



CONFERENCE
DES PRÉSIDENTS
D UNIVERSITÉ

RAPPORT FINAL DU GROUPE DE TRAVAIL DE LA CPU
« BUDGET GLOBAL DES UNIVERSITES ».

Rapport du groupe de travail de la CPU

« Budget global des universités »

Plan du rapport

Sommaire	page 2
Introduction	page 3
Partie 1 – L'état des lieux : ce qui entre, et ce qui n'entre pas dans le budget des EPCSCP.	
1A. Le budget des universités : les dotations sont en partie globales, mais pour un nombre de fonctions limité.	page 5
1B. Les emplois et les dépenses de personnel.	page 7
1C. La fonction de gestion immobilière.	page 10
1D. Les crédits destinés à l'action sociale.	page 12
1E. Esquisses d'évolutions.	page 13
Partie 2 – Les comparaisons nationales et internationales montrent que les universités françaises sont dans une situation d'exception.	
2A. Les universités de l'Europe communautaire.	page 14
2B. Les collectivités territoriales en France.	page 15
2C. Les EPST et les EPIC.	page 16
Partie 3 – L'évolution prévisible de la gestion budgétaire des EPCSCP, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.	
3A. Missions et programmes : de nouvelles relations avec l'Etat.	page 19
3B. Evaluation et contrôle de gestion : les marges de manœuvre supplémentaires auront pour contrepartie un renforcement du contrôle a posteriori.	page 20
3C. L'impact sur la gouvernance des universités.	page 21
3D. Pour les services universitaires, des responsabilités accrues.	page 22
Conclusion.	page 24
Annexe : organisation du groupe de travail ; auditions effectuées.	page 27

Rapport du groupe de travail de la CPU « Budget Global des Universités »

La réflexion sur le budget global fait suite aux réflexions menées par la CPU sur le thème de l'autonomie, autour du Colloque de Lille (mars 2001), à l'occasion duquel ce sujet avait été identifié comme l'un des aspects essentiels de la réflexion à mener pour une autonomie plus réelle des universités.

Constitué à l'initiative du Bureau de la CPU, à l'automne 2001, et installé le 4 octobre par M. Bernard Belloc, Premier Vice-Président, le groupe de travail a fonctionné d'emblée comme un groupe d'études techniques (le sujet n'est pas seulement technique, il est aussi politique, mais la conduite des aspects politiques reviendra ensuite au Bureau de la CPU), associant aux représentants de la CPU ceux de l'Association des Secrétaires Généraux (SGEPES) et l'Association des agents comptables d'université (AACU). L'assiduité des représentants de ces associations, et surtout l'apport de leurs observations et réflexions, a été tout à fait essentiel à l'accomplissement du mandat donné à ce groupe de travail.

Pour la CPU, la direction des travaux a été assurée par le Président Michel Mudry, Vice-Président de la Commission des Moyens et des Personnels, et animateur du groupe de travail transversal « Moyens de fonctionnement des universités ». Le suivi administratif a été assuré par Pierre Richard, Chargé de mission auprès de la CPU (préparation des réunions, collecte des documents, compte-rendus), qui avait établi le rapport introductif sur le budget global (03/10/2001).

Le groupe de travail s'est réuni selon une périodicité mensuelle, et a procédé à une série d'auditions permettant d'éclairer divers aspects du dossier (voir annexe « Organisation du groupe de travail »).

- - - - -

A la base de cette interrogation sur le contenu des budgets universitaires figure notamment la réflexion sur la réalité du poids économique de l'université.

Une étude menée en 1997 sur une université pluridisciplinaire (Caen), faisait le constat suivant :

?? Cette université, qui disposait de 1 134 emplois d'enseignants-chercheurs et d'enseignants, de 651 emplois d'IATOS (à l'université et à l'IUFM), avait un **budget annuel** stricto sensu de 244 M.F.

?? Si on y ajoute les traitements des fonctionnaires et agents de l'Etat, **le budget consolidé** de cette université était de 750 M.F.

?? Si l'on y ajoute :

- ? les bourses d'enseignement supérieur,
- ? les investissements effectués par l'Etat pour l'Université durant l'année (en moyenne 85 M.F. par an, au titre d'U.2000, y compris les sites délocalisés),
- ? la masse salariale des 350 salariés du CROUS (50 M.F.),
- ? le budget de fonctionnement du CROUS (130 MF.), et son budget d'équipement (14 MF) ;
- ? les budgets de fonctionnement et d'équipement des équipes du CNRS, de l'INRA, de l'INSERM...

On arrive à **un budget de l'activité universitaire** à Caen d'un montant proche de 1 milliard de F. (sans prise en compte du capital représenté par les bâtiments universitaires).

C'est l'ordre de grandeur du budget municipal d'une ville de 100 000 habitants. L'université apparaît ainsi comme étant l'une des plus grosses entreprises, non seulement de sa ville, mais de sa région (et l'un des principaux employeurs).

?? Pour déterminer le **poids économique de l'université**, il faut ajouter notamment le budget d'organismes périphériques (GIP, associations,...) liés à l'université, et le pouvoir d'achat des personnels et des étudiants, ce dernier représentant, sur la base de 30 000 F par an, environ 750 MF. pour le site de Caen.

Une étude parue plus récemment, réalisée par des chercheurs de l'Université Louis Pasteur, pour la Caisse des Dépôts et Consignation et le Pôle Universitaire Européen (publiée en 2001, mais avec 1996 pour année de référence), a permis de chiffrer le poids financier des trois universités strasbourgeoises, des laboratoires CNRS et INSERM et des écoles universitaires du site, et l'impact économique des activités universitaires sur l'environnement territorial, montrant que l'impact monétaire des universités strasbourgeoises (environ 3 Milliards de Francs – soit plus de 457 M. d'euros) sur l'économie du Bas Rhin est de 2,2 % du PIB local.

Pour s'en tenir au seul poids économique des universités strasbourgeoises (compte non tenu des dépenses des étudiants et des personnels, des emplois induits dans le secteur privé, etc.), on constate que ce pôle universitaire représente 4744 postes statutaires et 884 postes financés sur fonds propres des établissements. Plus d'un milliard de F. (155 M. d'euros) sont versés chaque année à ces quelque 5600 personnels. Aux dépenses budgétaires de fonctionnement des universités : 219 MF ; et à leurs dépenses d'équipement annuelles : 46 MF., s'ajoutent des dépenses de construction financées hors budget des universités, principalement au titre du Contrat de Plan, d'une valeur de 100 MF. chaque année.

Ce poids budgétaire direct, supérieur à 1,45 milliards de F. par an, doit être actualisé en 2002, en tenant compte notamment de la progression de la masse salariale, de celle des budgets universitaires, et de l'effort de construction (ou de restructuration de locaux) engagé à travers U3M, sachant que, dans le cadre de ce schéma pluriannuel, nombre d'opérations sont réalisées en maîtrise d'ouvrage de l'université (pour l'ULP), et sont donc retracées dans la section d'investissement du budget de l'établissement. Il n'est donc probablement pas inférieur aujourd'hui à 1,53 Milliards de F. (233 M. d'euros), et fait des universités strasbourgeoises et centres de recherche qui leur sont associés un des plus importants acteurs économiques d'Alsace, générant de manière directe ou indirecte entre 26 500 et 31 500 emplois, soit 7 à 8 % de l'emploi total dans le département du Bas-Rhin.

Cet impact n'est pas traduit dans les seuls budgets universitaires actuels, qui n'intègrent qu'une partie modeste des recettes et dépenses liées à l'activité universitaire, et qui fait que les universités – contrairement aux centres hospitaliers – sont rarement perçues comme des puissances économiques dans leur environnement local et régional. Mais il faut dire qu'en plus du capital symbolique considérable que représentent des équipes de recherche prestigieuses et des formations de haut niveau, les universités constituent pour le pays et pour leur région un capital économique, et qu'elles occupent une place importante dans le développement et la prospérité des territoires.

Il apparaît qu'en regard des missions des universités, les budgets universitaires actuels ne traduisent que très imparfaitement les moyens mis en place pour accomplir celles-ci : dans le contexte universitaire européen, comme dans celui d'une exigence croissante de qualité de la gestion et de l'évaluation de celle-ci, il s'agit d'une situation paradoxale. L'objet de la globalisation du budget sera donc le rapprochement du périmètre budgétaire avec le périmètre des moyens mis en œuvre pour l'accomplissement de l'ensemble des missions de l'université.

L'analyse du budget global des universités implique la détermination :

- ? de l'état des lieux : ce qui entre, et ce qui n'entre pas, dans le budget des EPCSCP ;
- ? des comparaisons nationales et internationales, qui démontrent que les universités françaises sont dans une situation d'exception ;
- ? de l'évolution prévisible de la gestion budgétaire des EPCSCP, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

Cette étude a ainsi pour objet de préciser autant que possible, les enjeux liés pour les universités au budget global, à la fois en termes de latitude d'action, et de responsabilités nouvelles.

1. L'état des lieux : ce qui entre, et ce qui n'entre pas, dans le budget des EPCSCP

1.A. Le budget des universités : les dotations sont déjà en partie globales, mais pour un nombre de fonctions limité.

Il convient d'abord de rappeler que les budgets actuels des universités sont loin d'être négligeables, puisqu'ils représentent plus de 13,7 milliards de Francs de dépenses par an (comptes financiers de 1999).

En terme de charges, les budgets universitaires couvrent les dépenses de fonctionnement matériel, pédagogique et scientifique (avec une exception, sur ce dernier point, pour les unités mixtes de recherche, qui disposent à la fois d'un budget universitaire et d'un budget alloué par un organisme de recherche). Ces budgets universitaires incluent notamment la rémunération des personnels contractuels de l'établissement, les heures complémentaires d'enseignement, le fonds d'amélioration de la vie étudiante, les activités de bibliothèque et de musée. En investissement, ils incluent la maintenance lourde et la mise en sécurité des locaux universitaires, les universités assumant vis à vis de ceux-ci les charges du propriétaire.

Ce qui n'est pas dans le budget de l'université :

- a/ Des dépenses prises en charge directement par l'Etat :
 - ?? les traitements de fonctionnaires et agents de l'Etat,
 - ?? les bourses d'enseignement supérieur, et allocations d'études,
 - ?? les investissements immobiliers du contrat de Plan, avec la réserve que certains investissements sont réalisés, en maîtrise d'ouvrage confiée, par des collectivités territoriales, et que d'autres investissements sont réalisés par les universités, qui reçoivent en outre dans leur budget les crédits de premier équipement.

