recettes fonctionnement</b>	<b>6 756 003</b>	<b>14 315 894</b>	<b>13 667 070</b>	<b>14 315 709</b>	<b>13 950 000</b>	<b>13 950 000</b>	<b>13 950 000</b>
<i>Part de la dotation de dévolution dans les recettes de fonctionnement</i>	39,96%	75,44%	79,02%	75,44%	77,42%	77,42%	77,42%
Ressources propres	202 006	458 710	541 532	1 247 500	561 000	902 000	332 000
Subventions d'équipement dont CPER	1 220 500	527 027	4 045 781	3 318 860	2 903 026	1 015 300	765 000
<b>Total recettes</b>	<b>8 178 509</b>	<b>15 301 631</b>	<b>18 254 383</b>	<b>18 882 069</b>	<b>17 414 026</b>	<b>15 867 300</b>	<b>15 047 000</b>
<i>Part de la dotation de dévolution dans le total des recettes</i>	33,01%	70,58%	59,16%	57,20%	62,02%	68,06%	71,78%

Source : réponse à l'enquête

## Un effet encore limité sur le parc

En raison du caractère récent du transfert réel de la propriété (la signature des actes notariés s'est déroulée entre octobre 2012 et juillet 2013 selon les universités), les actions entreprises dans le cadre de l'expérimentation n'ont pas encore produit d'effets notables.

### *Une valorisation limitée du patrimoine*

Sur le plan financier, la cession du patrimoine est en théorie favorisée par l'exonération de la contribution au désendettement de l'État, en application de l'article 61 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

Mais la mise en place d'une politique de cession est davantage conditionnée aux besoins en surfaces des établissements qu'aux incitations financières. Le SPSI de l'université Clermont I mentionne ainsi « une surface légèrement excédentaire (de l'ordre de 7 %) à l'horizon 2025 », mais « un déficit de surfaces sur les fonctions supports », et l'université n'a pas inscrit de produits prévisionnels de cession dans son PPI. Le PPI de Toulouse I (version de juin 2013) mentionnait une cession du bâtiment actuel de l'IEP en 2015, pour une valeur évaluée par France Domaine à 5,8 M€, mais l'opération a été abandonnée. Dans son bilan d'étape 2013, Toulouse I souligne que « le schéma directeur de l'université montre une insuffisance de surfaces d'enseignement notamment qui interdit une valorisation du patrimoine dans le sens où nous disposerions de surfaces inutiles et/ou inutilisées qu'il conviendrait de mieux valoriser ».

Concernant l'université de Poitiers, l'article 8 de la convention de dévolution précise que l'établissement s'engage à « veiller à l'adéquation du parc immobilier avec les orientations stratégiques » retenues dans le SDI et à « valoriser économiquement son parc immobilier lorsqu'il n'est pas nécessaire à l'exercice de ses missions d'enseignement et de recherche ». L'université dispose de surfaces importantes en raison notamment de l'intégration en 2008 des 30 155 m<sup>2</sup> de l'IUFM de Poitou-Charentes. Le SDIA et le SPSI ont

prévu son redéploiement sur les trois sites principaux de l'université afin d'atteindre l'objectif de réduction des surfaces de l'université (fixé à - 80 000 m<sup>2</sup>).

Le SPSI prévoyait de réduire sur cinq ans les surfaces occupées de 53 205 m<sup>2</sup> nets (correspondant à - 79 502 m<sup>2</sup> et à 26 297 m<sup>2</sup> de constructions nouvelles) et évaluait les produits de cession à 4,62 M€.

#### Estimation des produits de cession (université de Poitiers)

Bâtiments	m <sup>2</sup>	Estimation	Produits de cession	Année
BU Droit - Lettres	10642	5 200 000,00 €	détruit, voir terrain	
CRHIA	963	900 000,00 €	900 000,00 €	2015
Résidence Gémini	250	229 000,00 €	229 000,00 €	2011
Beausite	436	440 000,00 €	440 000,00 €	2014
CFMI	328	130 000,00 €	130 000,00 €	2013
GU1	1587	158 700,00 €	détruit, voir terrain	
	<b>sous-total</b>	<b>7 057 700,00 €</b>	<b>1 699 000,00 €</b>	
Terrains	m <sup>2</sup>	Estimation	Vente	Année
BU Droit - Lettres	7080	283 200,00 €	283 200,00 €	2015
Plaine Est	51300	2 052 000,00 €	2 052 000,00 €	2016
CFMI	17542	440 000,00 €	440 000,00 €	2013
Rue Cathédrale	241	10 000,00 €	10 000,00 €	2011
GU1	1600	144 000,00 €	144 000,00 €	2011
	<b>sous-total</b>	<b>2 929 200,00 €</b>	<b>2 929 200,00 €</b>	
	<b>TOTAL</b>	<b>9 986 900,00 €</b>	<b>4 628 200,00 €</b>	

