



Le - 3 NOV. 2014

Le Premier président

à

Madame Najat Vallaud-Belkacem

Ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Monsieur Michel Sapin

Ministre des finances et des comptes publics

Madame Geneviève Fioraso

Secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche,
auprès de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur
et de la recherche

Monsieur Christian Eckert

Secrétaire d'État chargé du budget,
auprès du ministre des finances et des comptes publics

Réf. : n° 71096

Objet : L'allocation des moyens de l'État aux universités

À l'issue d'une enquête relative à l'allocation des moyens de l'État aux universités sur la période 2007-2012, la Cour des comptes m'a demandé, en application de l'article R. 143-1 du code des juridictions financières, d'appeler votre attention sur les principales observations qui suivent.

1) Des financements de l'État mal connus par le ministère chargé de l'enseignement supérieur

a) Un programme budgétaire peu intelligible

L'essentiel des crédits alloués aux universités est inscrit sur le programme 150 de la mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur (MIREs). Ce programme ne retraçait, jusqu'au projet de loi de finances pour 2014, que très imparfaitement les crédits alloués aux universités *stricto sensu*, et sa déclinaison par actions demeure encore aujourd'hui largement artificielle.

La Cour a ainsi rencontré d'importantes difficultés pour déterminer les montants alloués chaque année par l'État aux universités et pour en apprécier précisément les évolutions sur la période étudiée.

Elle souligne également que le découpage par actions est faiblement lisible et peu opérationnel. La répartition des crédits entre les actions, ainsi que l'affectation de la masse salariale entre l'enseignement et la recherche relèvent de méthodes de calcul conventionnelles qui ne correspondent pas à une réalité mesurée. En outre, il est impossible, à la seule lecture des documents budgétaires, de déterminer la réalité de certaines dépenses, comme par exemple celles relatives à l'immobilier.

Enfin, le resserrement du nombre d'objectifs, louable en soi, a été réalisé par le biais de multiples regroupements et reformulations qui ne facilitent pas la comparaison d'un exercice à l'autre. Les indicateurs sont nombreux et instables et révèlent la faiblesse des outils d'évaluation.

La Cour relève toutefois, à compter de la loi de finances pour 2014, une amélioration substantielle de la présentation des crédits alloués aux universités avec désormais une ventilation de ces crédits université par université.

b) Des sources de financement multiples non consolidées

Alors que les financements budgétaires et extrabudgétaires ont augmenté sur la période 2007-2012, le ministère chargé de l'enseignement supérieur est dans l'incapacité de connaître le niveau réel des ressources des universités, faute d'un système fiable de remontée d'informations.

Les financements de l'État empruntent des canaux multiples (le programme 150 et le programme 231 de la MIRE, le programme des investissements d'avenir (PIA), le plan Campus) et transitent par différents opérateurs : les universités, les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), devenus communautés d'universités et d'établissements (Comue), les fondations de coopération scientifique (FCS), l'Agence nationale de la recherche (ANR), les sociétés d'accélération du transfert de technologie (SATT), etc. Or le ministère chargé de l'enseignement supérieur ne s'est ni doté d'une structure chargée de consolider ces financements, ni organisé pour en suivre les circuits, en particulier extrabudgétaires.

La Cour a par ailleurs pu noter que les données extraites de l'infocentre EPN, relevant de la direction générale des finances publiques (DGFIP), qui centralise les comptes financiers des universités, sont encore souvent incorrectes. Cet infocentre est pourtant, aujourd'hui, l'instrument le plus abouti de remontée des données comptables. Il en résulte une méconnaissance de la réalité du financement des universités, ce qui empêche l'État d'assurer efficacement son rôle de pilotage de l'enseignement supérieur.