- b/ Des ressources et des charges relevant d'autres établissements publics investis de mission dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique :
 - ?? les Instituts Universitaires de Formation des Maîtres,
 - ?? les Centres Régionaux et locaux des Œuvres Universitaires,
 - ?? les organismes de recherche publics (EPST).

Même si, par comparaison avec la situation des universités de la plupart des autres pays européens, les situations constatées en (b) peuvent être considérées comme des démembrements fonctionnels, seuls les domaines évoqués en (a) entrent dans le champ de l'étude du budget global.

Sous l'empire des lois relatives à l'enseignement supérieur (loi Faure du 12 novembre 1968, puis Loi Savary du 26 janvier 1984) et du décret financier du 14 juin 1994, les universités françaises, bénéficiaires de la première mesure importante de décentralisation sous la Vème République, disposent dans le domaine budgétaire d'une réelle autonomie (absence du contrôle a priori), et d'un budget déjà en grande partie global, puisque l'ensemble des ressources concourent à l'ensemble des dépenses, et que la principale ressource – la dotation globale de fonctionnement, relevant du chapitre 36-11 du budget de l'Etat – constitue une dotation non fléchée. Cette affirmation doit cependant être nuancée par le fait que la seconde ressource directe issue du budget de l'Etat : la dotation contractuelle, négociée tous les quatre ans dans le cadre du contrat de développement passé avec le Ministère chargé de l'enseignement supérieur, est allouée en considération des opérations retenues, et est donc largement fléchée, notamment pour ce qui concerne le volet recherche du contrat, et qu'en outre une partie des ressources propres sont liées à des contrats et à des prestations à réaliser, et dans ces cas sont en fait des ressources fléchées.

En terme de ressources, le budget des universités est alimenté par :

- r des dotations de l'Etat : sur la base de la moyenne des comptes financiers de 1992 à 1998, les subventions de l'Etat représenteraient 56,53 %, l'Education Nationale : 50,29 %, autres ministères et organismes publics : 6,24 % ;
- r les dotations des collectivités territoriales : 5,21 % ;
- r les ressources propres : 38,26 %.

Les dotations de l'Etat se répartissent pour l'essentiel entre :

- r la dotation globale de fonctionnement, répartie chaque année en fonction du système Sanremo (une marmite « universités », écoles internes incluses, une marmite « IUT », une marmite « IEP », ainsi qu'une marmite « écoles d'ingénieurs » incluant les INP et les UT) ;
- r les dotations contractuelles en fonctionnement et en investissement ;
- r les dotations de soutien diverses (notamment sur appels d'offres en cours d'année) ;
- r certaines dotations d'investissement au titre des CPER (crédits de premier équipement, notamment).

Répartition des dotations inscrites à la Loi de Finances :

Dans les lois de finances pour 2002, au titre de l'enseignement supérieur (Budget voté : 8,736 MM. d'€) on peut répartir les crédits en grande masses, et distinguer ceux qui restent gérés par l'Etat, et ceux qui viennent en subvention aux établissements :

r crédits non gérés par les établissements d'enseignement supérieur :	
t personnel : rémunérations, indemnités, charges sociales :	5222,70 M. d'€
t action sociale : œuvres universitaires, bourses et secours d'étude :	1580,01 M. d'€
t dépenses de fonctionnement gérées par le MEN (fonctionnement de l'administration centrale, examens et concours CNE) :	13,11 M. d'€
t dépenses d'investissement gérées par le MEN (en CP) :	170,50 M. d'€
r crédits revenant en dotation aux établissements :	
t subventions de fonctionnement aux établissements et soutiens divers :	1196,72 M. d'€
t subventions d'investissement accordés par l'Etat : (recherche universitaire + maintenance des bâtiments)	552,90 M. d'€

Répartition par chapitre budgétaire des subventions de fonctionnement et d'investissement aux établissements :

Subventions de fonctionnement :

Chapitre 36-11 : subvention de fonctionnement

enseignement supérieur et recherche 1 160 099 773 €

Chapitre 43-11 : enseignants supérieur – encouragements divers 36 624 631 €

Total : 1 196 724 404 € (= 1,19 M. d'€)

Subventions d'investissement accordées par l'Etat :

Chapitre 66-71 : subvention équipement à la recherche universitaire 321 476 000 €

Chapitre 66-72 : maintenance des bâtiments

enseignement supérieur et recherche 231 421 000 €

Total : 552 897 000 € (= 0,55 M. d'€)

Il apparaît donc qu'à l'heure actuelle, le budget universitaire est déjà en grande partie global, mais qu'il ne couvre qu'une partie du champ des ressources et des charges correspondant à l'activité de l'université.

On examinera plus particulièrement, s'agissant des domaines échappant aux budgets universitaires, le cas de la gestion des emplois et des personnels de l'Etat, le cas du patrimoine immobilier universitaire, ainsi que celui des bourses et allocations d'études, qui constitueraient trois des éléments essentiels d'un budget réellement global.

1.B. Les emplois et les dépenses de personnel.

Les emplois sont énoncés de façon détaillée dans la loi de finances, les crédits sont suivis par les rectorats et les Trésoreries Générales.

La loi de finances comporte une récapitulation détaillée des emplois par corps et grades, ainsi que des catégories d'indemnités par nature et types de personnels concernés. Les autorisations budgétaires, qui vont donner lieu à des délégations d'emplois, sont donc effectuées à un niveau très fin.

Le suivi des délégations est réalisé par le Contrôle financier central (CFC), qui s'attache à rattacher la « délégation » à la consommation, à partir de la source d'information essentielle que constitue la paie, qui donne lieu à des remontées d'informations régionales mensuelles.

Dans chaque région les contrôleurs financiers relevant des TG ont une application informatique (CED) qui leur permet d'enregistrer, au mois le mois, par «comptes d'emplois » (agrégat de catégories d'emplois budgétaires), les données issues de la paie, et celles qui leur sont communiquées par les services déconcentrés de l'Etat (Rectorats). Des bilans mensuels comparés (stock et flux) de l'Education Nationale, et des Trésoreries Générales, sont transmises au contrôle financier central. Il s'agit d'un contrôle quantitatif, pas d'un contrôle juridique.

Les directives données aux contrôleurs financiers régionaux sont d'analyser les écarts de données entre les deux systèmes et d'en déterminer les motifs ; le visa juridique des actes n'est pas approuvé systématiquement, et concerne essentiellement les actes de recrutement des agents (titulaires ou non).

Sur la base des consommations constatées l'année précédente, et de l'évaluation de l'impact des mesures nouvelles, les délégations de crédits pour les traitements sont effectués trois fois par an (février, juin et décembre), leur suivi étant assuré par le Département informatique de chaque TG concernée. Les crédits concernant la rémunération des non-titulaires, ainsi que les indemnités, ont un caractère strictement limitatif ; les crédits de rémunération des fonctionnaires (ainsi que les charges sociales afférentes) ont un caractère évaluatif.

Les opérations de paie font l'objet d'une gestion combinée impliquant :

- r les services rectoraux (suivi des crédits pour l'ordonnateur des dépenses de traitement des personnels de l'Education Nationale qu'est le Recteur d'Académie),
- r l'établissement qui assure la pré-liquidation des opérations mensuelles de paie (entrées et sorties du fichier de la paie, variations affectant la situation de chaque agent) par document liaison papier (carte 20), ou par l'utilisation du logiciel GIRAFE, utilisé de façon de plus en plus systématique,
- r la trésorerie générale, dont le département informatique :
enregistre les informations, et les contrôle par rapport aux pièces justificatives produites ;
assure le calcul et le paiement de la paie et des prestations familiales ;
procède aux déclarations sociales et fiscales mensuelles et annuelles ;
verse les cotisations aux organismes sociaux ;
contrôle la disponibilité des crédits ;
fait remonter à l'ordonnateur les statistiques mensuelles sur la consommation des crédits.

L'établissement assure le contrôle des bulletins de paie, et leur diffusion à chaque agent.

La cellule «coordination paie » du Rectorat, dans le cadre du contrôle national des emplois, établit chaque mois un bilan académique de la consommation des emplois, par rapprochement du tableau du stock d'emplois délégués, saisi sur le logiciel AGORA pour les emplois IATOS, par exemple, et du tableau des emplois consommés, issu de la paie.

Il s'agit là d'un contrôle quantitatif a posteriori (pas d'un contrôle juridique de l'occupation des emplois), qui est adressé au Ministère (DAF) et à chaque trésorerie générale concernée, où un chargé de mission « contrôle des emplois », effectue à son tour un contrôle quantitatif par grade, par rapprochement avec les états établis par le département informatique à l'issue de la paie.

Le contrôle de l'occupation des emplois

Le contrôle national des emplois s'appuie par ailleurs sur un certain nombre d'outils d'enquête et de contrôle, dans l'enseignement supérieur, en dehors du suivi des opérations de paie.

Outre les remontées d'enquête sur le constat de la paie, à partir des données fournies par les Trésoreries générales (en volume financier, et en masse indiciaire), le Ministère effectue auprès des établissements d'enseignement supérieur une enquête annuelle «COSMOS », sur les emplois délégués par le Ministère, par questionnaire sur support électronique.

La date d'observation est le 1^{er} janvier de chaque année.

L'enquête COSMOS permet de déterminer comment les emplois sont consommés : utilisation pour un agent titulaire pour un agent contractuel, ou bien par des heures complémentaires (pour les emplois d'enseignants-chercheurs). Au delà des emplois Etat (31-05 et 31-11), le champ de l'enquête s'étend aux emplois gagés sur le chapitre 36-11, ainsi qu'aux emplois sur crédits pour le recrutement d'enseignants temporaires (31-96). L'enquête ne porte pas sur les personnels recrutés et rémunérés directement par les établissements.

L'exemple d'un EPCSCP qui gère les traitements des personnels.

Le schéma classique de gestion des traitements des personnels de l'enseignement supérieur : un ordonnateur qui est le Recteur, un comptable qui est le Trésorier Payeur Général, l'établissement intervenant pour effectuer la pré-liquidation des traitements (information sur tous les mouvements affectant le fichier de la paie, chaque mois), connaît cependant certaines dérogations : en effet certains EPCSCP assurent directement la paie de leur personnel Etat. C'est le cas du conservatoire national des Arts et Métiers (CNAM), qui reçoit dans son budget les dotations nécessaires.