Source : SPSI de l'université de Poitiers

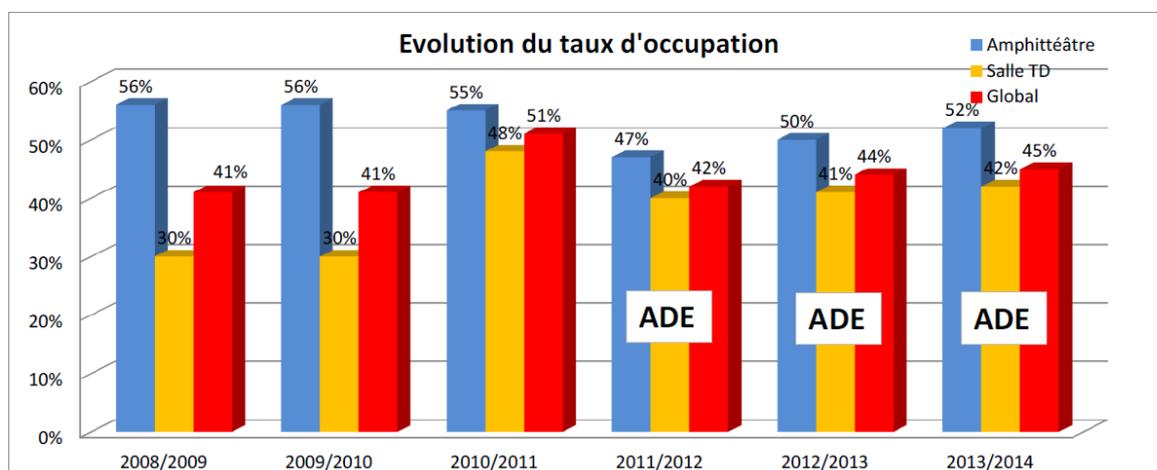
La version 2014 du PPI prévoit un volume prévisionnel de produits de cession plus modeste : des cessions sont envisagées sur trois années (2014 à 2016), pour un total de produits de 1 793 000 €. Si la part des produits de cession représente 79,48 % des ressources propres du budget immobilier en 2014, sa part dans les recettes totales atteint au mieux 5,26 %.

#### *Un effet encore peu perceptible sur les autres éléments de gestion*

L'effet du montant élevé de dépenses de GER est peu perceptible en matière de qualité du bâti. Le pourcentage de surfaces relevant des catégories A et B a progressé à Clermont I et à Toulouse I, et la part des surfaces ayant reçu des avis défavorables des commissions de sécurité a diminué à Clermont I depuis 2010, mais il est difficile de déterminer si ces améliorations sont dues à la dévolution ou procèdent d'actions antérieures à l'expérimentation.

L'amélioration des taux d'occupation reste faible compte tenu des besoins en surfaces de Toulouse I et de Clermont. Seule l'université de Poitiers voit progresser son taux d'occupation global (de 41 % en 2008 à 45 % en 2013), pour des raisons là encore difficilement imputables à la dévolution, tant cette variable est davantage liée au mode d'organisation interne de l'établissement qu'au transfert de la propriété.

### Taux d'occupation de Poitiers



Source : réponse à l'enquête

#### Une modification des relations avec les partenaires institutionnels

La pleine propriété permet aux établissements d'être les acteurs centraux de la gestion du patrimoine auprès de l'ensemble des acteurs institutionnels de ce domaine<sup>78</sup>.