À cet égard, la Cour relève deux points de vigilance :

- la méconnaissance des crédits effectivement consacrés par les universités à la maintenance du patrimoine immobilier. Il est essentiel que le ministère chargé de l'enseignement supérieur s'assure que, dans les budgets des universités, des crédits soient préservés pour la maintenance et l'entretien des bâtiments ;
- l'absence d'identification par le ministère chargé de l'enseignement supérieur des bénéficiaires finaux des crédits attribués dans le cadre du programme des investissements d'avenir, alors que l'importance des financements justifie, au contraire, un suivi exhaustif et précis, en s'appuyant sur l'Agence nationale de la recherche.

2) Des masses financières et des emplois en augmentation sensible

a) Des financements en hausse et désormais dans la moyenne de l'OCDE

En dépit des difficultés de collecte des données, la Cour constate que les universités ont été largement exonérées des normes de réduction des dépenses publiques. Elles ont, en effet, connu, à partir de 2007, une évolution de leur financement plus favorable que les administrations et les autres opérateurs, pour atteindre environ 11 Md€ en 2012, accompagnant en cela l'augmentation des effectifs étudiants.

Les crédits budgétaires ont augmenté de 9,6 % entre 2008 et 2012¹ contre 6 % pour les crédits du budget général de l'État². En outre, les financements extrabudgétaires sont en forte hausse avec près de 2 Md€ versés entre 2011 et 2013 aux universités, aux pôles de recherche et d'enseignement supérieur et aux fondations de coopération scientifique.

Cette évolution a permis à la France d'opérer, depuis 2007, un rattrapage des niveaux observés dans les autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Notre pays alloue désormais à l'enseignement supérieur une part du PIB par étudiant supérieure à la moyenne de l'OCDE et dépense plus par an et par étudiant que la moyenne des pays recensés (12 047 € contre 10 936 €)³.

La priorité donnée par les pouvoirs publics à l'enseignement supérieur s'est également traduite par une évolution favorable des emplois (+ 7,8 % entre 2007 et 2012). Néanmoins, les trois quarts de cette hausse se concentrent sur l'année 2009 (les emplois passent en effet de 143 857 en 2008 à 150 818 en 2009). Une partie de cette hausse soudaine n'est toutefois qu'apparente, car elle est la résultante de la comptabilisation des effectifs recrutés auparavant par les universités sur leurs ressources propres et dont le ministère avait jusqu'alors une connaissance très partielle.

Les universités devenues autonomes ont pu en outre procéder à des recrutements dans des proportions importantes, sans toutefois être en mesure de maîtriser l'évolution de leur masse salariale et de leurs emplois.

b) Une situation financière du secteur équilibrée en dépit de la dégradation des comptes de quelques universités

La Cour note que l'augmentation des financements assure aux universités une situation financière globalement équilibrée, le résultat global étant excédentaire de 110 M€ en 2012, soit un excédent moyen par université de 1,4 M€.

Les déficits cumulés en 2012 (46 M€) ne représentent que 0,4 % des crédits de fonctionnement des universités et les difficultés rencontrées se concentrent sur un petit nombre d'établissements - 17 universités ont présenté un déficit en 2012 - et s'expliquent par des fragilités déjà présentes au moment du passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE) et par des décisions de gestion qui relèvent de leur responsabilité.

¹ Cette hausse de 9,6 % doit être relativisée en raison de l'évolution de la masse salariale, principal poste de dépenses des universités, et du niveau de l'inflation : le salaire net moyen de la fonction publique d'État a augmenté de 11,8 % entre 2007 et 2011, et l'inflation a atteint, entre 2008 et 2012, 8,8 %.

² *Cadrage macroéconomique des moyens humains et financiers alloués aux universités depuis 2007*. IGF, IGAENR, avril 2012.

³ OCDE. *Regards sur l'éducation : données en parité de pouvoir d'achat*. Septembre 2014.