La gestion des traitements au CNAM a fait l'objet d'un examen particulier, par le groupe de travail « Budget Global ». Cette gestion concerne 2100 agents, fonctionnaires ou contractuels, sur emplois d'Etat (200 à 300 contractuels, la plupart sous le régime « 10 mois par an ») ; s'y ajoutant des vacataires occasionnels, employés pour les besoins des services en été. Les charges de personnel représentant près de 400 MF. par an dans le budget du CNAM.

La seule base sur laquelle cette fonction est déléguée au CNAM par le Ministère de l'Economie et des Finances est constituée par une lettre du Directeur de la Comptabilité Publique à l'Agent Comptable du CNAM, du 2 décembre 1987.

La gestion des traitements est assurée par 11 personnes (sur 33 personnes à l'Agence Comptable du CNAM). Chaque année, au début de l'exercice, l'Agent Comptable établit un état des prévisions en matière de crédits de rémunération : y figure le récapitulatif de la consommation des crédits de l'année précédente, et une demande de crédits pour l'année.

A partir de 2002, le crédit annuel sera délégué par le Ministère de l'Education Nationale en début d'année (auparavant, il l'était en 3 ou 4 versements échelonnés). Ce crédit couvre les 10 premiers mois au moins, et un ajustement est effectué en novembre. Le trop versé au budget du CNAM ne fait plus l'objet d'un ordre de versement, depuis 1997, mais est pris en compte par compensation dans le calcul de la dotation de l'année suivante.

Des états mensuels de consommation de crédits sont établis par l'agence comptable du CNAM, afin de rendre compte auprès du Ministère de l'Education Nationale (DAF) ainsi qu'à la Direction de l'Etablissement.

La masse salariale des traitements des personnels de l'Etat est donc inscrite au budget du CNAM, mais est gérée comme le fait la T.G., avec une stricte spécialité des crédits : il s'agit donc d'une **déconcentration de la gestion des traitements**.

La dotation budgétaire versée au CNAM par l'Etat au titre des traitements n'inclut pas la part patronale des cotisations pour pensions civiles (en effet, l'Etat gère par compensation les retraites et les cotisations vieillesse). Mais de ce fait, le coût réel d'un agent est supérieur de 26 % à ce qui est inscrit au budget, s'agissant des fonctionnaires. Pour les non-fonctionnaires, il y a versement réel des cotisations de retraite à un autre organisme collecteur.

A l'inverse de la gestion des emplois et des traitements dans les collectivités territoriales (qui sera abordée dans la partie 2), cette gestion des traitements par le CNAM constitue uniquement une mesure de déconcentration, sur l'établissement, d'une fonction confiée ailleurs aux recteurs et aux trésoriers payeurs généraux ; le CNAM n'a en effet aucune marge de manœuvre particulière en matière de gestion de ses emplois, qui continue à relever des normes nationales en matière de pourvoi. L'ordonnateur et l'Agent Comptable, assument une responsabilité de gestion supplémentaire, le budget de l'établissement (de l'ordre de 600 MF.) est sensiblement plus important que celui des autres EPSCP ; les dotations reçues de l'Etat au titre des traitements donnent à certaines périodes de l'année des facilités de trésorerie, mais contraignent à un suivi attentif de la consommation, qui dépend de paramètres non maîtrisés par l'établissement (mesures générales ou particulières à chaque corps, prises par l'Etat en matière de rémunération des fonctionnaires).

L'extension de ce mode de gestion aux autres EPSCP est envisageable – ceux-ci incluent déjà les rémunérations des personnels Etat dans la présentation de leur budget consolidé.

1.C. La fonction de gestion immobilière.

Les universités françaises disposent d'un parc immobilier important : 12 708 477 m², auxquels s'ajoutent 36 368 m² pour les IEP (et 1 344 595 m² pour les écoles d'ingénieurs extérieures aux universités). Certains établissements disposent à eux-seuls de plusieurs centaines de milliers de m² bâtis (par exemple, 485 850 m² pour l'université de Paris XI, les 3 IUT compris ; 379 813 m² pour Strasbourg 1, avec 1 IUT). Ce patrimoine, qui est d'âge très divers, et qui est, surtout pour les constructions des années 60, dans un état pas toujours satisfaisant sous l'angle de la bonne adaptation aux fonctions, et surtout de la sécurité incendie et panique, est rarement la propriété des établissements. Il appartient en effet pour sa très grande majorité à l'Etat, qui l'affecte par arrêté à chaque établissement, lequel en dispose selon des principes proches de ceux du bail emphytéotique : il a la liberté d'utilisation, dans le cadre des missions de service public, mais doit supporter les charges du propriétaire (sauf la charge théorique du renouvellement du bien, en cas de sinistre ou d'inadéquation définitive aux besoins de l'établissement), et n'a pas la possibilité d'aliéner, ni de concéder à des fins commerciales en dehors d'un contrat établi par l'administration des Domaines.

Pour une part résiduelle, le patrimoine immobilier universitaire appartient à des collectivités territoriales, qui ont mis des bâtiments à disposition de l'Etat, pour les besoins des universités : cas existant notamment à Paris (locaux de la Sorbonne, par exemple), ou à Lyon ; on retrouve parfois des mises à disposition de locaux, cette fois directement au profit des universités, dans certaines antennes universitaires récentes.

Enfin, certaines universités disposent de biens immobiliers constituant un « domaine privé », provenant essentiellement de dons et legs, mais qui garde un caractère résiduel dans l'ensemble du patrimoine immobilier qu'elles gèrent.

L'entretien courant de ce patrimoine immobilier universitaire (charges d'exploitation et de maintenance de premier niveau) donne lieu, dans le cadre des critères de répartition SanRemo, à une dotation annuelle théorique par m² hors recherche (100 F.), ainsi qu'à une dotation fixée dans le contrat quadriennal de développement de chaque université, pour les m² recherche (taux variable selon le type de locaux, selon une approche « sciences dures/SHS »). La maintenance lourde des locaux fait l'objet d'une dotation inscrite au contrat quadriennal de développement, atteignant difficilement 1 % de la valeur de construction des locaux ; quoique ayant sensiblement progressé ces dernières années, cette dotation au titre de la maintenance lourde est généralement considérée comme étant insuffisante pour maintenir en parfait état les locaux, et pour les (re)mettre en sécurité. Plusieurs plans de mise en sécurité ont dus être mis en place, pour faire face aux besoins des établissements à ce titre, notamment pour réaliser les travaux nécessaires à la levée d'avis défavorables à l'ouverture des locaux au public, prononcés par les commissions de sécurité. Ce sont ainsi près de 10 MM. de F. d'opérations qui doivent être menées à ce titre entre 2000 et 2006, le Ministère de l'Education nationale apportant 4,7 MM. de F. pour l'ensemble de ces opérations, hors celles de Jussieu, du Museum et de Toulouse le Mirail (les plus considérables d'entre elles).

Une traduction comptable du capital immobilier dans le budget des universités.

Le patrimoine immobilier a une valeur, qui est traduite dans un compte de capital, dans le bilan de l'université. L'instruction à caractère réglementaire M 9.3, concernant le budget et la comptabilité des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, prévoit la prise en compte dans le bilan de la valeur des biens immobiliers, en fonction d'une évaluation de celle-ci (par les services départementaux des Domaines), et du calcul d'un amortissement annuel, déterminé en fonction de la durée prévisible au terme de laquelle ce bien devra être renouvelé ; mais cet amortissement est « neutralisé » par une écriture comptable, puisque ce n'est pas normalement l'établissement, mais l'Etat, qui a la charge de ce renouvellement, à travers notamment le financement des contrats de plan Etat-Région. La mise en œuvre de ce dispositif devra permettre aux universités de connaître la valeur actualisée des biens immobiliers dont elles sont affectataires.

Vers une dévolution des biens immobiliers aux universités ?

La logique de l'autonomie croissante des établissements oblige à se poser la question de la pertinence d'une dévolution du patrimoine qui leur est affecté par l'Etat, et dont elles assument d'ores et déjà l'essentiel des charges du propriétaire : cette affectation leur permettrait de disposer librement des biens en question, pour les louer, modifier leur affectation, le cas échéant les aliéner pour en acquérir d'autres. L'exemple des établissements hospitaliers, qui ont la pleine propriété de leurs biens immobiliers, montre que cette circonstance n'est pas un obstacle à un fort engagement de l'Etat et/ou des collectivités territoriales pour de nouvelles constructions, ou des travaux d'adaptation lourde.

N'ayant bénéficié du transfert par l'Etat que de droits très limités sur leur patrimoine, et n'ayant pas notamment le « droit de disposition », les établissements n'ont guère la possibilité de valoriser leur patrimoine, soit par des cessions à titre onéreux d'actifs immobiliers devenus inutiles au service public, soit par la délivrance d'autorisations temporaires d'occupation du domaine public, constitutives de droits réels, par application du code des domaines de l'Etat : cette valorisation est actuellement soumise à des contraintes de procédures si lourdes qu'elle est pratiquement impossible.

Une telle dévolution est subordonnée, en dehors de la volonté politique conjointe de l'Etat et des établissements concernés, à la réalisation d'au moins trois conditions préalables :

- une disposition législative permettant cette dévolution aux universités (analogue à celles qui ont été prises par exemple en faveur de La Poste, de France Télécom, ou de Réseaux Ferrés de France) ;
- la capacité technique et financière de l'établissement bénéficiaire à maîtriser la gestion de ce patrimoine, en disposant notamment d'un tableau de bord de la maintenance de celui-ci, du suivi comptable approprié, et des moyens humains pour la conduite en temps réel de toutes les opérations qui lui sont liées ;
- l'engagement de l'Etat à poursuivre –voire amplifier – l'attribution annuelle des dotations budgétaires nécessaires à la poursuite des missions de service public de l'université, à travers l'exploitation et la maintenance de son patrimoine immobilier.

C'est bien évidemment le critère d'aptitude technique à gestion rationnelle du patrimoine immobilier, qui va constituer la variable essentielle, déterminant la demande ou la non-demande de dévolution du patrimoine, de la part de chaque établissement, la question budgétaire dépendant de négociations collectives des établissements avec les ministères concernés, et de la négociation particulière dans le cadre de chaque contrat d'établissement.

Il convient d'observer qu'en outre les universités, pour gérer leur patrimoine, devront disposer d'une cartographie précise de celui-ci (plan numérisé) ; que l'opération de dévolution devra être précédée d'un diagnostic général de l'état des bâtiments ; que les responsabilités internes en matière de maintenance devront, dans bien des cas, être clarifiées, entre les services techniques centraux (assurant généralement la « maintenance du propriétaire ») et les services techniques des composantes ou des sites (assurant généralement la « maintenance du locataire »), en statuant le cas échéant sur un regroupement dans le cadre d'une Direction commune, ou au contraire sur une stricte séparation.