Elle confère notamment un positionnement central aux présidents d'université lors des discussions relatives aux projets CPER, dans la mesure où la dotation de dévolution s'est substituée à la part « État » du financement des projets. La DGS de l'université Toulouse I souligne ainsi que « pour ce qui est de la souplesse, nous en avons pris conscience cette année quand nous avons été confrontés à un problème inattendu : le très mauvais état des bâtiments de l'IEP de Toulouse. En étant propriétaires, nous avons pu prendre des décisions très rapidement, convaincre la mairie et empêcher la fermeture du bâtiment. Sans la dévolution, je me demande où seraient les étudiants de l'IEP aujourd'hui. »<sup>79</sup>

#### Le coût élevé pour l'État de la généralisation de la dévolution

Le ministère a évalué le coût global de la généralisation de la dévolution à environ 850 M€ par an (estimation 2011), montant qui « repose sur le transfert de 14 450 000 m<sup>2</sup> (95 % des surfaces de 2011, diminuées de 5 % pour traduire l'objectif d'optimisation) et sur un coût moyen au m<sup>2</sup> de GER de 59 € (estimation retenue par le MESR à la suite des conclusions de l'étude conduite par ALGOE). Ce coût est obtenu après un certain nombre de déductions (les surfaces dévolues ne peuvent plus prétendre aux subventions de sécurité et au financement État du CPER). » En 2012, sur le fondement des mêmes hypothèses, le coût de la généralisation de la dévolution serait de 865 M€ annuels pour l'ensemble des universités<sup>80</sup>.

Plusieurs pistes d'évolution, non hiérarchisées, ont été avancées par le ministère :

<sup>78</sup> Ces interlocuteurs sont nombreux, aussi bien au niveau national que régional et à celui du site.

<sup>79</sup> Dépêche AEF n°477854, 21 mars 2014.

<sup>80</sup> Soit 59 €/m<sup>2</sup> pour 95% de 15,43 millions de m<sup>2</sup>.

### Les scénarios concernant la poursuite de la dévolution

<b>Scénarios</b>	<b>Avantages</b>	<b>Inconvénients</b>
Généralisation de la dévolution dans les conditions de l'expérimentation	Autonomie et responsabilisation des opérateurs. Cohérence de la démarche, soutenabilité du financement de l'immobilier. Perspectives d'amélioration de l'immobilier (rationalisation).	Coût financier (850 M€) et transition problématique. Manque de préparation des équipes.
Généralisation de la dévolution via la création d'une agence dédiée	Mutualisation des financements et des compétences, diminue le besoin de financement, facilite l'emprunt. Peut s'accompagner du transfert de propriété, s'accommode d'une diversité des situations de l'immobilier dans les établissements.	Coût financier important et transition problématique. Risque de désresponsabilisation des opérateurs.
Généralisation du transfert de propriété sans transfert budgétaire	Accroît la responsabilisation des établissements et l'appropriation de la problématique immobilière qui serait considérée comme un actif stratégique dans la logique de l'autonomie. Permet notamment un retour de cession à 100 %, encourage la rationalisation du patrimoine.	Scénario assimilable à un transfert de charges. La problématique financière demeure intacte au vu des besoins immobiliers.
Poursuite la dévolution au cas par cas dans une optique de promotion d'une logique de site	Nécessite des financements supplémentaires et un dispositif de transition. Permet de choisir des sites qui ont les compétences nécessaires et considèrent l'immobilier comme un « actif stratégique ». Accroît la responsabilisation des établissements, démarche cohérente avec l'autonomie.	Crée une rupture d'égalité et accentue la stratification des financements. Nécessite des financements supplémentaires, potentiellement importants et un dispositif de transition

Source : MENESR

Le transfert de la propriété du patrimoine constituerait une étape supplémentaire et logique dans l'acquisition de l'autonomie des universités.

À ce stade, la capacité des établissements propriétaires de leur parc à réaliser des cessions alimentant de façon notable et durable leurs ressources propres peut être considérée comme marginale : de nombreuses universités ne visent pas à réduire leurs surfaces, mais plutôt à rationaliser leur usage par des redéploiements ou des mutualisations. D'autre part, le parc universitaire est constitué majoritairement d'un immobilier dit « spécifique » (laboratoires, salles d'enseignement), souvent excentré dans des campus extérieurs aux centres villes, à la valeur vénale faible et difficilement valorisable à moins d'investissements préalables d'adaptation aux conditions de marché.