3) Un pilotage ministériel inadapté au contexte de l'autonomie

a) Des systèmes d'allocation en décalage avec les responsabilités et compétences élargies

L'État n'a pas encore tiré toutes les conséquences des changements induits par la LOLF, la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques et le renforcement de l'autonomie des universités. Le dispositif d'allocation des moyens est encore largement annualisé, sans cadrage pluriannuel, et la procédure de contractualisation est aujourd'hui dépassée.

Le modèle SYMPA (Système de répartition des moyens à la performance et à l'activité) d'allocation des moyens de l'État aux universités a été mis en place en 2009. Il avait initialement pour objectif de répartir sur critères l'enveloppe votée en loi de finances et de mettre en place une convergence des moyens entre les universités en fonction de leur activité et de leur performance.

Or, bien que les dotations calculées par le modèle soient sensiblement différentes des dotations historiques, l'objectif de convergence n'a pas été poursuivi et le modèle SYMPA a été réduit à un simple outil d'aide à la décision pour le ministère.

En outre, la masse salariale ayant été exclue dès l'origine, le modèle s'est très vite révélé inadapté au contexte des responsabilités et compétences élargies. Le ministère a pris la décision, en 2013, de refondre le modèle, pour une mise en œuvre prévue en 2014 et finalement reportée en 2015. Il souhaite que le nouveau modèle, baptisé MODAL, soit un instrument de convergence dans le cadre d'une approche par site. La Cour prend acte de la volonté du ministère d'y inclure la masse salariale, à hauteur de 30 %, en dépit de l'opposition de la Conférence des présidents d'université (CPU), mais regrette l'absence de rémunération de la performance des universités en matière d'insertion professionnelle.

La Cour a pu, par ailleurs, constater l'utilité de la démarche contractuelle pour les établissements dans la définition de leur stratégie. Cependant, le contrat quinquennal n'est assorti d'aucune dimension incitative et le ministère chargé de l'enseignement supérieur peine à mettre en place un dispositif de suivi. Dans ces conditions, s'il fournit aux universités une trajectoire stratégique, le contrat ne constitue pas, contrairement aux contrats d'objectifs et de performance de la plupart des opérateurs, un support de gestion pluriannuelle avec une visibilité sur leurs objectifs et leurs moyens.

Il importe donc de conjuguer la refonte du modèle SYMPA et celle de la contractualisation, afin de mieux les articuler, de stabiliser la rémunération de l'activité sur des critères objectifs et de mieux rémunérer la performance.

b) Un défaut de tutelle stratégique

Ces constats traduisent un pilotage stratégique de l'enseignement supérieur par l'État, en retard sur l'autonomie de gestion des universités. L'organisation du ministère chargé de l'enseignement supérieur, notamment de la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP), n'a été réformée qu'en 2014, soit sept ans après la promulgation de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) et cinq ans après la première vague de passage aux RCE.

Il importe de mettre en place un véritable dialogue de gestion avec les universités, comme c'est le cas avec les autres opérateurs de l'État. En effet, en dehors du dialogue contractuel tous les cinq ans et des courriers de fiabilisation des données, adressés chaque automne, préalablement à la notification de la dotation annuelle, les universités ne sont ni associées ni même informées en amont des conférences budgétaires, ce qui ne leur permet pas de préparer leur exercice budgétaire dans de bonnes conditions.

Une meilleure information en amont des instances représentatives (Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche - CNESER - et CPU) sur le cadrage budgétaire, ou une plus grande transparence en aval sur les décisions d'attribution de subvention et leur exécution en gestion ne sauraient en particulier exonérer le ministère de poursuivre un dialogue de gestion continu avec ses opérateurs.

Alors que la veille financière et budgétaire n'était pas un enjeu majeur avant le passage aux RCE, elle devient un sujet sensible avec la décentralisation de la gestion de la masse salariale. Or les rectorats n'ont pas assumé les responsabilités d'accompagnement que les textes leur assignaient depuis 1994 et qui auraient permis d'anticiper la dégradation de la santé financière de certaines universités. Le ministère n'a pas non plus fourni aux universités des outils nécessaires de gestion et de suivi.