En cas de dévolution, les établissements devront pratiquer un amortissement annuel réel, au moins pour les bâtiments construits ou acquis sur fonds propres ; sachant qu'il est irréaliste d'envisager l'amortissement de tous les immeubles construits par l'Etat ou pour le compte de celui-ci, et qu'au surplus il serait impossible de déterminer la valeur d'amortissement de nombreux biens (bâtiments historiques, notamment).

Les établissements devront également généraliser la conclusion de contrats d'assurance couvrant les risques immobiliers (dégradation des biens, mais aussi responsabilité civile vis à vis des usagers), alors qu'aujourd'hui la plupart des universités n'ont conclu de contrat d'assurance que pour un petit nombre de bâtiments, voire pour aucun.

Enfin, il faut souligner que la dévolution des biens immobiliers aux universités ne fait pas sortir ces biens du régime juridique de la domanialité publique : les établissements seront certes libres de délivrer des autorisations d'occupation du domaine public, et d'en recueillir les fruits, mais en cas d'aliénation il sera nécessaire au préalable d'obtenir une décision de déclassement du domaine public. Les actes de vente pourront être passés sous une forme notariée, ou administrative. Se pose la question d'un éventuel droit de préemption à instituer, soit en faveur de l'Etat, soit en faveur des autres établissements publics d'enseignement supérieur relevant du Ministère de l'Education Nationale, par exemple dans le cas où, dans une ville universitaire, un établissement dispose de surfaces excédentaires qu'il souhaite aliéner, alors qu'un autre établissement au contraire manque de locaux...

Dans le rapport sur le projet de loi de finances pour 2002, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, M. Alain Claeys observait en octobre 2001 que, vis à vis de la déclaration de Lille de la CPU, exprimant la nécessité de permettre la dévolution du patrimoine aux établissements, le ministre (de l'Education nationale) n'avait pas témoigné d'opposition, mais avait souligné qu'une telle évolution ne pourrait concerner que les universités qui le souhaitent et qui en ont les capacités.

Le rapporteur notait également que le transfert du patrimoine immobilier aux établissements nécessitera peut-être une disposition législative, précisant que le transfert s'effectue à titre gratuit et ne donne lieu à aucun versement de salaires ou d'honoraires au profit des agents de l'Etat, ni à aucune indemnité ou perception de droits ou de taxes. Le transfert de propriété pourra s'effectuer sur la base du volontariat des établissements.

Deux universités ont déjà manifesté l'intention de lancer une opération de dévolution de biens . Une mesure nouvelle de 2,13 millions d'euros (14 millions de francs) a été inscrite au chapitre 36-11 pour financer cette expérimentation.

Pour le rapporteur, le transfert aux établissements publics d'enseignement supérieur de la propriété des biens immobiliers qui leur sont affectés par l'Etat représentera un pas décisif pour améliorer fortement la gestion du patrimoine universitaire.

- - - - -

1.D. Les crédits destinés à l'action sociale :

Pour essentielles qu'elles soient, les questions primordiales des traitements des personnels de l'Etat affectés dans les universités, et du patrimoine immobilier affecté aux universités, n'épuisent pas la question du budget global. En effet, les recettes et dépenses d'action sociale et d'aide aux étudiants échappent aux budgets universitaires, si l'on excepte les crédits destinés à l'attribution des bourses de mobilité (dont le transfert aux établissements a été prévu pour 2003).

La gestion des bourses et allocations d'études est actuellement partagée entre le Recteur, ordonnateur principal, les Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (qui ont fait l'objet d'une déconcentration inachevée), chargés d'instruire les demandes de bourses sur critères sociaux, d'assurer les attributions et la liquidation aux étudiants boursiers, et les universités, qui attestent la qualité des étudiants, et qui attribuent sur des contingents qui leur sont fixés les autres catégories d'allocations d'études. Selon les académies, le partage des tâches entre les rectorats et les CROUS peut être variable, sachant que les crédits font l'objet de 5délégations annuelles du Ministère de l'Education Nationale aux rectorats, alors que le paiement des bourses s'effectue, pour les étudiants bénéficiaires, en neuf versements annuels ; les comptables assurant les versement étant les services déconcentrés du Trésor Public.

La question peut se poser de la pertinence du transfert aux universités de la gestion des bourses et allocations d'études, avec le transfert corrélatif des personnels chargés du suivi financier, de l'instruction et de la liquidation, dans les rectorats et les CROUS.

1.E. Esquisses d'évolutions.

Diverses mesures, soit de décentralisation, soit de déconcentration, ont été prises par l'Etat, qui renforcent les compétences de gestion des EPCSCP, et elles ont parfois eu des prolongements budgétaires, par exemple :

la délégation aux établissements des crédits de maintenance lourde des bâtiments universitaires, à partir de 1989 (ces crédits relèvent des dotations du contrat quadriennal de développement), puis des crédits de mise en sécurité des locaux ;

la délégation aux établissements des crédits relatifs à divers régimes indemnitaires, concernant les enseignants-chercheurs, sur le chapitre 36-11 (crédits de fonctionnement), à partir de 2002 ; elle permet aux établissements non seulement de répartir annuellement l'enveloppe des primes de responsabilités pédagogiques et des primes de charges administratives, mais aussi d'assurer la conversion d'une partie de certaines primes en décharge de service, en fonction de la politique de l'établissement, grâce à la fongibilité avec les crédits d'heures complémentaires d'enseignement (qui relèvent du même chapitre budgétaire).

Cela étant, on doit constater que les mesures de déconcentration de la gestion des personnels des universités, prises depuis 1997, ont certes augmenté les prérogatives des chefs d'établissements (ainsi que leurs responsabilités) à travers la prise d'actes de gestion – celle des enseignants temporaires leur est presque entièrement confiée -, ou la prise d'actes préparatoires – c'est le plus souvent le cas pour la gestion des IATOS -, mais que ces mesures ne se sont pas accompagnées du transfert des crédits, le recteur restant l'ordonnateur de droit des dépenses de traitement des fonctionnaires et agents de l'Etat, hors les personnels vacataires et contractuels recrutés directement par les établissements.

Mais ces mesures de déconcentration peuvent aussi être considérées comme une étape vers le transfert des traitements vers le budget des universités : ainsi la globalisation sur une enveloppe unique du chapitre 31-06 des régimes indemnitaires des personnels IATOS, depuis 1999, a permis aux établissements de gérer de façon plus autonome ces régimes indemnitaires, si bien qu'un passage au budget global ne serait pas une révolution, mais seulement un changement de comptable assignataire...

L'exemple des secteurs d'activités de l'université qui, tout en étant complexes, sont entièrement gérés par l'Université, comme la recherche scientifique universitaire, qui fait appel à des ressources diversifiées (Etat, Organismes de recherche, Communauté Européenne à travers le PCRD, entreprises, ...) et donne lieu au montage d'opérations complexes, en équipement, démontre l'aptitude des universités à gérer financièrement les missions qui leur incombent.

Mais c'est surtout le développement dans les universités d'une culture de projet, qui contribue à rendre naturelle l'évolution vers une gestion plus globale des ressources et des dépenses, compte tenu de l'imbrication dans la réalisation d'un projet d'établissement pluri-annuel des aspects liés au fonctionnement du personnel, à l'investissement immobilier, etc., qui appellent une maîtrise plus grande de l'ensemble des ressources....

Pour mesurer l'intérêt du budget global, mais aussi les risques qui l'accompagnent, il a paru utile de procéder à des comparaisons avec d'autres types d'établissements publics ainsi qu'avec les collectivités territoriales, en France, et avec des établissements homologues à l'étranger.

2. Les comparaisons nationales et internationales montrent que les universités françaises sont dans une situation d'exception

2.A. Les universités de l'Europe Communautaire

Les études comparatives sur l'organisation et la gestion des universités européennes montrent que, dans presque tous les pays, on pratique l'allocation globale des ressources des Etats aux universités.

Sur cet aspect essentiel que constitue la rémunération des personnels, la France apparaît comme étant presque le seul pays européen où les universités n'assurent pas cette rémunération, particularité qui a été pointée lors d'une conférence sur les modèles de financement de l'Enseignement Supérieur, tenue à Reykjavik en avril 2000. Cela étant, le fait de rémunérer les personnels n'entraîne pas nécessairement l'existence de marges de manœuvre importantes en matière de crédits de rémunération. En effet, dans nombre de pays, les rémunérations sont non seulement normées en fonction d'une grille, fixée dans les statuts nationaux ou bien des conventions collectives, mais encore leur niveau est fixé annuellement par des négociations nationales au sein du secteur public, comme en Allemagne Fédérale, où les Länder, qui financent les universités, répercutent (plus ou moins bien) les augmentations annuelles dans les dotations de fonctionnement.

C'est donc, le plus souvent, la maîtrise des emplois, de leur nombre et de leur niveau, qui va véritablement générer des marges de manœuvre dans les budgets de fonctionnement, face à un système de rémunération normé.

Il convient cependant de souligner que, dans l'Europe du Nord (Pays Bas, Danemark, Suède, Finlande) et au Royaume Uni, les universités disposent d'une très grande autonomie en matière de rémunération des personnels, d'autant que, dans le modèle d'organisation administrative de l'Europe du Nord, le fait d'être fonctionnaire ou salarié de l'Etat n'emporte pas d'effet juridique particulier : c'est le même droit du travail « général » qui s'applique au secteur public et au secteur privé. Les universités sont donc libres de définir le contenu et les clauses des contrats de travail, d'augmenter ou de diminuer leurs effectifs, dès lors que leurs obligations légales sont respectées. Ainsi, en Suède, le nombre de chaires créées dépasse largement le nombre de postes créés par les autorités centrales, les universités s'efforçant de financer des chaires sur des ressources propres. En Finlande, s'il existe également des conventions collectives négociées entre l'Etat et les syndicats, les universités ont la maîtrise du nombre d'emplois et peuvent assurer des compléments de rémunération aux personnels, au delà des minima définis dans les échelles de salaires nationales.

Au Royaume Uni, les universités adhèrent à une Association des Universités et Collèges Employeurs (UCEA), chargée de les représenter et de négocier en leur nom, certaines règles en matière de recrutement et de rémunération, lorsqu'il apparaît plus approprié de disposer d'accords nationaux plutôt que d'accords locaux. Ainsi, pour les personnels enseignants, il existe des barèmes nationaux pour la rémunération des « lecturers » et « senior lecturers », et un salaire minimum pour les professeurs d'université. Toutes les autres dispositions concernant l'organisation des services et les rémunérations sont décidées localement, les universités veillant à ajuster le nombre de leurs emplois à leur volume d'activité.

La progression vers une plus grande autonomie dans le domaine des rémunérations est sensible en Europe du Sud. En Espagne, où le financement des universités dépend de contrats régionaux, et où jusqu'alors les rémunérations étaient fixées nationalement, les autorités locales disposent maintenant d'une latitude pour abonder les dotations aux universités, lorsque celles-ci leur font valoir avec succès le besoin de créations d'emplois.

Mais c'est en Italie que l'évolution est la plus spectaculaire, depuis une dizaine d'années : dans le cadre d'une vaste réforme de l'organisation de l'Etat, les universités, jusqu'alors très peu autonomes, sont passées au budget global, incluant les traitements des personnels, et à une maîtrise du parc d'emplois (ajustements pouvant être opérés à partir des vacances d'emplois annuelles), les personnels demeurant sous statut national.

Même en Allemagne, aujourd'hui, on voit apparaître des marges de négociation, pour le recrutement des « Juniorprofessoren » dont le traitement est fixé par l'Université, sur la base d'une dotation allouée par les Länder, en tenant compte de l'apport attendu par l'Université, pour l'enseignement et la recherche, grâce à ce recrutement (alors que le traitement des professeurs titulaires de chair – Primadozent – est strictement normé).

En ce qui concerne le patrimoine immobilier, on constate que généralement les universités des autres pays européens sont propriétaires de l'essentiel de leurs locaux, soit anciennement (Royaume-Uni), soit plus récemment (Pays-Bas, Belgique, Suisse, Italie), et qu'elles ont une libre disposition de l'utilisation de ce patrimoine pour en tirer des ressources complémentaires, sans commune mesure avec les recettes «de poche » des universités françaises en matière de location de salles ou d'emplacements de photocopieuses, ainsi, Louvain-la-Neuve, dont le campus est une véritable ville, abrite un centre commercial, tandis que beaucoup d'universités européennes hébergent des entreprises, et pas seulement dans le cadre des pépinières de start-up... En outre, dans les pays comme l'Allemagne, les hôpitaux universitaires appartiennent réellement à l'Université.

Quant à l'action sociale et à l'activité des œuvres universitaires, la séparation que l'on connaît en France entre universités et CROUS n'existe pas dans les autres pays européens ; chez nos voisins, l'activité des Œuvres est consubstantielle de celle de l'institution universitaire, où une séparation apparaît dépourvue de sens.

2.B. Les collectivités territoriales en France :

Grâce aux lois de décentralisation de 1982 – 1983, les collectivités territoriales disposent d'une autonomie en matière de gestion de leurs ressources humaines, ayant la faculté de créer, transformer ou supprimer des emplois, avec l'accord de leurs instances délibérantes. Les personnels de la fonction publique territoriale font l'objet d'une gestion individuelle et des traitements soit assurée directement (pour les plus grosses collectivités : notamment les grandes villes), soit assurée par un centre de gestion des personnels des collectivités territoriales, ce qui est le cas pour l'immense majorité des collectivités. Il existe un centre de gestion par département (sauf en Ile de France, qui relève de trois centres de gestion : Paris, Petite Couronne, Grande Couronne).

Les actes pris par le Maire, ou les autres autorités placées à la tête des collectivités territoriales, après délibération de leurs conseils, font l'objet d'une publication (ou d'une notification aux intéressés, dans le cas d'un acte de portée individuelle), qui traduit leur caractère exécutoire et doivent être en même temps transmis au Préfet représentant de l'Etat dans le département, chargé d'effectuer un contrôle de légalité. Dans les deux mois qui suivent cette transmission, le représentant de l'Etat a la faculté de déférer au tribunal administratif les actes qu'il estime contraire à la légalité.

Les centres de gestion, agissant sur mandat des collectivités territoriales adhérentes, organisent les concours de la fonction publique territoriale, pour le pourvoi des différents types d'emplois publiés, et assurent la gestion des carrières, les traitements, les procédures disciplinaires ; ils peuvent également être mandatés pour assurer la formation des personnels, leur assurance professionnelle, ainsi que la médecine du travail.

Les ressources nécessaires au fonctionnement du centre de gestion sont assurées par les cotisations des collectivités, dont le taux est fixé par le conseil d'administration du centre ; ce taux est appliqué au montant de la masse salariale, les cotisations ne devant pas dépasser 10 % de celle-ci. La contribution de chaque collectivité se décompose en :

- cotisation pour les missions obligatoires ;
- cotisation pour les missions facultatives ;
- cotisation (obligatoire) pour la banque de données, basée sur le nombre d'habitants.

Exemple de fonctionnement d'un centre de gestion :

Le centre de gestion de la Petite Couronne gère les personnels des collectivités des départements des Hauts de Seine, de la Seine-St-Denis, et de Val de Marne, de leurs établissements publics et de leurs syndicats inter-communaux : soit plus de 340 entités. Les trois conseils généraux concernés ont décidé de faire gérer leurs personnels par le centre de gestion.

La démarche suivie, pour les emplois, les carrières et les traitements des personnels dans chaque collectivité territoriale, peut être résumée ainsi :

- les créations d'emplois sont faites par délibération de la collectivité. Cette délibération doit fixer le grade (par référence à la grille des corps et des grades des personnels des collectivités territoriales), et fixer le régime indemnitaire. Les collectivités peuvent créer, transformer, ou supprimer des emplois.
- quand un emploi de fonctionnaire ne peut être pourvu, une nouvelle délibération est nécessaire pour permettre le recrutement d'un contractuel ;
- les prévisions de dépenses de personnel doivent être inscrites entièrement dans le budget de la collectivité ;
- les arrêtés de nomination sont pris par les responsables des collectivités ;
- le contrôle de légalité (exercé par le Préfet) s'exerce sur les créations d'emplois, et sur les nominations individuelles ;
- le comptable de la collectivité, ayant reçu une liste de pièces nécessaires (dont la délibération de la collectivité en cas de création d'emploi, ainsi que l'attestation de service fait), assure la paie des agents ;
- les cotisations sociales vieillesse sont versées à la Caisse de Retraite des personnels des collectivités territoriales.

2.C. Les EPST et les EPIC :

Les organismes de recherche relevant du statut d'établissements publics à caractère scientifique et technologique disposent exclusivement d'emplois de l'Etat, mais ils assurent eux-mêmes la rémunération de leurs personnels, la masse financière correspondante figurant dans leur budget.

Ils disposent d'une dotation budgétaire globale, allouée par l'Etat dans le cadre de la Loi de finances ; ils ne peuvent pas modifier les emplois existants, mais disposent de quelques latitudes pour pourvoir les emplois temporairement vacants, dans l'attente des pourvois via les concours nationaux.

Le cas de l'INSERM peut être cité à titre d'exemple.

Détermination de l'enveloppe budgétaire :

En effet, cette masse financière est déterminée en fonction de la pyramide budgétaire des emplois, et calculée en fonction de l'indice moyen budgétaire par corps et grade. Il s'agit cependant d'une « ligne souple », susceptible d'être modulée, compte tenu de l'écart en indice summittal.

Un tableau de bord est tenu, qui permet une mise à jour mensuelle de l'utilisation des emplois (certains emplois ne sont pas utilisés toute l'année), en tenant compte :

- des départs prévus,
- des campagnes de recrutement,
- du gel des postes qui ne sont pas mis aux concours de recrutement, pour permettre l'accueil soit de chercheurs étrangers, soit de médecins hospitaliers, à titre temporaire.

S'il reste des crédits de rémunération non utilisés en fin d'année, l'établissement ne peut pas les conserver : ils reviennent au Ministère de tutelle. La seule possibilité de reporter des crédits non utilisés sur le budget de l'année suivante concerne les crédits de formation des personnels.

Quelques marges de manœuvre :

Dans le cadre de son autonomie relative, l'INSERM a donc la possibilité de réserver des emplois, en fonction de la politique scientifique de l'établissement, pour des recrutements à durée déterminée des chercheurs étrangers ou de praticiens hospitaliers : il n'a à solliciter l'accord du Ministère de tutelle que si ce gel d'emplois de fonctionnaires est massif.

D'autre part, il existe la possibilité de recruter des contractuels en CDD, sur des emplois vacants d'ITA.

Les laboratoires peuvent disposer de crédits de vacations, les vacataires étant recrutés soit pour 6 mois par an, non renouvelables ; soit pour 900 heures par an au maximum, renouvelables.

Enfin, les EPST peuvent opérer des recrutements sur ressources propres : soit à partir des contrats de recherche (à l'INSERM, environ 200 contrats en cours comportent des dépenses de personnel), soit à partir des ressources du fonds national de la Science. Cette possibilité est précieuse, pour pallier le déficit de la dotation en personnels.

Sur le plan de la gestion budgétaire ; il est possible de transférer des crédits en cours d'année, entre dépenses ordinaires, et entre sections ; cependant les crédits de rémunération de personnels ne peuvent être utilisés pour d'autres dépenses de fonctionnement ou d'investissement.

Modalités de gestion :

La dotation apportée par l'Etat est notifiée en début d'année (AP = CP). En terme de trésorerie, elle fait l'objet de virements trimestriels. La paie des personnels est assurée de façon centralisée, au siège de l'INSERM, et est assurée par l'agent comptable de l'INSERM.

L'institut va prochainement transférer vers ses administrateurs délégués régionaux (12) la gestion des personnels, mais pas la paie. En effet, chaque délégation régionale concerne entre 200 et 700 agents : avec ces effectifs, il n'est pas rentable de former des spécialistes de la paie et des prélèvements sociaux...

L'institut a passé une convention avec l'UNEDIC.

Il gère une masse salariale annuelle de 1,7 milliards de Francs (comprenant les traitements, indemnités, charges sociales et taxes sur les salaires).

Les établissements publics industriels et commerciaux, dont les budgets sont alimentés au moins à 50 % par des ressources propres liées à leurs activités, assurent directement la rémunération de leurs personnels, et disposent de latitudes beaucoup plus importantes en terme de création, transformation ou suppression d'emplois, sous le contrôle d'une part de leurs organes délibérants, d'autre part de leur ministère de tutelle ; sachant que les statuts des personnels prévoient des règles d'avancement et des grilles de rémunération très précises.

L'exemple d'un EPIC : le Bureau des Recherches Géologiques et Minières (BRGM).

La référence à un EPIC est pleine d'intérêt, parce que ses missions ne sont pas très éloignées de certaines des universités et relèvent pour une part importante du service public. Cependant sa projection internationale est forte, où il est placé dans une situation de forte concurrence avec des homologues étrangers. Il est enfin d'une taille (budget, nombre d'agents) voisine de celle d'une université moyenne.

Placé sous tutelle principale du Ministère de l'Industrie, le BRGM est propriétaire de son patrimoine, mobilier comme immobilier, et peut disposer de ses actifs de façon assez libre.

Ses ressources sont composées pour moitié environ d'une subvention de l'Etat, et pour le reste de ressources propres produit de ses activités, qu'il tarifie comme il l'entend. Ces ressources couvrent l'essentiel de ses dépenses d'investissement (avec quelques compléments en subventions spécifiques) et la totalité de ses dépenses de fonctionnement, dont la plus grande partie est, bien sûr, constituée par les salaires et charges.

Le BRGM n'est pas soumis au plan comptable public; en tout cas ses comptes annuels sont structurés classiquement en un bilan et un compte d'exploitation. Néanmoins, l'établissement est doté d'un contrôleur financier, et connaît la dichotomie ordonnateur-payeur. Il ne relève pas du code des marchés publics pour ses achats, même s'il lui arrive de procéder par appels d'offres lorsqu'il le juge utile, notamment vis à vis des directives européennes.

Concernant la GRH, les personnels ne relèvent pas du statut de la fonction publique. Ils sont recrutés par l'établissement sur le marché du travail, mais bénéficient de la protection d'une sorte de statut "ad hoc" propre à l'établissement. Le BRGM est doté d'un comité d'entreprise, dans les mêmes conditions qu'une entreprise privée. Par ailleurs, une petite minorité de ses agents sont des fonctionnaires détachés auprès de l'établissement, qu'il rémunère lui-même.

Les modalités de gouvernement du BRGM sont définies par un statut composé de vingt-deux articles. L'organe d'administration est un Conseil de 18 membres, dont 7 représentants de l'Etat (à raison de 1 par département ministériel concerné), 5 personnalités choisies en raison de leur compétence et de 6 représentants élus des salariés. Le président de ce conseil d'administration est choisi parmi les administrateurs et est nommé. L'organe de direction est un directeur général nommé par les ministres, pour 3 ans renouvelables sur proposition du CA. L'établissement est par ailleurs doté d'un commissaire du gouvernement.

Enfin, les relations de cet EPIC à sa tutelle sont encadrées par "un comité national d'orientation du service public", et une procédure de contrat pluriannuel avec son ministère a été mise en place depuis quelques années.

Le cadre offert à la gestion des finances publiques par la nouvelle loi organique relative aux lois de finances induit une évolution prochaine dans les dotations de l'Etat, et dans l'organisation budgétaire des universités ; l'impact du passage à un budget global ne sera pas sans conséquence sur la gouvernance des universités, et sur le travail de ses services, qu'il convient également d'examiner.

3. L'évolution prévisible de la gestion budgétaire des EPSCP, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001

3.A. Missions et Programmes : de nouvelles relations avec l'Etat

Instrument essentiel de la modernisation de l'action publique, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n°2001-691 du 1^{er} août 2001, votée à la quasi-unanimité par les deux Chambres du Parlement, introduit d'un profond bouleversement de l'organisation budgétaire de l'Etat, qui aura un impact certain (même si on ne le mesure pas encore complètement) sur les établissements publics qui en relèvent.

Parmi les principes directeurs qui ont guidé l'élaboration de la Loi Organique, on doit citer :

l'accroissement du rôle du parlement, dans la préparation et le contrôle de l'exécution de la Loi de finances, les administrations seront tenues de fournir au Parlement de nombreux documents, dont des « rapports annuels de performance » pour chaque programme. Il n'y aura plus de distinction entre « budget voté » et « mesures nouvelles » : le budget de chaque mission sera discuté « au premier euro » ; la substitution d'une logique de résultats à une logique de moyens.

En découle donc une nouvelle organisation budgétaire, par mission (et non plus par ministère, titre et chapitre) ; une mission concernera généralement plusieurs départements ministériels, et se décomposera en programmes, correspondant chacun à un ministère.

Actuellement, l'exécution budgétaire s'effectue au niveau d'un millier de chapitres environ. Après l'entrée en vigueur de la LOLF, on aura entre 100 et 200 programmes. Pour l'enseignement supérieur, on peut prévoir 3 ou 4 programmes :

- enseignement supérieur ;
- action sociale (bourses et allocations d'études, œuvres universitaires) ;
- recherche universitaire ;
- support d'activité (ministère, administration académique).

A l'intérieur d'un programme, qui regroupera les crédits destinés à la fois au fonctionnement, au personnel, à l'investissement, les crédits seront totalement fongibles (pas de cloisonnement entre investissement et fonctionnement), à la seule exception des dépenses de personnel, dont la fongibilité sera asymétrique : on ne pourra pas transférer des crédits destinés à d'autres fonctions vers les dépenses de personnel, mais en revanche les crédits destinés aux dépenses de personnel pourront être transférés sur d'autres fonctions.

Les missions, unités de vote du budget, seront l'équivalent du « budget coordonné de l'enseignement supérieur » actuel (retracant, dans un document non budgétaire, l'ensemble des dépenses d'enseignement supérieur dans tous les ministères), ou du « budget consolidé de recherche et développement ».

Les programmes, unités d'exécution du budget, seront subdivisés en actions.

La nouvelle loi organique s'appliquera au 1^{er} janvier 2006, mais le budget 2005 (dont la préparation commencera au premier trimestre de 2004) devra faire l'objet d'une double présentation. Il est donc important que les règles d'application de la LOLF soient dès maintenant définies, et des groupes de travail – interministériels et intraministériels sont mis en place pour les étudier (programmes, actions, objectifs et indicateurs, comptabilité patrimoniale, établissements publics, etc.). Un comité de pilotage ministériel, présidé par un membre du Cabinet du Ministre, et associant la CPU, sera constitué.

Cette profonde réforme aura certainement des effets sur la présentation formelle du budget des universités, qui devra s'adapter aux allocations de moyens par l'Etat selon une nomenclature de programmes et d'actions ; d'autre part les universités devront dégager des analyses à partir d'indicateurs d'efficacité budgétaire, et rendre compte de celles-ci devant la Nation.

3B. Evaluation et contrôle de gestion : les marges de manœuvre supplémentaires auront pour contrepartie un renforcement du contrôle a posteriori

Parmi les effets probables de la LOLF sur les établissements, on peut d'ores et déjà discerner ceux-ci :

une allocation des moyens de l'Etat sous la forme quasi-globale de 2 ou 3 programmes déclinés au niveau de l'établissement ; celui-ci s'articulera essentiellement en deux parties, correspondant aux missions de l'université : enseignement supérieur, recherche ;

la disparition de la distinction entre section de fonctionnement et section d'investissement ;

la disparition, sinon du contrat d'établissement, du moins des dotations contractuelles, attribuées en fonction d'actions précises : le contrat pourra entériner des objectifs pluriannuels, et en contrepartie un complément de dotation dans le programme concerné, dont l'établissement aura la libre disposition dans son budget annuel ;

la part de la dotation budgétaire à chaque établissement, pour les dépenses de personnel, sera constituée d'une enveloppe financière calculée à partir d'un nombre d'emplois, ou d'un « paquet » de points d'indices, ou d'une combinaison des deux, et il est probable que la nouvelle architecture budgétaire permettra la prise en charge directe des traitements des personnels, pour chaque programme, par l'établissement ayant la responsabilité de sa mise en œuvre, et une plus grande maîtrise de l'utilisation des emplois vacants ;

la disparition de l'inscription dans le budget de l'Etat, des emplois de fonctionnaires par corps et grades, avec une proportion précise pour chaque grade, autorisera plus facilement des transformations d'emplois d'un corps/grade à un autre, sans qu'elles soient limitées par ces rigidités actuelles portant sur les « pyramides » de chaque corps.

Même si la définition des effets de la LOLF sur les budgets des établissements publics n'est pas encore faite par les Ministères concernés, ni a fortiori rédigées les nouvelles normes réglementaires devant s'appliquer à ces établissements, l'analyse des principes ayant guidé le législateur permet d'affirmer sans trop de risque que la Loi organique favorisera le passage au budget global, pour les universités.

Un autre effet de la Loi organique sera la mise en place d'un contrôle de gestion interne, dans les universités, afin de pouvoir mesurer clairement comment chaque action budgétaire aura été mise en œuvre, dans quelle proportion, avec quelle mobilisation de moyens, notamment en personnels, et avec quels résultats. Les marges de manœuvre seront plus importantes, mais les obligations de rendre compte a posteriori le seront également.

Certaines universités se dotent actuellement d'une fonction « pilotage », et à travers celle-ci de certains des outils du contrôle de gestion, un travail en commun devra être mené sur les indicateurs de gestion, dont la définition devra être pleinement partagée entre les universités, les directions ministérielles orientées vers les objectifs (Enseignement Supérieur, Recherche) et celles qui sont spécialisées sur les outils de gestion (Budget, Comptabilité Publique, Affaires Financières,...).

Les Ministres et leurs services, mais aussi les responsables des établissements publics, selon les dispositions de la Loi Organique, devront fournir tous renseignements et documents d'ordre financier et administratif, et relevant du champ des finances publiques, aux commissions parlementaires ainsi qu'à la Cour des Comptes (ou aux Chambres Régionales des Comptes), et l'absence de communication de renseignements, dans un délai raisonnable, dans le cadre d'une mission publique de contrôle et d'évaluation, pourra donner lieu à la saisine de la juridiction compétente ; laquelle, statuant en référé, pourra exiger de faire cesser cette entrave, sous astreinte.

3.C. L'impact sur la gouvernance des universités

Une mutation prévisible dans le management des universités

Alors qu'aujourd'hui on a le sentiment que les choix essentiels sont effectués au niveau de l'Etat, de la définition de l'organisation des formations aux conditions de service des personnels, en passant par les priorités de l'action sociale, ou les relations avec les organismes de recherche, les universités ayant une grande partie pour tâches de décliner au niveau local les choix arrêtés nationalement de façon souvent assez précise, la situation pourrait se révéler bientôt plus favorable à un contenu concret de l'autonomie universitaire : le gouvernement de l'université devra, plus clairement encore aujourd'hui, combiner la réalisation d'objectifs nationaux, définis par le gouvernement avec l'approbation du Parlement, et la réalisation d'objectifs propres concernant le développement de l'établissement, et cela avec des moyens largement globalisés.

C'est donc un management par objectifs qui devra se mettre en place dans les universités, avec une rigueur et une efficacité qui devront gagner en homogénéité, tandis que les équipes chargées de la gestion devront faire preuve d'un réel professionnalisme ; le cas échéant grâce à un accompagnement par une formation continue spécialisée dans les différents domaines de gestion, et par le recours dans certains cas à des prestataires de services externes.

Le gouvernement des universités, pour être efficace, devra imposer l'idée que «le tout est bien plus que la somme des parties », et que les intérêts facultaires ou corporatifs, pour légitime que soit leur défense, ne doivent pas prendre le pas sur les intérêts collectifs : la priorité de l'institution universitaire, comme instrument de la mise en œuvre d'un service public de formation et de recherche par un établissement autonome, sera à conforter, alors qu'actuellement dans nombre d'universités on peine à imposer cette priorité de l'institution sur les intérêts particuliers. La difficulté rencontrée par nombre d'établissements, pour réguler le volume des heures complémentaires d'enseignement, par exemple, témoigne de ce tâtonnement entre intérêt général et intérêts de certains groupes ou de certaines personnes. L'importance des contrôles externes du rendement des actions universitaires, et la prégnance du calcul «coût/avantages » pour chacune de ces actions, constitueront un puissant levier pour cette évolution.

A un budget global doit répondre un management global : plus encore que dans le système de gestion actuel des moyens des universités, en effet, une plus grande maîtrise des emplois, une gestion des traitements, et une gestion en pleine propriété du patrimoine immobilier impliquent un modèle d'établissement d'enseignement supérieur et de recherche dominant bien ces sujets : disposant donc de bons indicateurs, disponibles en temps réel, voire d'un «tableau de bord de gestion » ; et aptes à prendre des décisions rationnelles, en matière administrative et budgétaire, dans les domaines en question.

Pour cela, l'université doit disposer d'une conjonction entre une équipe présidentielle menant une politique claire et résolue, des conseils disposés à soutenir cette politique, et une administration maîtrisant parfaitement la gestion sur le plan technique et sur le plan juridique ; connaissant donc à la fois les contraintes, et les marges de manœuvre existantes.

Les équipes universitaires actuelles sont déjà beaucoup plus «gestionnaires » que celles des années 70, et une culture de gestion s'est déjà bien répandue parmi les responsables des universités. L'hypothèse du passage au budget global tendra à articuler encore plus la formation, la recherche et la gestion, dans le cadre des politiques présidentielles ; en tous cas aucun président ne pourra rester longtemps ignorant des enjeux et des outils du management universitaire...

Observatrices extérieures, Christine Musselin et Stéphanie Mignot-Gérard, sociologues des organisations, notaient, en février 1999 (« Etude qualitative des modes de gouvernement de 4 universités »), qu'elles avaient pu identifier « un groupe d'acteurs solidaires, (qu'elles ont) désigné sous le terme présidence (ou équipe présidentielle), ou de bureau, et qui est porteur de politiques d'établissements dont la mise en œuvre est engagée » ; que l'idée que le fonctionnement des universités doit être modernisé, et qu'une plus grande rigueur doit être introduite, est globalement acceptée. Les interviewés perçoivent ce qui se passe dans l'université comme « l'affaire de leur établissement », et semblent moins qu'auparavant attribuer leurs difficultés à la « tutelle parisienne » ou penser que « tout irait mieux si le ministère... ».

La possibilité d'une politique universitaire disposant des moyens plus complets

Les universités pourront avoir, dans cette hypothèse du budget global, une politique des ressources humaines plus conséquente, en matière notamment de gestion pluriannuelle des emplois, et de plus grande maîtrise des éléments accessoires de la rémunération (primes et indemnités) ainsi que d'autorisation des cumuls d'activités. La propriété de leur patrimoine immobilier en fera des interlocuteurs directs de l'Etat et des collectivités pour l'élaboration des schémas directeurs d'urbanisme, elles auront de droit la plénitude de la maîtrise d'ouvrage des constructions universitaires et des restructurations lourdes, avec toutes les possibilités de recours à la maîtrise d'ouvrage confiée ou au mandat de maîtrise d'ouvrage (par exemple à une collectivité territoriale...); elles assureront une programmation budgétaire pluriannuelle de leurs opérations de construction, de maintenance et d'adaptation de locaux, avec un pilotage effectif qui n'existe que partiellement dans le cadre de leur programmation actuelle. D'autre part, si le budget global s'étend à l'action sociale, les universités auront en main tous les outils d'une politique de la vie de l'étudiant, alors que ce domaine est actuellement éclaté entre plusieurs établissements ou services responsables.

La fonction de président se rapprochera sensiblement de celle de chef d'entreprise publique, supportant certes toutes les contraintes de service public qui s'imposent à l'institution universitaire, mais disposant de prérogatives de gestion plus complètes, et donc de moyens plus larges pour mener une politique propre.

Certains doutent de la possibilité de mener, avec la composition actuelle des conseils internes des universités, et notamment du Conseil d'Administration, une véritable politique d'entreprise publique ; d'où le débat institutionnel à ouvrir sur la création éventuelle d'un conseil d'orientation, ou bien un élargissement considérable de la place des personnalités extérieures, représentant la société, au sein du Conseil d'Administration de l'université.

3.D. Pour les services universitaires, des responsabilités accrues.

Le passage au budget global impliquera, au sein de l'université, une évolution des tâches dans certains services :

auprès de la présidence et du secrétariat général, la constitution (ou le renforcement) d'une cellule d'aide au pilotage, assurant la mise à jour permanente de bases de données essentielles, et fournissant les indicateurs permettant la prise de décisions adéquates et en temps réel, notamment dans le domaine financier ;

auprès de l'agence comptable, la création d'une cellule «paie », puisque l'agent comptable aura la responsabilité non seulement de la paie «Etablissement », mais aussi de la paie des personnels de l'Etat ; sachant que les établissements peuvent, par convention, faire sous-traiter les opérations de paie par les trésoreries générales (les conventions pouvant le cas échéant prévoir le paiement de frais : X € par dossier de paie) ;

auprès du service chargé de la gestion des ressources humaines : celui-ci assure déjà la pré-liquidation de la paie Etat, l'établissement des états indemnitaires, la diffusion des bulletins de paie ; s'il assure toute la liquidation de la paie Etat, il devra peut-être être étoffé, quantitativement et qualitativement : mais le passage à une gestion intégrée sera beaucoup plus pertinent. Il sera en outre nécessaire, pour les utilisateurs du produit Harpège, que celui-ci s'enrichisse d'une liaison avec la paie Etat, ou d'un outil de liquidation de celle-ci ;

auprès du service chargé de la gestion du patrimoine immobilier : le passage à la gestion globale d'un patrimoine en pleine propriété suppose de renforcer la compétence en maîtrise d'ouvrage (qui sera requise au delà des opérations de maintenance et de mise en sécurité des locaux), et d'assurer une programmation intégrant la totalité des opérations d'investissement immobilier. Un inventaire exhaustif fiable de l'ensemble des biens immobiliers, bâtis et non bâtis, devra être réalisé au préalable, et traduit dans un jeu de plans numérisés, mis à jour régulièrement ;

auprès des services juridiques de l'université : la dévolution des biens immobiliers se traduira par une augmentation probable de l'activité d'élaboration de conventions d'occupations du domaine public universitaire, ou de concessions, etc. D'autre part, il conviendra de développer une compétence en matière de lecture des documents d'urbanisme, et d'intervention sur ceux-ci ;

auprès des services chargés de la vie de l'étudiant : l'impact sera très fort dans l'hypothèse où la gestion de bourses et allocations d'études serait entièrement transférée à l'université, mais il est vrai (cf. point 1.3) que les personnels qui assurent cette gestion dans les rectorats et les CROUS, auraient dans ce cas vocation à être transférés dans les universités, qui disposent déjà d'un service liaison-bourses, généralement proche des autres services chargés du suivi de la scolarité.

Cette évolution des tâches accompagne un surcroît de responsabilités, qui doit être examiné très sérieusement : c'est autre chose que d'assurer une liaison traitement au sein de l'établissement, vis à vis de la Trésorerie Générale (une modification sur un traitement ou une allocation sociale, si elle est oubliée le mois n, pourra être rattrapée sur le mois n+1), et d'assurer la paie en pleine responsabilité, car une paie oubliée est toujours un scandale.

De même, assurer non plus, vis à vis du patrimoine, l'essentiel des charges du propriétaire, comme actuellement, mais la responsabilité même de propriétaire, constitue une réelle mutation. On constate du reste que, dans les pays voisins, la dévolution du patrimoine s'est accompagnée d'une augmentation de la part du budget consacré à l'entretien de celui-ci : comme si le passage du statut d'affectataire au statut de propriétaire rendrait beaucoup plus responsable et beaucoup plus soigneux vis à vis de son bien...

Face à ces perspectives, on peut s'imaginer que les universités ne réagiront pas de la même manière : certaines (et pas toujours les plus grosses) envisageront cette évolution sereinement, considérant comme naturelle une évolution se traduisant à la fois par plus d'autonomie et de responsabilité. Elles y verront un alignement sur la situation normale des universités dans les pays développés, notamment en Europe. Au demeurant, certaines de ces universités demandent que dans les contrats d'établissement en cours de négociation soit déjà testée la dévolution du patrimoine, sur quelques immeubles récents, ou mis en sécurité.

D'autres établissements au contraire accueilleront ces perspectives de globalisation du budget et de dévolution du patrimoine avec beaucoup d'appréhension : soit que leur administration soit techniquement à un niveau sous-critique, quantitativement ou qualitativement (parfois les deux), et ait déjà du mal à faire face aux tâches de gestion courante dans le respect des calendriers, ou à répondre aux enquêtes relatives aux différents aspects de la gestion (on constate que certains établissements répondent presque toujours avec retard, et que d'autres ne répondent que très rarement aux enquêtes du Ministère ou de la CPU, hormis quelques enquêtes classiques comme les « remontées SISE ») ; et que certains établissements sont encore sous l'emprise de la « culture de la plainte », fréquente dans le monde de l'Education Nationale, et ne sont pas encore passés à l'ère de la « culture de la gestion », comme la majorité des établissements d'enseignement supérieur aujourd'hui...

Face à cette dualité de réactions possibles, une question se pose : faut-il adopter une stratégie différenciée, se traduisant par un passage optionnel, pour chaque établissement, au budget global, et à la dévolution de la propriété du patrimoine ?

L'examen des conséquences probables de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 induira fortement une réponse en terme d'unicité de la solution pour tous les établissements, au moins à partir de 2006.

Une question connexe se pose alors : celle de la carte des établissements universitaires, jointe à celle de la « taille critique » des établissements pour assurer une gestion moderne et efficace. D'une part, on constate l'existence d'environ 190 établissements relevant du Ministère de l'Enseignement Supérieur : n'est-ce pas un peu trop, pour un pays comme la France ? Certes, il y a là un legs de la dualité universités/grandes écoles, héritée des siècles précédents, la carte des établissements ayant été rendue encore plus complexe par les effets du découpage de 1969-1970, pour les universités dans les métropoles régionales, et par la création pour des raisons très contingentes des IUFM, vingt ans plus tard. Même si on accepte en l'état la carte actuelle des établissements d'enseignement supérieur pour des raisons d'équilibre institutionnel, on ne pourra pas faire l'économie, tôt ou tard, d'une réflexion sur la notion de masse critique d'un établissement pour pouvoir assurer correctement toutes les fonctions de gestion.

Conclusion :

L'objet de ce rapport a été de montrer que le passage au budget global des universités implique pour celles-ci à la fois plus de compétences, et plus de responsabilités : les caractéristiques mêmes d'une décentralisation institutionnelle, dans le prolongement de celle qui a été instaurée par la loi du 12 novembre 1968. Cela signifie également un rapprochement avec les règles de fonctionnement et les prérogatives des autres universités européennes ; dans une étude publiée par la CRE en juillet 2000 (« Spending strategies – a closer look at the financial management of the European university » – Ben Jongbloed & alii), il est observé qu'« une autonomie accrue va de pair avec un sens des responsabilités élargi. D'autant plus que nombre de gouvernements exigent une assurance qualité qui auparavant était du seul ressort de la communauté académique. La valeur des activités de l'université, doit dès lors être vérifiée à travers un système de contrôle s'intéressant au rendement de l'université en terme d'éducation et de recherche. Pour ce faire, certains pays utilisent des audits confiés à des experts extérieurs, d'autres pensent introduire un système d'accréditation ». Le transfert de compétences de l'Etat à l'université s'accompagne nécessairement d'un renforcement des moyens d'évaluation a posteriori, tant externes qu'internes.

Au delà des aspects techniques, la problématique du budget global implique que la CPU se prononce sur le modèle de l'université française vers lequel elle souhaite s'orienter, même si les conclusions du Colloque de Lille de mars 2001 apportent déjà d'importants éléments de réponse :

soit une université plus proche du « standard européen », avec plus de prérogatives, mais aussi plus de tâches de gestion à réaliser, et plus de responsabilités ; outre les fonctions académiques de base – formation initiale et continue, recherche scientifique – une amplitude plus grande de la gestion, avec notamment les moyens d'une véritable gestion des ressources humaines. Cette évolution implique de se donner les moyens qualitatifs de la gestion : possibilité d'agir vite, temps des délibérations préalables qui ne soit pas indéfini, et accord clair donné par les conseils à une politique, équipes de gestionnaires administratifs et techniques d'un bon niveau, et surtout efficaces...

soit une université proche du statut quo actuel, avec une autogestion réelle mais sur des champs de gestion limitée ; l'Etat (ou par substitution, une collectivité territoriale) gardant la maîtrise réelle des moyens humains, supervisant les constructions et donc toute variation de l'espace universitaire, tenant hors du champ universitaire la gestion de l'aide sociale aux étudiants ; et, assumant ces responsabilités, l'Etat est ainsi à la fois courtisé et critiqué...

La loi organique relative aux Lois de finances donnera, à partir de 2005, des moyens de gestion budgétaire par programmes, incluant les dépenses de personnel, donnera une souplesse de gestion, dans la mesure où les moyens pourront être transférés d'un chapitre à l'autre (avec la restriction liée à l'interdiction d'augmenter le volume des dépenses de personnel). La séparation entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement sera abolie.

Mais les progrès en matière de gestion des ressources humaines ne seront réels que si les établissements publics reçoivent la possibilité, au sein du sous-ensemble des ressources et des dépenses de rémunération des personnels (et dans le respect de leur équilibre global), de supprimer et de créer librement des emplois publics :

sans que les grades à l'intérieur de chaque corps de fonctionnaires ne soit contingentés (donc assouplissement à trouver pour les règles statutaires de la fonction publique) ;

sans qu'une autorisation budgétaire soit à attendre dans la prochaine loi de finances à venir, des transformations d'emplois décidées par les établissements : la future loi de finances devrait, sur ce point, constater et entériner les modifications affectant le stock d'emplois.

Il convient de souligner que, dans le contenu de l'action des responsables universitaires, le budget global induit de réels avantages, dont on peut mentionner quelques exemples :

la reconnaissance du coût réel des actions, dépenses de personnels comprises, favorise une meilleure allocation des ressources humaines, et, dans certains cas, permet un arbitrage entre utilisation des ressources humaines de l'établissement, et recours à des prestataires externes (exemples : imprimeries, services généraux, fonction de bureau d'études,...) ;

dans le cas des activités industrielles et commerciales, le calcul du coût complet des prestations correspond à un coût réel supporté par l'établissement, et de ce fait l'utilisation d'un fonds de concours destiné à reverser à l'Etat le montant prorata temporis des salaires des personnels ayant participé à l'exécution d'un contrat ou d'une prestation de service, devient sans objet ;

lorsque les universités accueillent des professeurs invités, pour de courtes périodes, ces professeurs perçoivent leur traitement de l'Etat, le plus souvent, quand ils sont repartis dans leur pays après avoir achevé leurs enseignements. Si les universités assurent les traitements de leurs personnels, elles pourront, dans des conditions tout à fait régulières, consentir des avances représentatives de l'essentiel du traitement des professeurs invités, afin que ceux-ci perçoivent leur rémunération pour faire face à leurs frais de séjour ;

dans le domaine de la gestion immobilière, si les universités ont la pleine propriété de leur patrimoine, elles auront vocation à assurer la maîtrise d'ouvrage de toutes les opérations d'investissement concernant celui-ci, et de ce fait leurs relations s'inversera avec leurs partenaires institutionnels : ce sont les universités qui pourront confier la maîtrise d'ouvrage à des collectivités territoriales, ou mandater les services extérieurs de l'Etat (DDE).

Si l'on observe que le passage au budget global :

conférerait aux universités françaises leur véritable poids économique, avec un budget ayant l'ordre de grandeur de celui d'une ville importante, et donc une plus grande crédibilité dans les négociations avec leurs partenaires : collectivités territoriales, organismes de recherche, entreprises, universités étrangères ; ce poids budgétaire devrait s'accompagner de plus grandes facilités de recours à l'emprunt, pour financer le développement ;

obligerait, enfin, les établissements, pour élever leur niveau de gestion en terme de fiabilité et de prévision, à se doter d'un véritable contrôle de gestion, et à être en mesure de rendre compte systématiquement de l'emploi des moyens publics, après chaque exercice budgétaire, devant la Nation ;

on ne peut que considérer que cette question du passage au budget global doit être traitée avec la plus grande attention, par les universités, et donner lieu à un débat de fond au sein de la CPU, dans le prolongement des conclusions du colloque de Lille, en premier lieu. Il s'agit en effet d'un véritable choix politique, faisant partie de ceux qui concernent le contenu réel du principe d'autonomie.

Paris, le 29 août 2002.

ANNEXE

au rapport du groupe de travail de la CPU sur le budget global des universités

Organisation du groupe de travail :

Nombre de séances : 10.

Membres permanents du groupe de travail :

- pour la CPU : Michel Mudry, Pierre Richard ;
- pour l'Association des Agents comptables d'université : Colette Chadelaud, Andrée Turuban, Marie-Louis Seitz ;
- pour l'Association des SGEPEs : Magdalena Miatello, François Paquis.

Ont assisté à certaines séances du groupe de travail :

- membres de la CPU : Mmes Geneviève Gourdet, Christine De Buzon (représentant le Directeur de l'ENS-LSH de Lyon), Christine Counil (représentant la Directrice de l'ENS de Cachan) ; MM. Bernard Belloc, Xavier Chapuisat, Eric Espéret, Michel Kaplan, J.Y. Lafon (représentant le Président de Bordeaux 4), René Lasserre, Bernard Laurin, André Legrand, Yves Mathieu, Patrick Navatte, José Savoye, Maurice Vincent ;
- membre de l'Association des SGEPEs : M. Jean Deroche ;
- membre de l'Association des ACU : M. Gilbert Pagnon.

Le groupe de travail a procédé aux auditions suivantes :

- sur les délégations de crédits et le contrôle des emplois au niveau rectoral (Mme Andrée Turuban, agent comptable de l'Université de Haute-Bretagne – 08/11/2001 + 06/12/2001) ;
- sur l'identification du contrôle financier sur les dépenses de personnel (M. François Paquis, secrétaire général de l'Université Blaise Pascal – 08/11/2001) ;
- sur la gestion des emplois et des rémunérations des agents dans les collectivités territoriales (Mme Liliane Cala, responsable du personnel et des finances au Centre de Gestion de la Petite Couronne – 10/01/2002) ;
- sur la gestion des traitements au Conservatoire National des Arts et Métiers (Mme Nicole Delval, agent comptable du CNAM – 10/01/2002) ;
- sur la dévolution du patrimoine immobilier aux universités (M. Pascal Aimé, secrétaire général de l'ULP – 07/02/2002 en visio-conférence avec l'Université Louis Pasteur) ;
- sur la gestion des bourses et allocations d'enseignement supérieur (M. Thierry Malinge, chef de la Division des établissements d'enseignement supérieur et de la vie universitaire au Rectorat de Paris – 07/02/2002) ;
- sur la gestion des emplois des personnels et des traitements à l'INSERM (Mme Patricia Rigoux, responsable du Département Ressources Humaines - et M. Laurent Fasquelle, responsable du bureau de la dépense à l'Agence Comptable de l'INSERM – 14/03/2002) ;
- sur le contrôle national des emplois relevant du budget de l'Education Nationale (M. Didier Wagner, chef du Bureau du contrôle des emplois à la DAF – 14/03/2002).

Enfin, sur les perspectives d'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, une rencontre a eu lieu le 07/05/2002, au Ministère de l'Education Nationale, entre MM. Michel Dellacassagrande, Christophe Mauriet, Stéphane Athanase (DAF) et MM. Michel Mudry et Pierre Richard.