Si ces difficultés d'organisation sont réelles, elles ne justifient pas, toutefois, les dysfonctionnements que la Cour a pu constater. Des établissements ont vu ainsi leur situation financière se dégrader sans que les rectorats réagissent à temps. Faute d'accompagnement et de suivi effectif, l'État n'a pu que constater les déficits, sans assumer politiquement l'application des dispositions réglementaires prévues dans de telles circonstances, à savoir, jusqu'en 2013, l'établissement, par le recteur, du budget de l'université dont les comptes font apparaître un déficit durant deux années consécutives.

Ce n'est qu'à la fin de 2013, puis à l'été 2014, grâce à l'entrée en vigueur d'une convention avec la direction générale des finances publiques, que le ministère a tiré les conséquences de ses défaillances pour se doter d'outils de veille financière et de prévention des risques.

Enfin, la Cour relève que l'État n'assume pas le pilotage stratégique du système d'information des universités et n'a pas confié à l'Agence de mutualisation des universités et établissements d'enseignement supérieur et de recherche (AMUE) la mission d'assurer l'adaptation des systèmes d'information aux responsabilités et compétences élargies, au nom du libre choix des opérateurs mais au détriment de l'efficacité globale du système.

La Cour insiste donc sur le fait que l'autonomie renforcée des universités passe par une adaptation de l'organisation et des outils de la tutelle, mais aussi par la complète appropriation, par les présidents des universités, de leurs responsabilités d'ordonnateurs principaux dans un contexte de forte tension sur les finances publiques. Les revendications relatives à la compensation du glissement vieillesse-technicité (GVT) par l'État en sont un exemple : les universités, devenues des employeurs de plein exercice, auraient dû anticiper ce déterminant endogène de la masse salariale, mais le ministère, par défaut d'accompagnement, n'a pas su les doter des outils de pilotage de la masse salariale et a accepté de compenser partiellement le GVT.

--oOo--

En conclusion, la Cour constate une augmentation, depuis 2007, des financements des universités par l'État qui permet au secteur, dans son ensemble, d'afficher une situation financière équilibrée. Or l'État n'a pas mis en place de procédure de consolidation et de suivi des financements budgétaires et extrabudgétaires, en particulier dans le domaine de l'immobilier. L'augmentation des moyens rend pourtant d'autant plus nécessaire cette exigence. De même, le ministère chargé de l'enseignement supérieur n'a fait évoluer que très tardivement son organisation pour l'adapter au contexte d'autonomie, et les modes d'allocation des moyens ne lui permettent pas d'assurer un pilotage stratégique de l'enseignement supérieur.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- **recommandation n° 1** : mettre en place une procédure de consolidation des données au niveau des sites et au niveau national ;
- **recommandation n° 2** : revoir l'organisation du programme 150 sur les points suivants : découpage par actions, méthodes de calcul de la répartition des crédits entre les actions, affectation de la masse salariale entre l'enseignement et la recherche, identification des dépenses relatives à l'immobilier ;
- **recommandation n° 3** : assurer la traçabilité de l'utilisation des crédits extrabudgétaires et des bénéficiaires finaux de ces crédits ;

- **recommandation n° 4** : assurer la connaissance des crédits effectivement consacrés par les établissements universitaires à la maintenance de leur patrimoine ;
- **recommandation n° 5** : intégrer une partie de la masse salariale dans l'enveloppe du modèle d'allocation des moyens.

-oOo-

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse - sous votre signature personnelle exclusivement - que vous aurez donnée à la présente communication⁴.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès réception par la Cour (article L. 143-5) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-10-1 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour, selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné, convenue entre elle et votre administration.



Didier Migaud

⁴ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse sous forme dématérialisée (un fichier PDF comprenant la signature et un fichier Word) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr.