

La modernisation de la gestion publique : un levier pour l'autonomie des universités

Rapport à

madame la ministre
de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche



**MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE
MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

*Inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

La modernisation de la gestion publique : un levier pour l'autonomie des universités

Avril 2009

Pascal AIMÉ
*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Marie-Hélène GRANIER-FAUQUERT
*Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Bernard DIZAMBOURG
*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Sommaire

AVANT – PROPOS.....	1
INTRODUCTION.....	2
CHAPITRE 1.....	3
LA RÉFORME DE LA GESTION PUBLIQUE DANS LES UNIVERSITÉS.....	3
LRU ET LOLF : UN CONTEXTE COMMUN, DES OBJECTIFS PARTAGÉS	4
<i>La LOLF source d'inspiration de la loi sur les libertés et les responsabilités des universités.....</i>	5
Les objectifs fondamentaux et les bénéfices attendus des deux réformes	5
Améliorer la transparence de l'information budgétaire	5
Réfléchir sur le sens de l'action publique	6
Accroître l'efficacité de la gestion publique par la mise en œuvre du « cercle vertueux » de la liberté et de la responsabilité.....	6
La prise en compte de la performance dans les modalités de financement des établissements.....	8
Les nouveaux modes de gestion par la performance.....	8
La nouvelle gestion des emplois et de la masse salariale.....	9
L'amélioration de l'efficacité de la chaîne de la dépense	10
La rénovation des outils budgétaires et comptables.....	11
Les enseignements tirés de la mise en œuvre de la LOLF	11
LES POINTS FORTS DE LA MÉTHODOLOGIE : LES OBJECTIFS DE L'AUDIT ET LA MÉTHODE RETENUE	12
<i>Les deux objectifs des audits : une aide à la décision pour les ministres de tutelle et une aide au diagnostic pour les universités candidates.....</i>	12
<i>Une méthode distinguant deux niveaux d'exigence, fondée sur un cahier des charges de l'autonomie garantissant la cohérence de l'ensemble</i>	13
La méthode d'audit appliquée au domaine de la gestion des ressources humaines.....	14
La méthode appliquée au domaine budgétaire et financier	15
La méthode appliquée au domaine de la gestion immobilière	16
La méthode appliquée aux systèmes d'information et au pilotage.....	16
<i>Des universités auditées aux universités retenues pour le passage aux compétences élargies au 1^{er} janvier 2009.....</i>	17
CHAPITRE 2.....	18
L'AUTONOMIE DES UNIVERSITÉS : ENJEUX DE COURT ET MOYEN TERMES.....	18
LES ENJEUX DE COURT TERME : LA MAÎTRISE DES OPÉRATIONS DE PAYE, DE LA MASSE SALARIALE ET D'UN BUDGET EN FORTE PROGRESSION	18
<i>Le transfert de la paye des personnels titulaires</i>	19
La réorganisation de la fonction « ressources humaines »	19
La consolidation du système d'information « ressources humaines ».....	20
La mise en œuvre d'un scénario « paye » transitoire ne pourra pas être évitée.....	21
<i>La gestion de la masse salariale et le respect des plafonds d'emploi.....</i>	22
<i>Le suivi de l'exécution budgétaire infra-annuelle</i>	23
LES UNIVERSITÉS DÉVELOPPERONT PROGRESSIVEMENT LEURS CAPACITÉS À UTILISER LES MARGES DE MANŒUVRE.....	24
<i>La construction d'une véritable politique budgétaire.....</i>	24
Une lettre de cadrage qui doit devenir plus stratégique	25
Une prévision budgétaire qui peut être améliorée.....	25
Une architecture budgétaire à resserrer et une fonction financière à optimiser.....	26
Des difficultés à mutualiser les moyens disponibles.....	27
Une fonction financière qui peut être optimisée	27
Faire évoluer les modalités de répartition interne des moyens.....	28
<i>Le développement de la visibilité pluriannuelle des activités des universités</i>	30
<i>Les universités doivent dynamiser la gestion de leurs ressources humaines.....</i>	31
La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.....	31
La gestion des emplois enseignants	31
La gestion des emplois BIATOSS	33
L'émergence d'instances de concertation et de régulation.....	34

La qualité des opérations de recrutement progresse.....	34
La nécessité de définir des cadres de régulation collective.....	35
<i>La capacité de pilotage</i>	36
La qualité des systèmes d'information doit être renforcée.....	36
Les procédures et outils de pilotage doivent être confortés.....	38
Les universités ne se donnent que rarement un projet d'établissement à moyen terme ..	38
La concertation interne est généralisée mais le management des cadres administratifs est peu formalisé.....	38
La pratique des indicateurs de performance est encore peu répandue	39
Les capacités de pilotage des établissements se développent rapidement.....	39
Cependant le nombre des indicateurs de pilotage des équipes de direction doit être limité	40
Les compétences en matière de contrôle de gestion, de contrôle qualité et d'audit interne doivent être renforcées.....	41
LA DÉVOLUTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER RÉPOND À UNE LOGIQUE ET UNE AMBITION SPÉCIFIQUES.....	42
<i>Les universités peinent à définir une véritable politique immobilière</i>	43
Le soutien des équipes de direction à la fonction immobilière est un facteur relativement nouveau.....	43
L'absence de schéma directeur immobilier se fait sentir	44
LA TRANSCRIPTION COMPTABLE DU PATRIMOINE IMMOBILIER N'OFFRE PAS ENCORE LES GARANTIES NÉCESSAIRES	45
L'inventaire du patrimoine immobilier doit être achevé.....	45
La valorisation des biens immobiliers doit être complétée et fondée sur la valeur réelle des biens.....	46
La pratique de l'amortissement du patrimoine doit être cadrée et généralisée.....	46
<i>La structuration des directions du patrimoine immobilier</i>	47
Des directions immobilières dotées de compétences nouvelles doivent émerger	48
Les systèmes d'information « patrimoine » restent fragiles et doivent être confortés.....	49
<i>L'État doit cadrer davantage la procédure de dévolution du patrimoine</i>	50
CHAPITRE 3.....	51
AUTONOMIE ET ENJEUX D'ORGANISATION	51
AUTONOMIE, CENTRE ET COMPOSANTES ?	52
AUTONOMIE DU LABORATOIRE, DYNAMIQUE GLOBALE DE LA GESTION ?	54
L'IMPACT CONTRASTÉ DE LA DISPERSION DES CENTRES DE DÉCISION	56
DE NOUVELLES ORGANISATIONS DES FONCTIONS D'ADMINISTRATION ET DE GESTION.....	56
AUDITS EFFECTUÉS PAR L'IGAENR EN 2007-2008	58
LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES UTILISÉS	60

Avant – propos

La promulgation de la loi libertés et responsabilités des universités en août 2007 a ouvert de nouvelles perspectives aux établissements d'enseignement supérieur qui ont vu dans ces nouvelles dispositions législatives l'opportunité d'inscrire leurs activités dans une autonomie accrue.

Cette loi a également eu, de manière indirecte, une répercussion sensible sur les activités de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche puisque Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, a souhaité que chaque établissement d'enseignement supérieur qui demandait à accéder aux responsabilités et compétences élargies bénéficie d'un audit lui permettant d'évaluer son état de préparation à l'exercice d'une autonomie accrue.

Trente universités se sont déclarées candidates à l'exercice des nouvelles compétences dès l'année universitaire 2007-2008 durant laquelle l'IGAENR a réalisé trente-cinq audits, vingt universités ayant finalement été retenues pour devenir autonomes à compter du 1^{er} janvier 2009. La démarche engagée se poursuit cette année puisque l'IGAENR procède actuellement à trente-trois nouveaux audits d'établissements d'enseignement supérieur.

Ce travail, sans précédent pour l'inspection générale dans l'enseignement supérieur, a permis de recueillir des informations extrêmement précieuses sur les modes de fonctionnement des universités. Il a paru utile de mettre ces informations à la disposition de la communauté universitaire dans chaque établissement.

C'est le sens du présent rapport qui s'attache à souligner l'inscription de la loi libertés et responsabilités des universités dans la démarche de modernisation de l'État menée depuis l'adoption de la loi organique sur les lois de finances, à dégager les enjeux de court et de moyen termes et leurs conséquences sur les modèles d'organisation des établissements pour les universités qui s'engagent dans la voie de l'autonomie.

Thierry BOSSARD

*Chef du service de l'inspection générale
de l'administration de l'éducation nationale et de la
recherche*

Introduction

La loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (loi LRU) prévoit que, dans un délai de cinq ans à compter de sa publication, toutes les universités bénéficient de nouvelles responsabilités en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines. Elle dispose en outre que, indépendamment des volets budgétaires et de gestion des ressources humaines qui sont liés, et sans qu'un calendrier spécifique soit fixé en la matière, l'État peut transférer aux universités qui en font la demande la propriété des biens immobiliers qui leur sont affectés ou qui sont mis à leur disposition.

Ces dispositions complètent les autres mesures prévues par la loi LRU, qui visent à rapprocher les modes de fonctionnement des universités françaises des standards internationaux. Soucieuse d'accompagner la mise en œuvre de ces dispositions, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a chargé l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche de réaliser un audit dans chaque université candidate à l'exercice des nouvelles compétences afin d'évaluer son degré de préparation à la prise en charge de ces nouvelles responsabilités et de lui proposer un plan d'action pour l'aider à conduire les changements qui s'avèreraient nécessaires.

Cette opération, sans précédent de par son ampleur, s'inscrit directement dans la logique des actions de modernisation de l'État engagées depuis 1999, de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et complète les dispositions de la loi de 2006 en faveur de la recherche (PACTE) (chapitre 1). Les audits menés par l'IGAENR ont mis en évidence des enjeux de court et moyen termes pour les universités ainsi que des enjeux spécifiques à la dévolution du patrimoine (chapitre 2). Ils ont également permis de relier des profils types d'universités, définis par des modes d'organisation dominants, et des exigences d'adaptation induites par le contexte d'autonomie (chapitre 3).

La réforme de la gestion publique dans les universités

Le vote de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et aux responsabilités des universités participe pleinement de la réforme de la gestion publique dont la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 a été la pierre angulaire. Le principe fondateur des deux réformes est le même : il s'agit, dans un contexte économique tendu, de donner plus de libertés et de capacités de décision aux responsables pour améliorer la performance des services publics. Il était inévitable que la représentation nationale étende au champ des opérateurs de l'État – et les établissements d'enseignement supérieur constituent le corpus d'opérateurs le plus nombreux – la même finalité et les mêmes principes que ceux qui avaient été retenus pour les services de l'État, celui-ci restant le financeur principal des EPSCP.

Restait à savoir quand ce second cercle serait concerné. Le délai de six années qui sépare la promulgation des deux lois aura été, du point de vue du praticien des finances publiques, une bonne chose : il aura permis d'abord d'expérimenter sur le périmètre de l'État les nouveaux concepts budgétaires et les nouveaux modes de gestion, puis de tirer en grandeur réelle les enseignements des deux premières années de mise en œuvre opérationnelle de la « nouvelle » gestion publique, en particulier d'apprécier les conséquences de la réforme sur les organisations et sur la gestion des ressources humaines. En outre, les deux méthodes de travail préconisées dans le chantier de la LOLF et dans celui de la loi LRU sont très proches l'une de l'autre : inspirées de l'analyse de la chaîne de la valeur¹ et des techniques mises en œuvre dans les processus de transformation des organisations, elles sont fondées sur une approche managériale, qui privilégie le rôle des acteurs et la gestion de projet, la typologie des situations, la mise en place d'un cadre de référence partagé et le diagnostic par le consensus.

¹ Selon cette approche, la justification d'une politique publique est de créer de la valeur au sens où l'action publique doit convertir des ressources en effets positifs pour les usagers et ce de la façon la plus optimisée : le maximum de valeur créée pour l'utilisateur pour le minimum de ressources mobilisées. Cette analyse amène à distinguer dans les organisations qui produisent l'action publique les composantes directement créatrices de valeur (les fonctions cœur de métier) et celles qui sont considérées comme des fonctions supports (services financiers, logistique, ressources humaines par exemple) et qui ont une contribution indirecte.

Mais cette parenté des deux réformes ne signifie pas entière similitude. En effet, la frontière passe par le statut juridique même de l'établissement d'enseignement supérieur, gouverné par les délibérations de son conseil d'administration et dont l'ordonnateur est un président élu, ce qui emporte naturellement des conséquences majeures quant à la mise en œuvre des compétences de gestion élargies transférées aux universités par la loi.

LRU et LOLF : un contexte commun, des objectifs partagés

L'État, comme l'université doivent faire face à des défis considérables, qui sont en partie, communs. Pour l'État, il s'agit de l'obligation de s'articuler aux différents niveaux d'administration que sont les collectivités locales et l'Union européenne, de la difficile maîtrise des finances publiques largement préemptées par les dépenses de fonctionnement qui l'emportent sur les investissements de moyen et long termes, amputant d'autant la capacité d'innovation, de la compétitivité globale du pays dans une économie mondialisée, de la démographie de la fonction publique et des évolutions de la société avec des attentes toujours plus exigeantes des citoyens. Pour l'université, ce sont des missions toujours plus nombreuses définies par le code de l'éducation¹ et, même si un point de stabilité paraît être atteint, une forte augmentation de la population étudiante depuis le début des années 1990 qu'il a fallu absorber, des contrastes forts suivant les filières avec un déficit préoccupant dans les disciplines scientifiques. Ce sont également un système dual complexifié, dans le domaine de l'enseignement par la coexistence avec les grandes écoles et, dans le domaine de la recherche, avec les organismes de recherche, des attentes fortes de leurs publics, un coût de l'échec élevé au niveau licence malgré un effort global important de la collectivité nationale sous forme de dépenses budgétaires et de dépenses fiscales, enfin, une gouvernance interne aux établissements souvent entravée dans son action.

Face au foisonnement de sollicitations, parfois contradictoires, l'État comme l'université se trouvent confrontés aux mêmes questions : quelles politiques publiques veut-on ? Dans quel objectif ? Avec quels résultats attendus ?

¹ *La formation initiale et continue, la recherche, scientifique et technologique, la diffusion et la valorisation de ses résultats, la diffusion de la culture et de l'information scientifiques et techniques, la participation à la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche, la coopération internationale, l'orientation et l'insertion professionnelle (mission insérée aux termes de la loi du 10 août 2007).*

La LOLF source d'inspiration de la loi sur les libertés et les responsabilités des universités

La LOLF a fait l'objet depuis sa promulgation d'une abondante communication sous forme d'articles, d'ouvrages et de colloques. L'objet n'est pas ici de redire ce qu'ont voulu les « pères fondateurs » de la réforme ni d'apporter une vision critique de sa mise en œuvre, mais bien plutôt de mettre en relief les nombreux points communs et les quelques divergences existant entre les nouveaux dispositifs de gouvernance et de gestion induits par la LOLF et par la loi LRU. L'explicitation de quelques dispositions clefs de la loi LRU à la lumière des objectifs poursuivis par la LOLF permet d'éclairer sous un angle différent les décisions du législateur.

Les objectifs fondamentaux et les bénéfices attendus des deux réformes

Dans son esprit, la LOLF poursuit trois objectifs : améliorer la transparence des informations budgétaires au bénéfice du Parlement, favoriser la stratégie pluriannuelle des politiques publiques, accroître l'efficacité de la gestion publique. Ces objectifs portent en germe de fortes exigences en direction des opérateurs chargés de la mise en œuvre des politiques publiques, notamment des établissements d'enseignement supérieur.

Améliorer la transparence de l'information budgétaire

Issue d'une initiative parlementaire, la LOLF cherche à restaurer le Parlement dans son rôle actif d'autorisation des dépenses et dans son rôle de contrôleur de l'action du gouvernement. Pour ce faire, la loi promeut de nouveaux outils. Outre une structuration budgétaire profondément modifiée qui privilégie la destination de la dépense plutôt que sa nature¹, la loi introduit deux nouveautés potentiellement porteuses de grands changements : l'obligation de justifier la dépense « au premier euro » et l'obligation de se doter d'instruments pour évaluer les résultats atteints au regard des objectifs fixés. La justification au premier euro vise à remettre en question dans le cadre du débat budgétaire l'enveloppe de crédits dédiés à une action publique et consommés au cours de la gestion ; elle conduit inévitablement à s'interroger sur les déterminants de la dépense effectuée. Quant à la mesure de l'action publique au moyen d'indicateurs de résultats, elle vise à répondre à l'exigence de transparence de l'information et à favoriser le débat public en affichant les problématiques souvent complexes qui sous-tendent l'action publique et les difficultés rencontrées par les différents acteurs.

Même si l'objet de la loi relative aux libertés et aux responsabilités des universités vise à conférer à ces dernières une autonomie qui dépasse

¹ Vote au niveau des missions, faculté de modifier la répartition des crédits entre programmes budgétaires.

largement les seuls aspects budgétaires, elle procède de la même finalité. Exonérée de l'obligation de restructurer la nomenclature budgétaire, dont s'est chargée la loi de finances pour 2006, premier budget voté en application de la LOLF, la loi LRU souligne particulièrement l'obligation de transparence de l'information financière, tant au sein des établissements que vis-à-vis de l'extérieur, en prévoyant à l'article 18 que « l'établissement assure l'information régulière du ministre chargé de l'enseignement supérieur et se dote d'instruments d'audit interne et de pilotage financier et patrimonial [...] ». En outre, « les comptes de l'université font l'objet d'une certification annuelle par un commissaire aux comptes » (article L. 712-9 du code de l'éducation).

Réfléchir sur le sens de l'action publique

La réflexion sur le sens de l'action publique passe par l'explicitation des enjeux, l'énoncé des finalités poursuivies, la formalisation de la stratégie mise en œuvre et la détermination des objectifs des politiques publiques. Le cadre annuel étant inadapté à cette approche, parce que trop limité, le besoin de visibilité requiert de s'inscrire dans la pluri-annualité.

La LOLF conforte cette ambition en hissant au niveau législatif l'obligation d'instituer un débat d'orientation budgétaire au Parlement. S'agissant des universités, le décret du 27 août 2008 – décret d'application de la loi LRU qui fixe le nouveau régime budgétaire et financier des universités bénéficiant du transfert des compétences élargies en matière de gestion – arrête le principe d'un « débat en conseil d'administration sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels en cours et envisagés ». La loi LRU elle-même ouvre à l'article 18 une perspective pluriannuelle en inscrivant l'obligation de prévoir dans le cadre du contrat pluriannuel d'établissement conclu par l'université avec l'État, pour chacune des années du contrat et sous réserve des crédits inscrits en loi de finances, le montant global de la dotation de l'État et d'une manière plus générale l'ensemble des moyens et emplois pouvant être mis à disposition de l'établissement par l'État.

Accroître l'efficacité de la gestion publique par la mise en œuvre du « cercle vertueux » de la liberté et de la responsabilité

L'idée générale de la démarche de la « nouvelle gestion publique » consiste à donner plus de responsabilités aux acteurs pour améliorer la performance des services en inculquant chez eux la capacité à répondre à trois questions simples qui doivent gouverner leur action quotidienne : que veut-on faire ? Dans quel objectif ? Avec quel résultat ? Le système de responsabilité qui est posé est clairement orienté vers les résultats et non plus exclusivement vers le respect de la règle ni l'application ou le contrôle de la norme.

Dans ce schéma, les acteurs précisément identifiés, moins nombreux et plus responsables, s'engagent sur des objectifs à atteindre ; pour ce faire, ils doivent bénéficier d'une réelle capacité d'action opérationnelle au sein de leur service grâce à la déconcentration des décisions de gestion – et non plus

seulement la déconcentration des actes de gestion - et d'une meilleure capacité à adapter leurs moyens d'action en fonction des difficultés à résoudre. Ce schéma repose donc sur la combinaison de deux notions : d'une part, la liberté de gérer les moyens alloués, qui se matérialise par la globalisation et la fongibilité des crédits et des emplois et par une marge de manœuvre dans les décisions de gestion, d'autre part, la responsabilité, qui consiste à rendre compte du résultat de son activité et de ses dépenses et, le cas échéant, d'en subir les conséquences.

Dans cet ordre d'idée, et s'agissant tout particulièrement de la déconcentration des décisions de gestion, la loi LRU octroie aux universités d'importantes marges de décision. Dans le cadre de l'autonomie accrue, le conseil d'administration de l'université prévoit « les principes généraux de répartition des obligations de service des personnels enseignants et de recherche entre les activités d'enseignement, de recherche et les autres missions qui peuvent être confiées à ces personnels ». En outre le président, qui s'engage dans le cadre du contrat pluriannuel d'établissement conclu entre l'université et l'État, peut créer des dispositifs d'intéressement, introduire une modulation des primes versées aux personnels, selon des règles générales fixées par le conseil d'administration et présentées au comité technique paritaire de l'établissement nouvellement créé en vertu de la loi. En outre, le recrutement de contractuels enseignants et non enseignants de catégorie A, tant à durée déterminée qu'indéterminée, ainsi que l'emploi étudiant sont assouplis. Enfin, le recrutement des enseignants-chercheurs obéit désormais aux comités de sélection institués au sein de l'établissement et le président dispose, sous certaines réserves, d'un droit de refus motivé d'affectation des enseignants-chercheurs dans son université.

Le principe de gestion par la performance implique une évolution vers une gestion fonctionnelle, par activités et métiers, et vers la définition de politique de rémunération plus incitative, reposant sur le mérite et la modulation des rémunérations plutôt que sur la forfaitisation des primes. La logique de recherche des résultats doit conduire à une déconcentration des responsabilités de gestion des ressources humaines et pas seulement une déconcentration de la prise des actes, à laquelle a trop souvent été réduite dans la pratique la politique de déconcentration en matière de gestion des ressources humaines. Ces nouvelles modalités de gestion conduisent inévitablement à se questionner sur l'articulation entre les cadres statutaires nationaux et la régulation qu'ils induisent entre établissements et l'autonomie décisionnelle locale exercée par les instances universitaires élues dans la gestion des ressources humaines de l'établissement.

L'obligation de rendre compte de ses résultats est également consacrée par la loi LRU en son article 20 qui dispose que « les établissements dispensant des formations sanctionnées par un diplôme d'études supérieures rendent publiques des statistiques comportant des indicateurs de réussite aux examens et aux diplômes, de poursuite d'études et d'insertion professionnelle des étudiants » (article L. 612-1 du code de l'éducation). Le

bureau d'aide à l'insertion professionnelle, dont la création devient obligatoire dans chaque université en application de la loi, est en outre chargé de présenter au conseil des études et de la vie universitaire un rapport annuel portant, notamment, sur l'insertion professionnelle des étudiants dans leur premier emploi.

La prise en compte de la performance dans les modalités de financement des établissements

Par souci d'éviter les écueils qui ont causé la perte de la méthode de rationalisation des choix budgétaires (RCB) dans les années 1970, les réformateurs de la gestion publique ont bien pris soin dans le cadre de la LOLF de ne faire aucun lien automatique entre la performance réalisée par le service et les moyens qui lui sont alloués. En d'autres termes, la gestion est « orientée » vers les résultats, mais la dotation n'est pas calculée à partir des résultats. La détermination du volume de la dotation est alors renvoyée à la négociation budgétaire, en référence à la norme de dépense et à la contrainte budgétaire. Cependant, l'esprit de la réforme de la gestion publique est bien de dépasser le seul financement à l'activité, calculé à partir de déterminants purement quantitatifs, comme le nombre d'étudiants ou le volume d'heures d'enseignement. L'objectif est bien d'inciter les établissements à améliorer leurs résultats en termes d'insertion professionnelle et de compétitivité de la recherche. C'est ce qui a conduit l'IGAENR et l'IGF à proposer dans leur rapport conjoint sur la mise en œuvre de la loi LRU un mode de financement des établissements tenant pour partie compte des résultats obtenus par eux. Le rapport préconisait que 5 % à 10 % de la dotation globale, masse salariale incluse, soient alloués en fonction de la performance de l'établissement. La mission considérait que, compte tenu du poids de la masse salariale dans le budget de l'enseignement supérieur et de la recherche, seule la prise en compte de cet enjeu dans la réforme du mode d'allocation des moyens serait de nature à donner un levier d'action au financeur État.

Les nouveaux modes de gestion par la performance

Dans son ambition d'aller au-delà de la stricte réforme du cadre budgétaire, la LOLF promeut de nouveaux modes de gestion orientés vers les résultats. Trois évolutions majeures ont été posées par la LOLF et se retrouvent intactes dans l'esprit de la loi relative aux libertés et aux responsabilités des universités : la nouvelle gestion des emplois dominée par le pilotage de la masse salariale, le renforcement de l'efficacité de la chaîne de la dépense et la rénovation des outils budgétaires et comptables – le tout nécessitant dans les services de l'État, comme dans les établissements d'enseignement supérieur, la prise en charge par des systèmes d'information profondément adaptés, voire créés à cet effet, constat que les audits ont majoritairement confirmé.

La nouvelle gestion des emplois et de la masse salariale

La réforme de la gestion des emplois de l'État est essentielle en raison du poids prédominant de la dépense de personnel ; elle l'est tout autant dans les établissements d'enseignement supérieur. La LOLF remplace le dispositif de l'ordonnance de 1959 fondé sur une autorisation des flux d'emplois – créés, transformés et supprimés – largement théorique, par un plafond global exprimé en stock d'équivalents temps plein correspondant au nombre réel des emplois rémunérés. Le critère de la rémunération et du financeur l'emporte sur la notion de statut et celle de corps qui fondaient l'autorisation de la dépense de personnel dans le dispositif précédent. Par cette définition large, l'esprit de la LOLF vise à assouplir la gestion des effectifs en laissant chaque ministre libre de redéployer des emplois au sein du plafond qui lui est attribué. L'emploi reste un objet budgétaire fondamental, comme unité de décompte et comme support de la politique de ressources humaines, mais le plafond constitué par la masse salariale disponible devient pour le gestionnaire un repère absolu.

La loi LRU fait également de la maîtrise de la masse salariale une de ses priorités. Les dispositions de l'article 18 de la loi (art. L. 712-9 du code de l'éducation) prévoient en effet que le montant global de la dotation de l'État distingue les montants affectés à la masse salariale, limitatifs et assortis du plafond des emplois que l'établissement est autorisé à rémunérer, des autres crédits de fonctionnement et des crédits d'investissement. Tant en ce qui concerne la LOLF que la loi LRU, le Parlement a introduit la limitation de la masse salariale par souci de contenir le volume de l'emploi public. S'agissant des universités, il a ajouté une disposition tendant à limiter le pourcentage maximal de la masse salariale que l'établissement peut consacrer au recrutement des agents contractuels sur ressources propres. Puis l'obligation de suivi des emplois qui portait sur les seuls emplois rémunérés par l'État a été enrichie, suite au vote d'un amendement à la loi de finances pour 2008, d'une obligation supplémentaire de suivi des emplois sous la forme d'un second plafond, celui des emplois rémunérés par l'établissement.

Au total, dans le cadre de l'autonomie accrue et dans le respect des prérogatives des conseils d'administration, conjuguées aux obligations de compte rendu fixées par le dispositif législatif, les universités bénéficiant des compétences élargies arrêteront en conseil d'administration le plafond global de leurs emplois tous financements confondus.

Ce plafond sera décomposé en un plafond des emplois financés par l'État, fixé par l'État, et un plafond des emplois financé sur ressources propres, adopté par le CA. Les emplois correspondant à ce second sous-plafond devront réellement être financés intégralement sur ressources propres

La soutenabilité budgétaire de ce plafond global sera vérifiée par l'autorité chargée du contrôle budgétaire. L'université devra faire la preuve de sa capacité à assurer la rémunération à court, moyen et long termes de ses personnels ou, autrement dit, à maîtriser avec ses ressources disponibles et raisonnablement prévisibles compte tenu de l'évolution des autres charges, l'impact financier de ses décisions de gestion. La partie des emplois rémunérés par le financeur État fera l'objet d'un suivi spécifique par la tutelle en volume d'équivalents temps plein au regard du plafond d'équivalents temps plein fixé par le budget de l'État.

Par ailleurs, l'État s'assurera que la dépense salariale de l'établissement n'excède pas le plafond de masse salariale autorisé par le décret financier ; celui-ci résultera de la somme de la part « masse salariale » de la subvention de la DGES et des ressources propres d'exploitation.

Quant à la règle de la fongibilité asymétrique qui s'impose aux services de l'État, elle leur interdit de reconvertir en masse salariale des crédits de fonctionnement ou d'investissement. Pour les universités qui seront passées au budget global, à condition de respecter le principe de l'équilibre du budget entre sections confirmé par le décret du 27 août 2008 relatif au nouveau régime budgétaire et financier des universités, le conseil d'administration de l'établissement pourra faire jouer la fongibilité entre les trois enveloppes (masse salariale, fonctionnement, investissement), en cours d'année, dans le cadre de décisions budgétaires modificatives, et en tirer les conséquences sur le plafond global d'équivalents temps plein, dans la limite du respect de la masse salariale financée par l'État et du plafond d'emploi lui étant associé.

L'amélioration de l'efficacité de la chaîne de la dépense

Autre conséquence importante des nouveaux modes de gestion, la rénovation de la « chaîne de la dépense » doit contribuer à améliorer l'efficacité des services, en définissant un nouveau dispositif des contrôles qui donne corps à la responsabilité des gestionnaires tout en rendant plus fluide l'exécution de la dépense. Au-delà du contrôle, ce sont de nouvelles approches en termes de processus, de fonctions et de chaîne de la valeur qui se dégagent de plus en plus dans l'univers de la modernisation de la gestion publique ; les universités auditées sont d'ores et déjà pleinement concernées par ces démarches d'analyse et par ces questionnements.

Le passage à la démarche d'analyse des processus, notamment, est rendu nécessaire sous l'effet de deux facteurs : d'une part, la réduction du volume des emplois, en partie sur les fonctions support, ce qui conduit le gestionnaire à se questionner sur la réallocation de ses ressources humaines, d'autre part, l'adossement de cette démarche de rationalisation aux systèmes d'information dont les fonctionnalités traduisent de manière très structurante le séquençage des opérations de gestion et qui prennent en charge de manière automatisée une partie des contrôles. Moins soucieux du respect de

la norme que la procédure, l'analyse des processus privilégie l'entrée par les activités et le rôle des acteurs au sein des services. Cette démarche concerne l'ensemble de la sphère de la gestion, qu'il s'agisse de gestion financière, immobilière ou de gestion des ressources humaines.

La rénovation des outils budgétaires et comptables

La mise en œuvre de nouveaux modes de gestion orientés vers la performance passe enfin par la rénovation des outils budgétaires et comptables. À côté de nouveaux « objets » budgétaires qui définissent le cadre de gestion rénové, tels que l'équivalent temps plein travaillé, l'autorisation d'engagement ou encore le budget opérationnel de programme, les apports de la comptabilité sont importants et contribuent aux deux objectifs énoncés précédemment : d'une part, améliorer la transparence de l'information financière et des comptes par le rattachement des charges et des produits à l'exercice, la connaissance du patrimoine et la présentation des engagements hors bilan, d'autre part, augmenter l'efficacité du gestionnaire grâce à un nouvel outil d'aide à la décision par la connaissance du coût des actions et par une bonne maîtrise des risques. Enfin, tant la LOLF que la loi LRU distinguent une nouvelle dimension du contrôle : la certification des comptes dont l'exercice est confié, dans le cas de l'État, à la Cour des comptes et, dans le cas de l'établissement public d'enseignement supérieur, à un commissaire aux comptes.

Ainsi l'ensemble des nouveautés – principes, notions et outils – introduit par la LOLF dans le paysage de la gestion publique se retrouve quasi intégralement six ans plus tard dans la loi qui régit le passage à l'autonomie des universités.

De la même manière, les interrogations fortes qu'ont exprimées les présidents et l'encadrement administratif des universités auditées entre juillet 2007 et juillet 2008 font largement écho aux questionnements qui ont été ceux des gestionnaires de l'État dans la période qui a précédé la mise en œuvre opérationnelle de la LOLF en 2006.

Les enseignements tirés de la mise en œuvre de la LOLF

Un retour sur les enseignements tirés des travaux préparatoires qui se sont déroulés de début 2002 à fin 2005 peut éclairer les décideurs et les gestionnaires d'universités sur les conditions de la mise en œuvre de la réforme. Cela a été dit et redit : la réforme du cadre budgétaire est la condition nécessaire, mais non suffisante, de la modernisation de la gestion publique. Au-delà du volume des moyens alloués, sujet essentiel, mais qui dépend du résultat de la négociation budgétaire, la LOLF comme la loi LRU bousculent les pratiques, les mentalités et les cultures. Tout particulièrement le sujet du déploiement des nouveaux modes de gestion dans les services

commence tout juste à être appréhendé par les équipes de direction des universités à la hauteur des enjeux qu'il représente. Les audits menés par l'IGAENR ont d'ailleurs contribué à cette prise de conscience.

Le sujet est en outre source d'inquiétudes du fait de l'imminence de l'échéance et de la surcharge de travail occasionnée par le grand nombre des chantiers liés à la loi LRU, dans des établissements où majoritairement est constatée la faiblesse si ce n'est des ressources, assurément des compétences internes sur les nouveaux métiers. Le succès est dès lors conditionné par une implication au plus haut niveau et l'identification d'un « ensemblier » capable de conduire les différents chantiers avec une visibilité suffisante sur les priorités, une large mobilisation des équipes et leur intégration dans une dynamique de gestion de projet, la diffusion d'une culture de la responsabilité et la formation aux nouveaux métiers. L'évolution au sein des universités, entre services centraux et composantes, se double de surcroît d'une évolution de la répartition des rôles entre les administrations centrales chargées de la tutelle et les établissements. Enfin, pour que le processus de changement soit optimal, il est préférable qu'il soit concerté, opérationnel et managérial et qu'il privilégie la simplicité et la progressivité des solutions.

Les points forts de la méthodologie : les objectifs de l'audit et la méthode retenue

La loi LRU prévoit que, dans un délai de cinq ans à compter de sa publication, toutes les universités bénéficient de nouvelles responsabilités en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines. Elle dispose en outre que, indépendamment des volets budgétaire et de gestion des ressources humaines qui sont liés, et sans qu'un calendrier spécifique soit fixé en la matière, l'État peut transférer aux universités qui en font la demande la propriété des biens mobiliers et immobiliers qui leur sont affectés ou qui sont mis à leur disposition.

Les deux objectifs des audits : une aide à la décision pour les ministres de tutelle et une aide au diagnostic pour les universités candidates

Dès la promulgation de la loi du 10 août 2007 et pour accompagner les établissements dans leur passage à l'autonomie, la ministre a demandé que chaque université qui souhaitait acquérir les compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines bénéficie d'un audit préalable. L'objectif des audits était double : d'une part, aider les universités candidates à évaluer leur degré de préparation en élaborant un diagnostic de leur situation et leur proposer un plan d'action correspondant aux changements qui se révéleraient nécessaires, d'autre part, éclairer dans

leur prise de décision les deux ministres de tutelle, le ministre chargé de l'enseignement supérieur et le ministre chargé du budget, dont l'accord est requis par la loi sous la forme d'un arrêté conjoint approuvant la délibération du conseil d'administration de l'université demandant à bénéficier des responsabilités et des compétences élargies.

Cette démarche qui privilégie l'accompagnement des établissements et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ainsi que la prévention des risques à l'occasion d'une opération complexe, est également novatrice pour l'IGAENR. Tant l'ampleur du dispositif engagé, puisque à terme l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur aura été audité, que le fait de privilégier l'accompagnement à l'évaluation doivent être soulignés.

La méthode de l'audit a été éprouvée dans le courant de l'été 2007 sur un panel de cinq universités : l'université Joseph Fourier (Grenoble I), l'université Henri Poincaré (Nancy I), l'université Cergy-Pontoise, l'université François Rabelais (Tours) et l'université René Descartes (Paris V). Elaborée par une mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, la méthode a porté sur quatre domaines, les trois domaines de gestion prévus par le dispositif législatif – gestion budgétaire et financière, gestion des ressources humaines et gestion immobilière – auxquels a été ajouté un volet transverse aux trois domaines : le système d'information et le pilotage de la gestion.

Une méthode distinguant deux niveaux d'exigence, fondée sur un cahier des charges de l'autonomie garantissant la cohérence de l'ensemble

Préalablement à la réalisation de ces cinq audits expérimentaux, il a été décidé d'élaborer un « cahier des charges de l'autonomie », recensant quatorze critères couvrant les quatre domaines de la gestion et sur la base desquels serait appréciée la capacité de l'université à exercer les nouvelles compétences prévues par la loi et à en tirer le meilleur parti. Ce cahier des charges, amendé à l'issue des audits expérimentaux, distingue sur chaque domaine deux niveaux d'exigence : les actions prioritaires à conduire par l'université en préalable à l'acquisition des compétences de gestion et les actions pouvant être mises en œuvre progressivement pour tirer pleinement parti de la réforme. Le cahier des charges a été complété par quatre guides de l'auditeur, un par domaine de gestion, conçus comme des mémentos passant en revue l'ensemble des points techniques devant être abordés dans le cadre de l'audit. Cette formalisation – cahier des charges et guides – a permis de garantir, outre une homogénéité de traitement des établissements par les différentes équipes d'audit, un processus qualité intéressant dans la collecte et dans le traitement des données. Ces documents ont été portés à la

connaissance des établissements qui ont ainsi pu préparer les audits et développer leur capacité d'autodiagnostic.

La méthode d'audit appliquée au domaine de la gestion des ressources humaines

Le cahier des charges de l'autonomie retient trois pré-requis au transfert des compétences en matière de gestion des ressources humaines : être capable d'assurer la paye des personnels dont la masse salariale aura été transférée sur le budget de l'université, s'être doté de capacités de pilotage de la masse salariale et de capacités de pilotage des emplois.

S'agissant du premier critère – enjeu primordial compte tenu de la sensibilité du sujet – il revient aux universités de sécuriser le processus de paye, au premier chef de rendre optimale la qualité de la préliquidation de la paye dont elles sont d'ores et déjà chargées, en garantissant la fiabilité des données contenues dans les applications de gestion administrative et de paye. Il leur revient également d'établir un plan prévisionnel de trésorerie de l'établissement et de suivre l'évolution infra-annuelle de la trésorerie au cours de l'exécution de la gestion. La question des modalités et des acteurs de la liquidation à proprement parler a évolué dans le cours de la première année de mise en œuvre des dispositions de la loi. Au choix ouvert de la paye à façon, prestation externe proposée par les trésoreries générales, ou de l'internalisation de la paye au sein d'un service universitaire, a succédé la décision prise au niveau national de recourir à la formule exclusive de la paye à façon, traduite en droit dans le décret du 27 août 2008 relatif au nouveau régime budgétaire et financier des universités. À cet effet, un groupe de travail sur la paye à façon, mis en place par la direction des affaires financières et la direction générale de l'enseignement supérieur et associant plusieurs universités, avait permis de faire évoluer de manière satisfaisante le périmètre et la nature des prestations offertes par le réseau du Trésor public et de répondre positivement à la plupart des demandes formulées par les établissements.

S'agissant du deuxième critère, l'audit doit vérifier que l'université a bien la capacité de respecter le plafond de masse salariale qui lui aura été fixé, grâce à une maîtrise correcte de la technique salariale : connaissance des éléments constitutifs de la masse salariale et analyse des facteurs d'évolution de la dépense. L'université doit également être en mesure, par une bonne méthode de pilotage de la masse salariale et l'utilisation d'un logiciel adapté, d'évaluer l'impact financier à moyen terme des décisions de gestion qu'elle aura prises en matière de ressources humaines (recrutements ou promotions) et de développer une gestion annuelle et pluriannuelle de la masse salariale par des comparaisons régulières entre la prévision et l'exécution. Dans le cadre de la loi, l'objectif de pilotage de la masse salariale est indissociable de la capacité requise de piloter les emplois. Il s'agit en effet pour la tutelle de s'assurer que l'établissement est non

seulement capable de maîtriser le volume de ses emplois, mais aussi de respecter le plafond d'équivalents temps plein qui lui sera fixé par l'État dans le cadre du budget annuel.

Pour tirer pleinement parti de la réforme en matière de gestion des ressources humaines, les universités seront amenées à définir leurs besoins de recrutements et de compétences en fonction de leurs priorités dans les domaines de la formation et de la recherche qui constituent le cœur même de leur métier. Le cahier des charges identifie à cet égard plusieurs critères. Tout d'abord ces priorités devront être formalisées dans un schéma prévisionnel des effectifs, des emplois et des compétences. Par ailleurs, les possibilités de modulation des services d'enseignement et de mise en œuvre d'une politique indemnitaire offertes aux présidents par la loi passent par une connaissance de la réalité des activités exercées par les personnels, en particulier par la connaissance des services réels d'enseignement, ce qui nécessite l'utilisation homogène et encadrée des logiciels de gestion au sein de l'université.

La méthode appliquée au domaine budgétaire et financier

Dans le domaine budgétaire et financier, le cahier des charges identifie quatre conditions qui doivent être remplies préalablement à l'acquisition du budget global. Tout d'abord, l'établissement doit disposer d'une procédure d'allocation des crédits lui permettant de mobiliser ses marges de manœuvre. Cela passe par la recherche d'une visibilité complète sur l'ensemble des moyens au niveau de l'établissement, notamment les crédits alloués par les organismes de recherche aux unités mixtes de recherche, les reports et les réserves. Sur cette base, le cahier des charges requiert que l'exécution budgétaire passée soit prise en compte dans l'élaboration du budget et dans la répartition des moyens aux services centraux et communs et aux composantes. Le deuxième critère porte sur l'optimisation de l'exécution budgétaire au cours de la gestion annuelle et sur la capacité de l'université à redéployer des moyens de manière infra-annuelle. L'horizon annuel étant limité, l'université doit pouvoir faire la preuve de ses capacités de projection pluriannuelle, c'est-à-dire ses capacités à supporter sur le moyen et le long terme les conséquences financières de ses décisions : c'est l'objet du troisième critère. Cette traduction pluriannuelle des engagements de l'établissement figurera dans le volet financier du contrat d'établissement passé avec l'État. Enfin, un diagnostic de la qualité des comptes de l'établissement, pouvant conduire à la remise à plat de la comptabilité, est également exigé, dans la perspective de la certification des comptes par le commissaire aux comptes, dont l'obligation est prévue par la loi LRU.

Pour aller plus loin dans la réforme, l'amélioration du dialogue interne avec les composantes pourra conduire à la mise en place de mécanismes budgétaires les responsabilisant et à la prise en compte de leur performance

en matière de formation et de recherche dans l'attribution des moyens qui leur sont alloués par l'université.

La méthode appliquée au domaine de la gestion immobilière

Les exigences fixées par le cahier des charges ne concernent ici que les universités candidates à l'autonomie dans le domaine immobilier, c'est-à-dire les universités qui souhaitent recevoir la pleine propriété du patrimoine immobilier qui leur est aujourd'hui affecté, exercer le droit à maîtrise d'ouvrage et le droit d'aliéner leur patrimoine. Comme cela a été dit précédemment, cette compétence est optionnelle et ne s'inscrit dans aucun calendrier. Le cahier des charges retient trois prérequis. L'université doit avoir inscrit sa politique immobilière dans un schéma directeur et défini une programmation pluriannuelle ; elle doit disposer d'une bonne connaissance de son inventaire et avoir remis à niveau sa comptabilité patrimoniale pour pouvoir supporter la charge financière du renouvellement des biens. Enfin, la fonction immobilière doit d'ores et déjà être structurée pour être capable de mettre en œuvre la politique immobilière de l'établissement.

La vérification de ces pré-requis doit également permettre à l'université d'optimiser de manière progressive les modalités de gestion de ses locaux et d'augmenter ses revenus issus de la location de ses biens à des tiers.

La méthode appliquée aux systèmes d'information et au pilotage

Le volet des systèmes d'information et du pilotage de la gestion est totalement transverse aux trois domaines de gestion touchés par la loi LRU. Les systèmes d'information sont structurants ; leur qualité, leur fiabilité et leur exhaustivité conditionnent le respect de bon nombre de préalables fixés par le cahier des charges en matière financière, immobilière ou dans la gestion des ressources humaines. Celui-ci demande que les différents systèmes d'information soient mis en cohérence au sein d'un schéma directeur informatique, harmonisant les référentiels et homogénéisant l'utilisation des applications ; cela passe aussi par le renforcement des fonctions techniques et politiques consacrées au système d'information.

Le dispositif de pilotage doit permettre à l'établissement, à la fois, de fonder ses décisions stratégiques et de rendre compte à la tutelle de l'utilisation des financements attribués pour conduire les politiques publiques qui lui sont confiées. Le pilotage passe par l'élaboration de tableaux de bord sélectionnant les informations utiles à l'équipe de direction pour apprécier la réalisation de ses projets et l'atteinte de ses objectifs. Le dispositif d'audit interne exigé par le cahier des charges doit permettre à l'université de maîtriser la qualité de ses processus de gestion et de mettre en place les contrôles internes nécessaires pour prévenir et contenir les risques.

Sur l'ensemble du domaine de la gestion, le cahier des charges réserve une place particulière à l'amélioration des compétences des agents et à la nécessaire acquisition de capacités d'expertise sur les nouveaux segments des métiers de la gestion, lesquelles passent par la mise en place de plans de formation et par le renforcement de l'encadrement.

Des universités auditées aux universités retenues pour le passage aux compétences élargies au 1^{er} janvier 2009

L'IGAENR a audité entre juillet 2007 et août 2008 trente-cinq établissements d'enseignement supérieur. Vingt universités ont été retenues par les ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la recherche et du budget pour passer aux compétences élargies au 1^{er} janvier 2009. Douze sont des universités pluridisciplinaires, quatre sont des universités juridiques, économiques ou de sciences humaines et sociales, trois sont des universités scientifiques et une est une université technologique. Parmi les quatorze établissements dont l'acquisition des compétences est différée, certains ont souhaité repousser le calendrier bien que l'audit ait été favorable au transfert en 2009, d'autres doivent mettre en œuvre un plan d'action préalable à l'acquisition des compétences.

En termes d'activité et de plan de charges pour l'IGAENR, ce sont près de soixante-dix inspecteurs généraux qui ont été à temps plein ou partiellement mobilisés pour cette campagne d'audits. La charge moyenne par audit a été évaluée à 150 jours d'inspecteur.

L'autonomie des universités : enjeux de court et moyen termes

L'acquisition des responsabilités et compétences élargies appelle, dans les universités, des évolutions qui relèvent d'échelles de temps différentes. Les établissements doivent d'abord construire les dispositifs de gestion qui leur permettront de maîtriser le transfert des nouvelles compétences puis mettre en œuvre les procédures à partir desquelles ils pourront tirer le meilleur parti des marges de manœuvre qui leur sont offertes.

Les enjeux de court terme : la maîtrise des opérations de paye, de la masse salariale et d'un budget en forte progression

La première conséquence directe de l'accès des universités aux responsabilités et compétences élargies réside dans le transfert de la masse salariale des personnels titulaires affectés dans ces établissements. Ce transfert, qui doit à terme permettre aux universités d'adapter plus facilement la structure de leurs emplois à leurs besoins et de procéder à des arbitrages entre masse salariale, dépenses de fonctionnement et d'investissement, aura pour premières conséquences :

- d'augmenter, en moyenne, d'un facteur deux à trois, le montant total de leur budget ;
- de donner aux universités la responsabilité des opérations de paye de leurs personnels titulaires là où elles ne sont responsables, à ce jour, que des opérations de préliquidation de cette dernière et des opérations de paye de leurs personnels contractuels ;
- de porter le taux de rigidité de leur budget¹; d'un taux moyen de 20 à 30 % à un taux qui s'établira, selon les établissements, de 70 à 80 %.

C'est donc, chronologiquement, d'abord à des enjeux techniques que sont confrontées les universités qui doivent, dans des délais relativement courts pour celles d'entre elles qui deviennent autonomes dès le 1^{er} janvier 2009, se préparer à exercer les nouvelles responsabilités prévues par la loi. C'est même à l'aune de ces premières évolutions que risque d'être jugée

¹ Part des dépenses ou difficilement régulables à court terme rapportée aux produits de fonctionnement incompressibles dans le budget total.

l'efficacité de mesures prévues par la loi LRU qui sont pourtant d'une toute autre ampleur.

En effet, c'est à court terme, à travers la responsabilité d'un budget dont le montant s'établit autour de quatre cents millions d'euros pour les universités les plus importantes, la maîtrise d'une masse salariale qui pourra atteindre deux cent cinquante millions d'euros¹, la préparation et l'exécution des opérations de paye pour une population qui comprend quelques centaines à quelques milliers d'agents titulaires, que va être appréciée la capacité des universités nouvellement autonomes à construire leur avenir, avant même que les effets de fond de la réforme ne se fassent sentir.

Ces évolutions majeures appellent des mesures de gestion et de prévention des risques adaptées. Les missions d'audits de l'inspection générale ont systématiquement mis en évidence trois priorités qui appellent des mesures de ce type. Il s'agit du transfert de la paye des personnels titulaires, de la gestion de la masse salariale et du respect des plafonds d'emplois ainsi que de la mise en œuvre d'un pilotage budgétaire infra-annuel.

Le transfert de la paye des personnels titulaires

La réussite du transfert de la paye des personnels titulaires constitue, à n'en pas douter, la partie immédiatement visible et le premier enjeu crucial de la mise en œuvre par les universités, des compétences élargies. L'inspection générale a pu mesurer que cette opération, sensible mais nullement hors de portée pour nombre d'établissements candidats, reposait de fait sur quelques pré-requis incontournables.

La réorganisation de la fonction « ressources humaines »

Les universités auditées consacrent une part significative de leur ressource humaine à la gestion administrative et financière de leurs personnels. En revanche, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est encore peu développée. Chaque université auditée a adopté ses propres modalités d'organisation, si bien que les modèles rencontrés sont extrêmement variés. Du dispositif de gestion entièrement centralisé au sein d'une direction des ressources humaines centrale (DRH) au dispositif de gestion administrative et financière entièrement déconcentré dans les composantes, voire à l'échelon infra-composantes, tous ces cas de figure ont été rencontrés par l'inspection générale. Si une organisation plus décentralisée permet de rapprocher les niveaux de gestion des personnels, elle peut présenter l'inconvénient de générer des procédures divergentes en cas d'insuffisance de coordination exercée par le niveau central. Elle est source de difficultés supplémentaires dès lors qu'il s'agit de prendre en

¹ Université Paris VI.

charge de nouvelles opérations de gestion, telles que les opérations de paye des personnels titulaires.

Les établissements ont souvent fait le choix de distinguer dans les organigrammes du service des ressources humaines un service des personnels enseignants, un service des personnels BIATOSS ainsi que assez fréquemment, un service de gestion financière des personnels contractuels, voire des personnels titulaires. Or le transfert de la masse salariale des personnels titulaires aux établissements a, de fait, pour conséquence de supprimer les différences qui existaient en matière de gestion financière, entre personnels titulaires et contractuels.

C'est donc à un triple besoin que sont confrontées, pour la plupart, les universités auditées :

- rééquilibrer les moyens consacrés à la gestion des ressources humaines entre le niveau central et les composantes ;
- faire émerger ou renforcer les pôles « gestion prévisionnelle des emplois et des compétences » et « pilotage de la masse salariale et des emplois » ;
- réorganiser la DRH en privilégiant la gestion intégrée des personnels et en abandonnant la distinction entre personnels titulaires et contractuels.

L'association étroite des agents comptables à la réflexion doit, en outre, permettre de ménager dans les nouvelles procédures à mettre en œuvre les délais nécessaires à la réalisation des contrôles internes qui sont appelés à être renforcés.

La consolidation du système d'information « ressources humaines »

Les audits ont également mis en évidence la relative faiblesse des systèmes d'information « ressources humaines » (SIRH) développés par les universités. Que ces derniers s'appuient sur le logiciel Harpège ou sur d'autres applicatifs, la nécessité de faire progresser l'exhaustivité et la qualité des informations se fait sentir dans la quasi-totalité des établissements.

Outre le fait que le système d'information se trouve fragilisé par la complexité des organisations mises en place au fil du temps, les applications informatiques disponibles ne permettent pas toujours d'appréhender l'ensemble des aspects de la gestion des ressources humaines. Ainsi, par exemple, toutes les universités auditées ne disposent-elles pas encore d'un outil de suivi des activités des enseignants-chercheurs.

Lorsque les outils informatiques ont été implantés, il n'est pas rare de constater que certaines fonctionnalités ne sont pas activées par les établissements ou ne sont pas utilisées par leurs composantes. Certaines

d'entre elles peuvent même utiliser des produits « concurrents » sources de saisies redondantes et de risques d'erreurs accrus.

Les informations nécessaires à la pré-liquidation des payes sont en général de qualité et permettent de préparer celles-ci dans de bonnes conditions, même si les missions d'audit ont pu rencontrer ici ou là des taux élevés de rejet ou de correction d'anomalies par les trésoreries générales¹. Au-delà des opérations de paye, les informations sont rarement exhaustives et nuisent, de ce fait, à la construction d'une politique de GRH. Ainsi, les informations relatives à l'affectation des personnels dans les services des composantes et dans les unités de recherche font assez rarement l'objet de l'attention à laquelle elles pourraient prétendre. Le suivi des activités d'enseignement des enseignants-chercheurs et des enseignants est encore trop souvent insuffisant et faiblement articulé avec la politique de formation et son pilotage. De même, peu d'universités ont, à ce jour, signé des conventions d'échange régulier de données avec les établissements publics à caractère scientifique et technique (EPST), et notamment le CNRS, afin de disposer d'informations fiables sur les personnels affectés dans les unités de recherche communes.

Les universités auditées n'ont pas encore mis en place de contrôle qualité sur les données figurant dans leur système d'information et notamment leur SIRH. Cette démarche est pourtant, dans un contexte d'autonomie accrue, indispensable à la construction d'un dispositif de pilotage de la fonction RH. Quelques universités ont entrepris un travail très intéressant qui porte sur la qualité des procédures de gestion, qui permet, à travers une meilleure formalisation des procédures internes, de fiabiliser les données de leur système d'informations.

Cependant, il convient de noter que les informations disponibles, dont la qualité est, comme il a été vu, parfois sujette à caution, commencent à être utilisées par les universités qui produisent des bilans sociaux ou des enquêtes « fonctions » permettant d'analyser l'utilisation de leurs ressources en personnel BIATOSS et d'établir des ratios d'efficience préalables à un meilleur arbitrage des moyens disponibles.

La mise en œuvre d'un scénario « paye » transitoire ne pourra pas être évitée

La prise en charge de la paye des personnels titulaires par les universités bénéficiant des responsabilités et compétences élargies nécessite que ces dernières établissent un scénario « paye » qui, tenant compte des impératifs techniques et des outils disponibles, leur permette de faire face à leurs nouvelles obligations dès janvier 2009.

¹ Jusqu'à 10 %.

En effet, si le décret n° 2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies dispose dans son article 52 « *qu'à titre transitoire, pour une période dont le terme est fixé au plus tard le 31 décembre de l'année au cours de laquelle expire le délai de cinq ans mentionné à l'article 49 de la loi du 10 août 2007, une convention de prestation de service est conclue entre l'établissement et la trésorerie générale compétente afin d'assurer la mise en paiement des rémunérations mensuelles des personnels de l'établissement* », l'état actuel de développement des produits de gestion ne garantit pas aux établissements concernés qu'ils pourront traiter dans de bonnes conditions et, dans le cadre prévu par le décret, la paye de leurs personnels contractuels. En effet, cette dernière se caractérise pour les établissements par la nécessité d'imputer, du point de vue budgétaire, le coût de la rémunération de certains de leurs personnels contractuels sur les contrats de recherche et de prestation qui en assurent le financement. La nature des informations fournies par les trésoreries générales dans le cadre de la procédure de la paye à façon ne semble pas permettre la gestion par les universités de ces imputations budgétaires. Le développement engagé par l'agence de mutualisation des universités et établissements d'enseignement supérieur (AMUE) d'un logiciel spécifique ne semblait pas, au moment du déroulement des audits, constituer une solution réaliste pour le 1^{er} janvier 2009. La majorité des universités concernées par le passage à l'autonomie se prépare donc à maintenir, en contradiction avec le décret budgétaire, un dispositif dual qui privilégierait la paye à façon via les trésoreries générales pour leurs personnels titulaires et un dispositif interne pour leurs personnels contractuels. Cette situation transitoire, qui s'explique par le retard pris par l'évolution des dispositifs techniques, ne place pas les universités dans les meilleures conditions pour aborder une évolution aussi importante. Il importe que les solutions techniques nécessaires soient proposées rapidement afin d'éviter de compliquer inutilement la gestion des établissements et le suivi de leur masse salariale.

La gestion de la masse salariale et le respect des plafonds d'emploi

Au-delà de ces aspects techniques de prise en charge de la paye des personnels titulaires, la loi LRU prévoit l'obligation pour les universités de respecter un double plafonnement qui sera inscrit dans leur contrat d'établissement. L'article L. 712-9 dispose en effet que « *les montants affectés à la masse salariale au sein de la dotation annuelle de l'État sont limitatifs et assortis du plafond des emplois que l'établissement est autorisé à rémunérer. Le contrat pluriannuel d'établissement fixe le pourcentage maximum de cette masse salariale que l'établissement peut consacrer au recrutement des agents contractuels mentionnés à l'article L. 954-3* ».

Le respect de ce dispositif législatif nécessite que les universités concernées se dotent d'outils qui leur permettront de suivre régulièrement la consommation de leur masse salariale ainsi que des équivalents temps plein travaillés (ETPT). Les missions de l'inspection générale ont, de ce point de vue, trouvé une situation très contrastée. Certaines universités se sont d'ores et déjà dotées d'outils d'analyse des masses salariales de leurs personnels titulaires et contractuels, leur permettant de suivre de manière assez fine l'évolution de ces dernières. D'autres établissements sont encore dans l'attente d'un tel outil – qui pourrait être le logiciel POEMS proposé par le ministère chargé du budget – et ne sont absolument pas familiarisés avec ce type de procédures.

Aucune des universités auditées ne maîtrise encore, faute d'outils adaptés, l'exercice délicat qui consiste à modéliser les évolutions des masses salariales liées aux mécanismes classiques de type GVT mais également les évolutions liées aux décisions de repyramidage que les universités pourraient être amenées à prendre assez rapidement si elles souhaitent tirer partie des marges de manœuvre que leur confère la loi LRU.

À court terme, la capacité des universités bénéficiant des compétences élargies à suivre et respecter, y compris pour les personnels contractuels rémunérés sur leur budget propre, les plafonds de masse salariale et d'emplois qui leurs seront fixés est primordiale. Cette capacité, qui n'est pas nouvelle, est maîtrisée par la grande majorité des établissements audités.

Le suivi de l'exécution budgétaire infra-annuelle

Si le transfert de la masse salariale des personnels titulaires apparaît comme l'opération qui doit être maîtrisée et contrôlée dès janvier 2009 pour les vingt établissements accédant aux compétences élargies, la progression très significative du montant et du taux de rigidité de leur budget des établissements concernés et l'augmentation du taux de rigidité de leur budget rendent impératif un meilleur suivi infra-annuel de l'exécution budgétaire.

La procédure d'élaboration du budget, d'une part, et la qualité de la prévision budgétaires, d'autre part, nécessitent d'être améliorées dans la plupart des établissements audités. Ces procédures donnent néanmoins lieu, le plus souvent, à un dialogue avec les instances et les composantes des établissements. Le débat précédant l'adoption du compte financier permet dans quelques universités, au demeurant peu nombreuses, de reprendre la discussion budgétaire. Force est cependant de constater que dans la quasi-totalité des établissements audités, il n'existe pas ou peu de procédures de suivi de l'exécution budgétaire afin d'évaluer la qualité de la prévision et de l'exécution du budget. En particulier, les rythmes de consommation des crédits et de mise en œuvre des projets sont rarement analysés, ce qui ne permet pas aux équipes de direction d'éviter la constitution d'un volant important de crédits non utilisés en fin d'année ou de réorienter les crédits

disponibles vers des projets qui entrent réellement dans une phase de réalisation.

Combinées à une relative difficulté à se doter de plans pluriannuels d'investissement et à définir des tranches annuelles de crédits correspondant effectivement aux opérations qui peuvent être réalisées au cours de l'exercice, l'absence ou l'insuffisance de pilotage budgétaire infra-annuel contribue à limiter les marges de manœuvre des établissements. A court terme, la capacité de pilotage infra-annuel des établissements doit être renforcée afin de garantir l'acquisition, dans de bonnes conditions, des nouvelles compétences.

L'inspection générale considère qu'il revient aux contrôleurs de gestion, dont la mise en place et la montée en puissance a été constatée dans la très grande majorité des universités auditées, en lien avec les services financiers, de proposer des dispositifs adaptés de pilotage infra-annuel. Quelques initiatives méritent cependant d'être soulignées. Ainsi le dispositif mis en œuvre au sein d'une université a-t-il permis, sur la base d'une analyse régulière de leur situation budgétaire, de développer avec les directeurs de composante un dialogue de gestion très positif.

Enfin, il convient de noter que si, globalement, les procédures d'exécution des dépenses sont formalisées dans les universités visitées, il en est rarement de même s'agissant des recettes, ce qui n'est pas sans risque pour l'équilibre financier des établissements.

Les universités développeront progressivement leurs capacités à utiliser les marges de manœuvre

Les universités vont consacrer l'année durant laquelle elles accéderont aux compétences élargies à l'apprentissage de nouvelles procédures de gestion. Leur action sera principalement tournée vers la maîtrise des opérations de paye et le respect des plafonds d'emplois et de masse salariale. Elles devront parallèlement mettre en œuvre les dispositifs qui leur permettront de tirer progressivement le meilleur parti des marges de manœuvre que leur confère la loi LRU. L'inspection générale a dégagé, durant les audits, quelques orientations prioritaires qui permettront aux établissements d'optimiser les moyens humains et financiers qu'ils consacrent à la réalisation de leurs projets de formation et de recherche.

La construction d'une véritable politique budgétaire

La première priorité mise en évidence par les missions d'audit consiste pour les établissements à construire une véritable politique budgétaire, c'est-à-dire à faire de leur budget, dont le volume va doubler, voire tripler, et

regrouper l'ensemble des moyens disponibles, la traduction de leurs orientations et projets en matière de formation et de recherche.

Une lettre de cadrage qui doit devenir plus stratégique

En effet, le budget est encore trop rarement perçu comme un outil stratégique reflétant et explicitant les choix des universités. La lettre de cadrage budgétaire instituée par le décret n° 94-39 du 14 janvier 1994 se limite encore trop souvent à la définition d'un cadre technique de préparation du budget. Elle se borne en général à préciser le calendrier budgétaire, à souligner quelques points de progrès que l'université se doit de rechercher (par exemple la maîtrise des heures complémentaires) et à indiquer les évolutions souhaitables en matière d'architecture budgétaire. En revanche, ce type de document ne propose que rarement :

- une mise en perspective du cadre économique qui environne la préparation du budget ;
- un rappel des grandes masses en jeu dans cet exercice ;
- une analyse des contraintes et évolutions ;
- un éclairage de l'exercice budgétaire à venir par une analyse des exécutions budgétaires passées et la mise en évidence des opérations restant à réaliser.

La capacité des établissements à arbitrer la répartition de leurs moyens humains ainsi que celle de leurs crédits de fonctionnement et d'investissement entre leurs différents projets stratégiques, dépend de la qualité du débat d'orientation budgétaire qui doit prendre corps en leur sein sur la base d'une analyse stratégique de leur situation financière. Certaines universités disposent d'ores et déjà de lettres de cadrage extrêmement opérationnelles du point de vue stratégique, ce qui leur permettra à n'en pas douter d'assimiler rapidement les nouvelles perspectives ouvertes par la mise en place d'un budget global.

Au-delà, les missions d'audit ont pu constater que les universités ne prennent pas suffisamment la peine de formaliser leurs procédures d'élaboration du budget, notamment en établissant un calendrier budgétaire détaillé.

Une prévision budgétaire qui peut être améliorée

La qualité de la prévision budgétaire est un élément déterminant de la construction d'une politique budgétaire efficace. En effet, une mauvaise appréciation des moyens qui doivent être affectés à telle ou telle fonction ou à tel ou tel projet a immédiatement des conséquences en termes de capacité d'intervention des établissements. De ce point de vue, il n'est pas rare de rencontrer des établissements qui procèdent, dans leur budget initial, à des

ouvertures de crédits sans prendre véritablement en compte le niveau de dépenses réel engagé lors des exercices antérieurs et qui augmentent de manière très significative les sommes inscrites à leur budget en cours d'année par l'adoption de décisions budgétaires modificatives (DBM). Même si, globalement, le nombre de DBM adopté par chaque établissement a eu tendance à diminuer ces dernières années, ce schéma conduit au final à produire un compte financier dans lequel les montants réalisés sont souvent bien inférieurs aux prévisions budgétaires initiales.

Les moyens qui ont été inscrits au budget modifié et qui n'ont finalement pas été utilisés parce que les prévisions effectuées étaient supérieures aux besoins réels ou que l'état d'avancement d'un projet était mal évalué, ce qui arrive fréquemment dans le cas des projets pluriannuels, sont autant de moyens qui auraient pu être mobilisés sur d'autres objectifs et projets réalisables dans l'exercice.

Dans ce cadre, l'inspection générale considère qu'une attention particulière doit être apportée à l'évaluation des charges de personnels contractuels qui s'est avérée être, dans nombre d'établissements, mal appréhendée. L'intégration dans le budget des établissements de la masse salariale des personnels titulaires renforce bien évidemment la nécessité d'évaluer au plus près les crédits nécessaires.

Une attention comparable mérite également d'être apportée à la gestion des ressources affectées issues des contrats et conventions passés avec des tiers. L'inscription au budget de ce type de ressources, importantes dans les établissements menant une forte activité de recherche, correspond à l'estimation des restes à dépenser sur les opérations engagées d'une part, des recettes à percevoir sur ces mêmes opérations, d'autre part. Il n'est pas rare de constater que ces inscriptions ne reposent sur aucune estimation des échéances réelles de dépenses.

Au final, la faiblesse relative de la qualité de la prévision budgétaire, rencontrée fréquemment par les missions, se traduit par de très fortes fluctuations au cours des différentes étapes du processus budgétaire. Elle génère de réelles difficultés pour les conseils d'administration d'appréciation de l'équilibre économique des universités et des marges de manœuvre réelles dont elles disposent.

Une architecture budgétaire à resserrer et une fonction financière à optimiser

Les audits ont également mis en évidence le fait que la complexité des architectures budgétaires constituait, le plus souvent, un frein à la lisibilité des budgets et à l'optimisation des moyens disponibles. En effet, et même si certaines universités ont mené un travail intéressant de clarification de leur arborescence budgétaire, de définition d'une typologie commune des centres de responsabilités utilisés et de réduction du nombre de ces derniers, les missions de l'inspection générale ont été encore trop souvent confrontées à

des budgets comportant entre vingt et trente unités budgétaires, déclinées en plusieurs centaines de centres de responsabilités.

Des difficultés à mutualiser les moyens disponibles

Une telle dispersion, qui traduit la volonté de chacun, service commun, composante, département, unité de recherche, équipe ou individu, de s'approprier définitivement « ses moyens », a pour conséquence directe une dispersion totale des capacités d'intervention de l'établissement. Dans le même ordre d'idées, certaines des universités auditées rencontrées développent encore une politique de réouverture quasi-automatique des reports sur l'exercice suivant et de suivi individualisé des réserves par composantes. Elles peinent à dégager des sommes, au final modestes au regard de leur budget global, qui leur permettraient d'accélérer la réalisation d'opérations structurantes dont le financement n'est pas totalement bouclé ou d'obtenir par effet de levier des financements complémentaires. D'autres établissements, au contraire, ont institué des procédures d'arbitrage des reports de crédits et procèdent à une gestion globale des réserves. Cette deuxième catégorie d'établissements s'inscrira beaucoup plus facilement que la première dans le cadre fixé par le nouveau décret budgétaire et financier et sera plus rapidement en mesure de mobiliser des moyens significatifs sur ses projets stratégiques.

Une fonction financière qui peut être optimisée

Les moyens humains consacrés par les universités auditées à la fonction financière sont, le plus souvent, très significatifs. La quasi-totalité a fait le choix d'une gestion déconcentrée, à l'exception de l'une d'entre elles. Le degré de déconcentration varie selon l'établissement et les fonctions considérées. Très poussée pour les dépenses – les missions ont même pu constater l'existence de plusieurs antennes ou services financiers au sein de certaines composantes – la déconcentration de la gestion des recettes est en général plus limitée et demeure même parfois centralisée. Il n'est pas rare non plus de trouver des modes d'organisation variables d'une composante à l'autre au sein d'un même établissement.

Ces modes d'organisation complexes, qui résultent le plus souvent du poids de l'histoire, génèrent des coûts de fonctionnement humains élevés, lesquels se traduisent par une efficacité toute relative dans bon nombre de structures, au détriment de l'exercice des fonctions stratégiques.

Ce type d'organisation traduit surtout un amalgame entre, d'une part, l'organisation budgétaire des établissements (répartition des rôles et du pouvoir d'engager des moyens entre différents responsables, ce qu'explicitent les mécanismes de délégations de signature) et, d'autre part, l'organisation technique de la gestion des unités budgétaires et des centres de responsabilité. L'inspection générale estime qu'il y a lieu de considérer ces modes d'organisation de manière disjointe, la répartition des responsabilités en matière d'engagement de crédits étant fondamentalement différente de la problématique qui consiste à créer des centres de

compétence technique d'analyse et de suivi de l'exécution budgétaire. Les initiatives qui commencent à être prises par certaines universités et qui visent à créer des pôles financiers communs à plusieurs composantes, lesquels travaillent en étroite collaboration avec les services financiers centraux et l'agence comptable, doivent être encouragées. La possibilité offerte par le décret budgétaire et financier de 2008 de créer, auprès de l'agent comptable, un service facturier, va incontestablement dans le même sens.

Les économies de moyens ainsi générées permettront de renforcer les fonctions qui sont encore peu développées au sein des universités et qui touchent à l'analyse budgétaire, au suivi infra-annuel de son exécution et au contrôle de gestion, toutes fonctions qui permettent de disposer de meilleurs outils de pilotage.

Le deuxième axe de progrès proposé par l'inspection générale afin d'optimiser les marges de manœuvre des établissements vise, selon les cas, à engager ou poursuivre l'évolution des modes de répartition interne des moyens entre les composantes.

Faire évoluer les modalités de répartition interne des moyens

Optimiser la construction du budget, expression de la politique de l'établissement, améliorer la qualité de la prévision budgétaire, resserrer l'arborescence budgétaire et formaliser les procédures d'élaboration du budget, constituent autant de préconisations qui sont formulées par les missions d'audit, visant à offrir aux équipes de direction les éléments de pilotage fiables et les moyens d'intervention que nécessite la prise en charge d'un budget global.

Cependant, l'inspection considère également que ces moyens d'intervention seront d'autant plus efficaces qu'ils seront alloués à partir de modalités de répartition internes renouvelées. En effet, les missions d'audit ont pu constater que, le plus souvent, les moyens étaient répartis entre les composantes sur la base de dotations strictement critérisées, calculées sur la base du nombre d'étudiants accueillis, des surfaces affectées, des charges d'enseignement ou, parfois, sur la simple base de la dotation de l'année précédente. Dans certaines universités, la répartition des moyens entre composantes se fait de manière cloisonnée par grands types de dépenses tout au long de l'année, ce qui rend impossible toute vision consolidée des moyens alloués¹.

Les opportunités de la mise en place d'un budget global intégrant la masse salariale des personnels, d'une part, de la réforme du dispositif de répartition des moyens SAN REMO engagée par la direction générale de

¹ Dans une université audité, l'enveloppe des crédits de fonctionnement est intégrée à la préparation du budget, tandis que les heures complémentaires sont allouées au moment de la rentrée universitaire et les crédits d'investissement pédagogiques au cours du premier semestre.

l'enseignement supérieur, d'autre part, doivent être saisies afin de construire un véritable dialogue de gestion avec les composantes des établissements. Ces derniers gagneraient à asseoir ce dialogue de gestion sur quelques idées simples qui constituent cependant des évolutions sensibles de leurs modes de fonctionnement :

- le dialogue de gestion doit s'appuyer sur une vision globale incluant masse salariale, crédits de fonctionnement et crédits d'investissement puisqu'à horizon de cinq ans, toutes les universités sont appelées à maîtriser simultanément ces trois leviers. Les ordres de grandeurs auxquels sont habitués les établissements s'en trouvent bouleversés. Ainsi a-t-il été constaté que la masse salariale correspondant aux emplois qui sont vacants une année donnée dans une université était comparable au volume annuel des investissements réalisés. De même, le bonus qualité recherche (BQR) sur la base duquel s'appuient les établissements, parmi d'autres ressources, pour coordonner leur politique scientifique ne correspond-il qu'à la masse salariale de quelques emplois ;
- les crédits correspondant à la masse salariale des personnels titulaires doivent, pour les raisons évoquées ci-dessus, être gérés au niveau central des établissements car c'est à ce niveau qu'il doit être décidé de l'utilisation des marges de manœuvre et des modalités d'utilisation des emplois vacants (recrutement d'enseignants contractuels, paiement d'heures complémentaires, redéploiement des moyens sous forme de crédits de fonctionnement ou d'investissement) ;
- la part des moyens répartis sur critères doit être progressivement réduite et des modes de financement liés à la performance être développés. Certains établissements ont commencé à explorer cette voie en s'appuyant, soit sur des appels à projets au financement desquels ils peuvent réserver jusqu'à 20% des crédits à répartir, soit sur une forme de contractualisation interne par laquelle les composantes s'engagent à atteindre des objectifs précis et obtiennent en contrepartie les moyens correspondants. L'inspection générale considère que ces initiatives doivent être encouragées et faire l'objet d'échanges d'expériences sous l'égide de l'agence de mutualisation des universités et des établissements (AMUE) afin de favoriser la diffusion des bonnes pratiques ;
- le dialogue de gestion doit porter sur l'ensemble des ressources des composantes et non sur les seuls moyens qui ont vocation à être répartis par l'université. En effet, il convient d'apprécier dans ce processus l'équilibre économique global des différentes composantes et de prendre en compte les résultats des exécutions budgétaires des années précédentes.

Le développement de la visibilité pluriannuelle des activités des universités

Les universités vont bénéficier, grâce aux dispositions de la loi du 10 août 2007, d'une plus grande autonomie dans la gestion de leurs moyens. Les choix qu'elles seront amenées à opérer entre crédits de fonctionnement, de personnels et d'investissement produiront, pour certains d'entre eux, des effets limités à l'exercice budgétaire considéré, pour d'autres des effets qui les engageront durablement. Appartiennent incontestablement à cette seconde catégorie les décisions qui modifient la structure des emplois, qui augmentent la masse salariale à travers des recrutements de personnels ou qui programment des investissements importants sur plusieurs exercices.

Face à cette évolution, les universités doivent développer leur capacité à mesurer les effets de leurs décisions sur plusieurs années et améliorer la visibilité pluriannuelle de leurs activités. Les missions d'audit ont pu faire le constat que la quasi-totalité des universités dont elles ont analysé les modalités de fonctionnement ne disposaient pas de tels outils d'analyse et de programmation. Parmi ces outils, il convient de citer :

- un programme pluriannuel d'investissement dont l'importance programmatique est évidente et que renforce encore le décret budgétaire et financier n° 2008-618 du 27 juin 2008 ;
- un schéma directeur immobilier qui, sur la base d'une analyse de l'existant, des contraintes et des ratios d'exploitation des locaux, d'une stratégie de développement en matière de formation et de recherche, propose différents scénarios chiffrés d'évolution du patrimoine immobilier et présente les plans de financement correspondants ;
- un schéma directeur des systèmes d'information qui apporte des réponses aux besoins fonctionnels de l'établissement, et notamment aux besoins qui sont directement induits par la loi LRU, propose une urbanisation du SI garantissant l'interopérabilité entre les briques applicatives, laquelle fait aujourd'hui défaut et enfin programme les investissements nécessaires ;
- un plan de l'emploi scientifique qui structure la réflexion en matière de gestion des ressources humaines et détermine, au regard des axes stratégiques des établissements en matière de formation et de recherche, les priorités en matière de recrutement et de repyramidage des emplois ;
- la contractualisation avec l'État et les EPST.

Les universités doivent dynamiser la gestion de leurs ressources humaines

La loi du 10 août 2007 apporte des innovations majeures dans le domaine de la gestion des ressources humaines, qu'il s'agisse :

- de la capacité dont vont disposer les établissements, à travers le transfert de la masse salariale des personnels titulaires, à adapter la structure et le niveau de leurs emplois ;
- de la possibilité élargie de recruter des enseignants contractuels ;
- des responsabilités confiées aux présidents d'université et aux conseils d'administration en matière de politique indemnitaire et d'intéressement ;
- de l'exercice du droit de veto sur les nominations ou de la réforme du mode de recrutement des enseignants-chercheurs.

Les missions d'audit ont pu constater que l'état de développement des politiques de gestion des ressources humaines était variable d'une université à l'autre mais, le plus souvent, peu développée. Or la gestion des ressources humaines constitue le levier principal de la construction d'universités plus autonomes et plus efficaces. D'abord, parce que les enseignants-chercheurs, les enseignants, les chercheurs et les personnels BIATOSS concourent directement à la réalisation des missions des universités, ensuite parce que la masse salariale correspondante constitue, et de loin, le premier poste de dépense des établissements. La capacité à adapter au mieux aux besoins des établissements la structure des emplois et la politique de recrutement constitue, tant du point de vue stratégique qu'économique, le défi majeur des prochaines années.

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

Les situations observées par l'inspection générale sont également, dans ce domaine, très variables. Elles ont cependant, le plus souvent, en commun le fait de s'inscrire dans un cadre annuel plutôt que dans une dimension de moyen terme.

La gestion des emplois enseignants

Beaucoup d'universités auditées ont construit, s'agissant des emplois d'enseignants-chercheurs et enseignants, des dispositifs d'arbitrage des emplois vacants et des demandes de création. La réflexion peut porter, comme à Strasbourg I, sur l'ensemble des emplois vacants ou, comme à Paris-Sud XI, sur une partie d'entre eux à travers des dispositifs de mutualisation de type BQR. La réflexion est, la plupart du temps, adossée à une commission des emplois associant représentants du conseil

d'administration, du conseil scientifique et, selon des modalités variables, des composantes. Un vice-président ou un chargé de mission « ressources humaines » ou « emplois » est fréquemment chargé de conduire la préparation des arbitrages. La plupart des établissements disposent d'informations sur les taux d'encadrement, sur les résultats des campagnes de recrutement précédentes et sur les besoins du secteur recherche pour prendre leurs décisions.

Les établissements qui ont le plus avancé dans cette direction redéployent en moyenne 20 à 30 % de leurs emplois vacants. Il peut s'agir de redéploiements entre composantes ou de changement de section du comité national des universités (CNU) au sein d'une même composante. La logique voudrait que les établissements qui disposent, historiquement, des taux d'encadrement les plus favorables aient plus de facilité à procéder à ces redéploiements que les universités sous dotées. La campagne d'audit menée en 2008 a montré que cette hypothèse ne se vérifiait pas systématiquement, le sur encadrement n'étant pas un gage absolu d'arbitrage dynamique des moyens. À l'inverse, certains établissements sous dotés, mènent des politiques actives de gestion de leurs emplois.

Des traits généraux communs ressortent néanmoins de la plupart des audits :

- les redéploiements, lorsqu'ils existent, sont traités année par année sans réflexion prospective. Si certaines décisions s'inscrivent dans un cadre pluriannuel – le redéploiement s'assimile alors plus à un prêt de support budgétaire – elles ne relèvent pratiquement jamais de l'application d'un plan de l'emploi scientifique, lequel formaliserait les évolutions souhaitables au regard des besoins et perspectives scientifiques des établissements ;
- les redéploiements sont réalisées à l'intérieur de catégories d'emplois bien définies (les personnels enseignants, les BIATOSS). Les décisions de transformation d'emplois d'enseignants en emplois BIATOSS sont extrêmement rares. Il est vrai qu'avant la mise en œuvre de la loi LRU, ces décisions étaient très fortement subordonnées à l'accord et aux possibilités de la tutelle en la matière¹ ;
- le critère recherche est, s'agissant des universités scientifiques, prépondérant par rapport au critère formation. En effet, il n'est pas rare de constater, notamment dans les établissements qui disposent d'un taux d'encadrement raisonnable, que les décisions prises visent à maintenir, voire à renforcer dans certaines disciplines, le potentiel de recherche alors que les besoins en enseignement sont largement couverts.

Cette situation incite à penser qu'un certain nombre d'universités devrait être en mesure d'utiliser dans des délais assez courts les possibilités offertes

¹ *Les comités techniques paritaires créés par la loi auront, notamment, pour fonction d'analyser et de définir, le cas échéant des critères de redéploiement entre les emplois enseignants et les emplois BIATOSS. Pour la première fois une instance commune travaillera sur l'ensemble des emplois de l'établissement.*

par les responsabilités et compétences élargies. Cependant l'inspection générale insiste sur le fait que la gestion des emplois enseignants doit, pour porter pleinement ses fruits, reposer sur une vision prospective des besoins et priorités. Elle doit également être porteuse d'efficience car la capacité à dégager des marges de manœuvre financières est directement corrélée à la capacité des établissements à apprécier au plus juste leurs besoins et à maîtriser le coût de leur offre de formation, ce que peu d'entre eux savent faire faute d'utiliser des outils adaptés.

La gestion des emplois BIATOSS

Paradoxalement, et sans doute en raison de la grande variété des métiers et fonctions que les personnels BIATOS exercent, la plupart des universités est moins avancée en matière de gestion dynamique des emplois BIATOS. Peut-être faut-il également y voir les effets d'une sous-dotatation chronique des établissements en la matière. Pourtant, les enjeux stratégiques et économiques sont les mêmes que pour les emplois enseignants.

Pour l'inspection générale, cette situation s'explique assez souvent par l'insuffisance de volonté politique des équipes de direction qui, s'inscrivant dans un contexte de pénurie, hésitent à ouvrir un chantier qu'elles savent délicat. Elle s'explique également par un manque d'outils qui permettraient d'objectiver la prise de décision. Si la plupart des universités auditées se sont dotées d'une enquête « fonctions » permettant de décrire assez finement la façon dont elles répartissent leurs ressources humaines BIATOSS entre les grandes fonctions supports de l'établissement¹, il est cependant regrettable que cet outil ne soit pas, quinze ans après sa création par Suzanne Silland, utilisé par tous les établissements. Peu d'universités croisent ces informations précieuses avec des critères d'activité, ce qui leur permettrait de disposer de ratios d'efficience sur la base desquels elles pourraient bâtir une politique de gestion des emplois BIATOSS et accessoirement renseigner le budget de gestion en mode LOLF.

Cet enjeu apparaît majeur dans le contexte des compétences élargies. Il est probable que les établissements maîtriseront assez rapidement la faculté de procéder à des repyramidages d'emploi, tant le besoin en personnels de catégorie A est important, dans la mesure où beaucoup d'entre eux ont déjà engagé avec la DGESIP, par le passé, cet exercice. Les universités devront cependant à l'avenir supporter seules les conséquences financières de leurs décisions sur leur masse salariale et leur budget. Les repyramidages ne permettront sans doute pas, à eux seuls, de réduire le retard certain que rencontrent nombre d'universités en matière d'encadrement administratif et technique.

¹ Aide à l'enseignement, aide à la recherche, gestion financière, gestion des ressources humaines, documentation, entretien du patrimoine, etc.

L'émergence d'instances de concertation et de régulation

L'autonomie renforcée, dont vont bénéficier les universités, ne touche pas seulement à l'arbitrage des ressources. Elle concerne directement les modalités de recrutement des personnels, à travers les nouveaux comités de sélection, les opérations dites de gestion collective telles que les procédures de promotion, la politique indemnitaire et d'intéressement que les universités vont construire mais également le suivi des activités des enseignants-chercheurs.

La qualité des opérations de recrutement progresse

Les missions d'audit se sont plus particulièrement intéressées aux opérations de recrutement des enseignants chercheurs, ces dernières présentant un intérêt stratégique pour les universités. La création récente et la mise en place d'un nombre limité de comités de sélection en 2008 n'a pas permis à l'inspection générale, à l'occasion des audits qu'elle a diligentés, de porter une appréciation significative sur les effets de ces nouveaux modes de recrutement. La quasi-totalité des établissements visités ont opéré leurs recrutements sur la base des travaux des commissions de spécialistes classiques. Plusieurs éléments, encourageants, ont pu néanmoins être vérifiés à cette occasion :

- la quasi-totalité des universités établit, pour chaque emploi ouvert au recrutement, un profil de poste, lequel décrit les besoins en formation, le profil « recherche » associé ainsi que le nom du laboratoire d'affectation qui est systématiquement un laboratoire reconnu dans le cadre du contrat quadriennal ;
- la part des recrutements extérieurs aux établissements, au sens où la thèse du lauréat du concours n'a pas été délivrée par l'université qui procède au recrutement, a sensiblement progressé ces dernières années ; de façon plus marquée pour les maîtres de conférences que pour les professeurs ;
- certains établissements, certes en nombre limité, proposent des dispositifs qui favorisent l'attractivité de leurs recrutements. Sous des appellations différentes, ces dispositifs visent, sur quelques emplois jugés stratégiques, à afficher des moyens spécifiques qui seront mis rapidement à disposition des lauréats afin de leur permettre de démarrer sans délai leur activité de recherche. Parmi ces moyens figurent des locaux, des crédits d'investissement, un ou plusieurs supports de maître de conférences ou d'ATER ainsi qu'une allocation de recherche. Ces initiatives devraient être appelées à se généraliser dans le cadre des responsabilités et compétences élargies. Il est d'ailleurs possible, voire probable, que des dispositifs comparables voient le jour s'agissant de quelques fonctions support administratives ou techniques jugées, elles aussi, stratégiques par les établissements.

La nécessité de définir des cadres de régulation collective

La loi LRU ouvre des perspectives aux établissements en autorisant ces derniers à différencier les niveaux de rémunération et les obligations de service de leurs personnels. Qu'il s'agisse de la fixation de niveaux de rémunération différenciés avec le recrutement d'enseignants ou de personnels administratifs ou techniques contractuels pour exercer des missions dont le vivier de recrutement est étroit ou la concurrence du secteur privé vive¹, de la possibilité de moduler, plus qu'aujourd'hui, les niveaux d'indemnités en fonction des responsabilités exercées et des résultats obtenus ou de la différenciation des obligations de service en fonction du type d'activité exercée, les universités vont disposer de leviers intéressants. Elles pourront ainsi distinguer les personnels qui s'investissent dans le développement de l'établissement et obtiennent des résultats, de recruter les compétences qui leur font défaut ou de mieux tenir compte de la nature des différentes activités que peuvent mener les enseignants-chercheurs.

Ces éléments de différenciation vont créer, à statut équivalent, des situations très contrastées au sein des établissements. Pour que ces nouvelles règles de gestion soient acceptées par les communautés universitaires, il est indispensable que les critères utilisés soient établis dans la concertation, qu'ils soient transparents et connus de tous. La création des comités techniques paritaires d'établissement (CTP) y contribuera vraisemblablement en organisant un débat sur les caractéristiques générales des dispositifs retenus mais c'est à un autre niveau que devra s'opérer la gestion opérationnelle de ces dispositifs. En particulier, les modalités de modulation des services d'enseignement prenant en compte les différents types d'activités que peuvent mener les enseignants chercheurs appelle, dans le cadre du dispositif réglementaire qui sera définit, une attention particulière.

Les missions d'audit ont pu constater que certains établissements avaient déjà anticipé les dispositions de la loi et créé des dispositifs d'allègement des services d'enseignement, notamment pour les jeunes maîtres de conférences nouvellement recrutés et fortement investis dans la recherche, ou encore avaient institué des dispositifs de décompte des obligations de services pluriannuels à partir de compteurs individuels qui peuvent être, une année donnée, déficitaires ou excédentaires. Ces initiatives indiquent clairement que les universités savent définir des dispositifs attractifs. Cependant, les missions d'audit ont constaté que les dispositifs construits reposaient rarement sur des outils de gestion solides. En particulier, les dispositifs informatisés de suivi individuel des obligations de service s'avèrent peu développés, voire absents dans certains établissements. Les taux de déclaration de service sont faibles dans certaines composantes, les

¹Par exemple les responsables de gestion patrimoniale ou encore les contrôleurs de gestion.

dispositifs de « compteurs individuels » ont tendance à dérapier dans le temps, non sans conséquences financières. C'est pourquoi l'inspection générale recommande le développement de cadres de concertation et de régulation des politiques et des dispositifs de gestion des ressources humaines, dont les modalités de fonctionnement doivent être approuvées par les conseils d'administration et rendues publiques. C'est également dans ce cadre que devrait s'inscrire le chantier de l'évaluation des enseignants.

La capacité de pilotage

Les universités pourront d'autant mieux tirer partie des marges de manœuvre qui leur sont offertes qu'elles pourront s'appuyer, pour arrêter leurs décisions, sur des données objectives issues de systèmes d'information dont la qualité devra faire l'objet de toute leur attention ainsi que sur des compétences en matière d'analyse et de prospective qu'elles doivent renforcer.

La qualité des systèmes d'information doit être renforcée

Les audits réalisés en 2007-2008 permettent de mettre en évidence des caractéristiques que l'on retrouve dans la quasi-totalité des universités visitées :

- des systèmes d'information construits par ajouts successifs de briques applicatives acquises sans véritable plan d'ensemble et généralement peu interfacées, à l'exception des établissements ayant fait le choix de n'implanter que les solutions logicielles proposées par le consortium Cocktail¹ ;
- une absence de schéma directeur des systèmes d'information qui prive les établissements de toute perspective en la matière ;
- une confusion entre les rôles respectifs de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre des systèmes d'information qui s'explique en grande partie par l'insuffisance de pilotage de la part des équipes de direction, lesquelles ont souvent négligé le caractère structurant des systèmes d'information, leur importance dans la gestion et le pilotage des établissements ainsi que leur coût. Les audits ont démontré que le coût de fonctionnement annuel consolidé de l'informatique de gestion pouvait dépasser trois, voire quatre millions d'euros ;
- des manques fonctionnels importants notamment dans des secteurs d'activité touchés par les dispositions de la loi LRU, tels que la gestion du patrimoine immobilier et celle des activités de recherche et de valorisation ;
- des fonctionnalités qui ne sont pas implantées par les universités ou qui sont utilisées de manière très hétérogène par les différentes composantes

¹ Consortium d'établissements d'enseignement supérieur ayant fait le choix de mutualiser des capacités de développement informatique et produisant ses propres logiciels de gestion.

- des établissements, ce qui rend inutilisables les données produites à des fins de pilotage ;
- des modalités de conduite de projets limitées aux services informatiques et aux principaux services centraux et qui n'associent pas les différents représentants de la communauté universitaire que sont les composantes et les unités de recherche ;
 - une qualité des données figurant dans les systèmes d'information insuffisamment contrôlée ;
 - une sécurité des systèmes d'information prise en compte sérieusement, mais nécessitant d'être renforcée.

Les moyens humains que consacrent les universités à la fonction informatique varient de quelques ETP à plus de 150 ETP. Quelques établissements ont entrepris une réorganisation de cette fonction, parfois sur la base d'un audit externe, et créent des directions des systèmes d'information regroupant les structures plus nombreuses qui traitaient auparavant de l'informatique de gestion, des réseaux, du calcul scientifique ou de la création de produits pédagogiques multimédias. Quelques établissements ont fait le choix de distinguer clairement la fonction de directeur des systèmes d'information de celle des services de production. D'une manière générale, le ou les service(s) informatique(s) central (centraux) n'a (n'ont) qu'une faible connaissance des fonctions remplies par les informaticiens qui sont affectés dans les composantes ou les unités de recherche et une méconnaissance totale des moyens affectés dans ces laboratoires par les EPST.

L'inspection générale a constaté que les universités candidates à l'exercice des compétences élargies avaient pris conscience de ces différentes lacunes et avaient, pour la plupart d'entre elles, engagé des actions correctrices, parmi lesquelles il convient de citer le renforcement de la maîtrise d'ouvrage, la nomination de directeurs des systèmes d'information et la réorganisation de la maîtrise d'œuvre à travers la restructuration des services informatiques en directions des systèmes d'information. Le choix des applications informatiques semble également faire l'objet d'une attention plus prononcée ; ainsi les universités du site de Bordeaux ont-elles commandité un audit externe afin de les aider à choisir entre les solutions proposées par l'AMUE et le consortium Cocktail.

Mais la qualité des systèmes d'information ne se limite pas à l'efficacité des procédures de fonctionnement des établissements, elle a également une influence directe sur la fiabilité des indicateurs qui sont produits en appui au pilotage des universités.

Les procédures et outils de pilotage doivent être confortés

La notion de pilotage des établissements recouvre des réalités différentes. Il traduit à la fois la capacité des équipes de direction des établissements à conduire le projet d'établissement et la politique de formation et de recherche que leur conseil d'administration a approuvés, à définir les modalités de concertation et de travail avec les personnels, les composantes et unités de recherche, à diriger les équipes de cadres administratifs et à définir les processus de prises de décision. Enfin, la notion de pilotage recouvre également la production d'éléments d'analyse et d'indicateurs sur lesquels les établissements se fondent pour mesurer leurs résultats et les procédures de contrôle de gestion et d'audit interne.

Les universités ne se donnent que rarement un projet d'établissement à moyen terme

Les missions d'audit n'ont rencontré que peu d'universités ayant fait le choix de se doter d'un projet d'établissement à moyen terme dépassant l'horizon du contrat quadriennal et des seules opérations soutenues et financées par l'État. La plupart d'entre elles ont plutôt opté pour l'expression de leurs choix stratégiques dans leurs contrats quadriennaux successifs. L'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche soulignait déjà en 2003, dans un rapport qui portait sur l'autonomie des universités¹, l'intérêt pour les universités d'établir un projet, distinct du contrat quadriennal, qui « *devait permettre de se projeter à moyen terme et d'envisager des révisions régulières pour suivre les évolutions de l'environnement* ». La perspective d'une progression de l'autonomie des universités ne peut que renforcer cette conviction. La montée en puissance observée à l'occasion des audits des politiques de site, menées notamment à travers les pôles d'enseignement supérieur et de recherche (PRES), laisse à penser que c'est à ce niveau que pourrait se poser, aujourd'hui, la question de la préparation de plans stratégiques de site.

La concertation interne est généralisée mais le management des cadres administratifs est peu formalisé

Les audits ont également mis en évidence le fait que toutes les universités ont organisé des dispositifs de concertation interne qui se traduisent par des réunions plus ou moins régulières, selon les cas, de directeurs de composantes, de directeurs d'unités de recherche et l'existence de commissions ou comités divers (des finances ou des moyens, des emplois ou des personnels, du patrimoine immobilier, des systèmes d'information, etc.). Il existe également dans un certain nombre d'établissements des bureaux des principaux conseils qui apportent une aide appréciable aux différents vice-présidents et chargés de mission.

¹Rapport IGAENR n° 2003-076 *Autonomie des universités : Textes et Pratiques*.

Ces différentes instances, qui se traduisent inévitablement par un alourdissement des procédures, permettent néanmoins d'associer la communauté universitaire à la préparation des décisions les plus importantes. Certains établissements diffusent systématiquement en interne les comptes rendus des réunions de ces différentes commissions. Dans d'autres, les modalités de fonctionnement de ces instances sont insuffisamment formalisées.

Les équipes de direction qui peuvent s'appuyer sur des commissions actives disposent d'un cadre intéressant pour faire évoluer, dans la perspective de l'acquisition de responsabilités et compétences élargies, leurs modes de fonctionnement.

Si les universités accordent une réelle attention au travail collectif à travers leurs diverses commissions, les cadres administratifs des services centraux et des composantes, qui sont également réunis plus ou moins régulièrement par les secrétaires généraux¹, parfois par les présidents, ne disposent que rarement de lettres de mission qui permettraient pourtant de mieux définir leurs missions, d'explicitier leurs objectifs, de décrire les moyens qui sont mis à leur disposition et de déterminer les indicateurs de mesure des résultats attendus. De même, le management par projet est encore peu développé dans la plupart des universités auditées. Il est pourtant bien adapté à la nature des défis que les établissements d'enseignement supérieur doivent relever et à la mise en œuvre des préconisations figurant dans les plans d'action établis par l'IGAENR à l'issue des audits. Les profondes mutations que va entraîner la mise en œuvre des dispositions de la loi LRU doivent être l'occasion de développer la pratique de ces outils, au demeurant relativement simples.

La pratique des indicateurs de performance est encore peu répandue

Les universités auditées ont développé, certaines depuis plus d'une dizaine d'années, des structures de pilotage qui comprennent parfois un seul cadre mais qui peuvent, dans d'autres cas, compter jusqu'à huit personnes.

Les capacités de pilotage des établissements se développent rapidement

Ces structures sont assez classiquement chargées de la réponse aux nombreuses enquêtes statistiques auxquelles les universités ont à faire face ainsi que de la production d'indicateurs divers et variés. Les missions d'audit ont constaté que beaucoup d'établissements avaient fait de véritables efforts afin de définir des indicateurs de suivi de leurs activités. Ces indicateurs s'ajoutent, ou se recourent, avec ceux, également nombreux, qui sont demandés par la tutelle (indicateurs LOLF, indicateurs de suivi du contrat quadriennal). Cette situation marque incontestablement la volonté des établissements d'améliorer la visibilité et le suivi de leurs activités. Elle se traduit néanmoins par la définition d'un nombre beaucoup trop important d'indicateurs de pilotage, que les services concernés sont bien en peine de

¹ Deux fois par an seulement dans une université auditée.

produire, dont la fiabilité est, en raison des problèmes de qualité qui affectent les données figurant dans les systèmes d'information, aléatoire, et que les équipes de direction, au final, exploitent peu. L'inspection générale a ainsi visité un établissement qui avait défini plus de trois cents indicateurs et qui, à mi-contrat, n'était pas en mesure de renseigner plus du tiers d'entre eux.

Le pilotage des établissements ne pourra progresser qu'au prix d'une sélection et d'une rigueur plus marquées dans le choix des indicateurs ainsi que dans leurs modalités de calcul. L'inspection générale a développé ce thème en 2007 dans un rapport traitant de « la mesure de la performance dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF dans l'enseignement supérieur »¹.

Cependant le nombre des indicateurs de pilotage des équipes de direction doit être limité

Pour ce faire, l'inspection générale considère qu'il y a lieu de distinguer les indicateurs qui permettent de :

- décrire le contexte dans lequel évoluent les établissements ou la nature de leur activité tels que, par exemple, le nombre d'étudiants ou de boursiers ;
- suivre une activité ou le déroulement d'un projet qui ont vocation à être développés par les services qui en ont la charge et à être portés régulièrement à la connaissance des équipes de direction. A ce titre, les tableaux de bord constitués par certains établissements constituent des initiatives extrêmement intéressantes ;
- mesurer les résultats, l'efficacité et la performance de la politique de formation et de recherche portée par les équipes de direction. Parmi ces derniers, doivent être privilégiés les indicateurs qui permettent de mesurer les taux de réussite et d'insertion professionnelle des étudiants ou encore le poids que représente l'activité de recherche des enseignants-chercheurs de l'établissement dans les publications françaises, européennes et mondiales.

L'acquisition des responsabilités et compétences élargies va accroître les marges de manœuvre des établissements concernés et favoriser le développement des projets de ces derniers en multipliant leurs leviers d'intervention. Dans ce cadre, il est impératif que les universités développent en parallèle les instruments qui leur permettront de mesurer l'efficacité réelle de leurs actions au regard de leurs missions fondamentales.

¹ Rapport IGAENR n°2007-070.

Les compétences en matière de contrôle de gestion, de contrôle qualité et d'audit interne doivent être renforcées

Pour atteindre ces objectifs, les universités se doivent de renforcer leurs capacités d'analyse et de contrôle. En effet, la maîtrise de budgets sensiblement plus importants, la plus grande souplesse d'arbitrage entre les différents leviers d'intervention et la nécessité d'améliorer sensiblement la qualité des données de pilotage rendent indispensables la montée en puissance à moyen terme des compétences des établissements en matière de contrôle de gestion, de démarche qualité, d'analyse de risques et d'audit interne.

Les missions d'audit ont pu constater que, grâce à l'action entreprise par la DGES depuis quelques années, la quasi-totalité des universités visitées bénéficiait d'un contrôleur de gestion. Cependant, en raison d'une absence de cadrage politique des activités de ces derniers ou de l'absence d'outils informatiques adaptés dans les universités n'ayant pas encore adopté le logiciel SIFAC ou tout produit équivalent, le contrôle de gestion se limite le plus souvent à l'exercice d'un contrôle budgétaire, au demeurant indispensable. La montée en charge progressive de la comptabilité analytique et du contrôle de gestion constitue une condition incontournable de la réussite de l'élargissement des compétences des universités.

L'inspection générale a rencontré quelques établissements qui ont pris des initiatives très intéressantes en matière de procédures qualité appliquées à la gestion de l'établissement. Les universités Henri Poincaré Nancy 1 et Claude Bernard Lyon 1 ont ainsi créé des services « qualité » dont la mission consiste à simplifier, sécuriser et formaliser les processus de gestion. Ces initiatives, qui gagneraient à être enrichies d'une analyse des risques encourus par les établissements du fait de leurs activités doivent être étendues progressivement à tous les établissements qui optent pour les compétences élargies.

Enfin, les audits ont mis en évidence l'absence totale de procédures d'audit interne au sein des établissements. L'exercice d'une autonomie accrue nécessite pourtant que ces derniers se dotent des moyens et des compétences qui leur permettront de s'assurer que les procédures de décision et de gestion, qui auront été préalablement formalisées, sont adaptées, connues et appliquées en leur sein.

Au-delà de l'exercice des responsabilités et compétences élargies, la loi LRU a prévu que les universités qui le souhaiteraient pourraient bénéficier de la dévolution du patrimoine immobilier qui leur est aujourd'hui affecté. Cette possibilité n'est assortie d'aucune condition de délai. Son appropriation par les établissements d'enseignement supérieur répond donc un à calendrier et des conditions spécifiques.

La dévolution du patrimoine immobilier répond à une logique et une ambition spécifiques

La possibilité ouverte par la loi de transférer aux universités la propriété de leur patrimoine immobilier répond à une demande exprimée de longue date par certaines d'entre elles. L'article L. 719-14 du code de l'éducation dispose que « *l'État peut transférer aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel qui en font la demande, la pleine propriété des biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'État qui leur sont affectés ou mis à leur disposition* ». Pour autant, la dévolution du patrimoine n'est pas une fin en soi. Elle ne trouve son sens qu'en tant qu'instrument au service des missions des établissements. Elle est un moyen, parmi d'autres, pour permettre aux universités de mettre en œuvre leur politique en matière de formation et de recherche.

La dévolution du patrimoine répond également à des contraintes techniques très fortes. Une université ne peut envisager de s'engager dans cette voie que si elle est organisée en conséquence et maîtrise un certain nombre d'instruments techniques relativement sophistiqués. Enfin, elle s'inscrit dans un contexte où l'immobilier universitaire fait incontestablement l'objet d'une attention particulière de l'État, à travers, notamment, l'opération campus, et où la montée en puissance des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) invite à concevoir et organiser les aspects les plus stratégiques de la politique immobilière des établissements au niveau de sites et non de chaque université.

Si on tient également compte du fait que les conditions économiques de la dévolution du patrimoine ne sont pas, à ce jour, clairement fixées notamment en matière de financement de la remise à niveau du patrimoine immobilier universitaire et de son amortissement, il n'est pas étonnant de constater que les universités qui ont clairement fait valoir leur intention de bénéficier, à court terme, de la dévolution de leur patrimoine immobilier sont moins nombreuses que les postulantes à l'acquisition des autres compétences.

Pour sa part, l'IGAENR a identifié quatre exigences auxquelles les universités doivent avoir satisfait pour prétendre à davantage d'autonomie en matière immobilière : avoir défini une politique immobilière, avoir remis à niveau leur comptabilité patrimoniale, avoir organisé la fonction support immobilière et consacré à cette fonction les moyens adéquats. S'y ajoute la nécessité pour l'État de mieux cadrer la procédure et de consacrer à cette évolution majeure les moyens nécessaires.

Les universités peinent à définir une véritable politique immobilière

Rares sont les universités qui ont aujourd'hui la capacité à utiliser leur patrimoine immobilier comme instrument au service de leur politique de formation et de recherche. Cette situation s'explique d'une manière générale, et au-delà des difficultés techniques et économiques incontestables qu'elles rencontrent, par la faiblesse du pilotage stratégique que les équipes de direction des universités ont mis en œuvre depuis 1989, date à laquelle leur a été confiée la responsabilité de la maintenance des bâtiments qui leur sont affectés.

Le soutien des équipes de direction à la fonction immobilière est un facteur relativement nouveau

L'inspection générale a constaté lors des audits que, contrairement aux fonctions finances ou ressources humaines, il existait peu de vice-présidents chargés de la politique immobilière au sein des équipes de direction. Le plus souvent, cette fonction est intégrée à la mission d'un vice-président chargé des finances ou des moyens. L'immobilier est alors assimilé à une charge plutôt qu'à un instrument au service de la politique de l'établissement. Dans un certain nombre de cas, il arrive même qu'aucun responsable politique ne soit désigné. La fonction immobilière est alors envisagée sous sa seule dimension technique, sans que la portée politique de cette fonction ne soit exploitée. La pratique immobilière répond alors plus à l'urgence des besoins qu'à la réalisation d'objectifs partagés. Les décisions sont prises au vu des seules propositions techniques.

La désignation d'un élu chargé des affaires patrimoniales n'est pas pour autant un gage de meilleure prise en compte de la dimension politique du patrimoine immobilier. En effet, cette dernière peut être insuffisante, voire ne pas exister, même si le couple élu – responsable technique fonctionne bien

Cependant, quelques universités ont fait le choix de se doter d'un vice-président « patrimoine », ce qui a eu comme effet de rendre possible l'émergence d'objectifs politiques discutés et approuvés en conseil d'administration.

Même lorsque le pilotage stratégique de la fonction immobilière existe, la politique immobilière reste insuffisamment formalisée. Certains établissements ont défini des principes généraux tels que la remise en sécurité des bâtiments et le développement d'espaces dédiés à la recherche ou le regroupement des activités du secteur santé sur un seul site. D'autres établissements dégagent des lignes directrices à leur action à travers des schémas directeurs thématiques, sécurité ou maintenance.

Au final, la plupart du temps, c'est à travers les documents contractuels, CPER et contrats quadriennaux de développement, que s'expriment encore le mieux les ambitions et les lignes directrices de la gestion immobilière des universités.

L'absence de schéma directeur immobilier se fait sentir

Les missions d'audit n'ont pas trouvé, dans les universités auditées, de schéma directeur immobilier général qui ferait apparaître clairement :

- une analyse de l'existant, des contraintes et des ratios d'exploitation ;
- une stratégie de développement établissant un lien étroit avec le projet de l'établissement en termes de formation et de recherche, les perspectives ouvertes pouvant être assorties de variantes ou d'hypothèses de développement ;
- les divers scénarios et priorités après arbitrage, nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie et/ou de ces variantes (exemple : abandon de sites en tout ou partie, cessions de bâtiments, voire arrêt des activités dans une thématique, etc.) ;
- les cohérences financières entre les coûts (exploitation, maintenance, réhabilitation, construction) et les moyens de financement disponibles (crédits et subventions publiques, autofinancement, emprunts, partenariats privés) ;
- les conséquences des choix effectués sur la consistance des sites, les équipes techniques, les structures de gouvernance.

Quelques établissements se sont dotés de schémas directeurs partiels, lesquels traitent le plus souvent de la mise en sécurité des bâtiments, parfois de leur maintenance ou de l'aménagement de sites particuliers. La plupart du temps, lorsqu'ils existent, ces documents reprennent le descriptif des opérations déjà en cours ou projetées mais n'expriment pas une stratégie cohérente avec les projets de l'établissement et ses axes stratégiques de développement à l'horizon 2015-2020.

Dans ce cadre, le guide méthodologique élaboré récemment par l'AMUE¹ n'est pas suffisamment utilisé par les équipes de direction ou parfois même connu d'elles. Le partenariat proposé par la Caisse des dépôts et consignations devrait permettre aux universités qui le souhaitent et qui ont une idée claire de leur stratégie de recherche et de formation de combler rapidement leur retard en la matière.

La politique immobilière a rarement été, jusque-là, une composante majeure de la gouvernance des universités, comme si la dimension politique de cette

¹ *Trois regards sur la gestion du patrimoine immobilier, 2007, partie II – Méthodologie d'élaboration d'un schéma directeur immobilier universitaire.*

fonction n'était pas perçue ou que le manque de moyens disponibles avait incité les établissements à limiter leur action à la seule gestion de la pénurie afin de pallier au plus urgent.

Au-delà des questions de moyens, cette relative déshérence apparaît ainsi souvent de manière concrète à travers, par exemple, la gestion des espaces d'enseignement. Presque partout, indépendamment des dispositions de la loi LRU, sans doute pour des raisons historiques et des tendances facultaires tenaces, la connaissance de l'utilisation des locaux, la mutualisation de ces derniers et l'optimisation de leur usage restent à construire.

Dans le même ordre d'idées, les universités auditées n'ont, dans le meilleur des cas, qu'une connaissance approximative des coûts de leur fonction immobilière. En particulier, les coûts d'infrastructures liés aux activités de recherche ne sont pas identifiés. L'implantation du logiciel SIFAC et la construction d'objets de coûts simples devraient permettre d'y remédier. Là où les missions d'audits ont pu établir des estimations, il apparaît que les coûts calculés sont sensiblement supérieurs à ceux qui avaient été établis en 2003 à 29,22 €/m² dans le rapport commun IGF/IGAENR/CGPC¹.

Les aspects stratégiques évoqués expliquent sans doute les raisons pour lesquelles les universités hésitent à franchir le pas ou, tout au moins, privilégient l'acquisition des compétences en matière financière et de ressources humaines. Cependant, la dévolution effective du patrimoine suppose qu'un certain nombre de préalables techniques soient levés.

La transcription comptable du patrimoine immobilier n'offre pas encore les garanties nécessaires

Le transfert de la propriété de leur patrimoine immobilier aux universités suppose en particulier que ces dernières aient une connaissance exhaustive et fiable de la composition et de la valeur de leur patrimoine, l'inscrivent dans leur bilan et prévoient, à travers l'amortissement, le financement de son entretien ou de son renouvellement futur. Les audits réalisés auprès de trente-quatre universités font apparaître qu'une partie importante du travail reste à accomplir.

L'inventaire du patrimoine immobilier doit être achevé

Si la moitié des universités auditées ont une bonne connaissance de leur patrimoine, d'autres n'en ont qu'une vision partielle et, bien souvent, le bilan des établissements fait état de nombreuses insuffisances dans la tenue de l'actif immobilier.

¹ Certaines universités sont ainsi au dessus de 40 €/m².

L'inventaire physique, à savoir le recensement de tous les biens, et l'inventaire juridique, c'est-à-dire la situation juridique de ces biens, sont engagés à travers l'élaboration en cours du tableau général des propriétés de l'État (TGPE). Ce dernier connaît cependant des retards dans la mesure où moins d'un tiers du patrimoine des universités y a été fiabilisé à ce jour¹.

La réalisation de l'inventaire juridique n'est pas toujours aisée. Ainsi en est-il à l'université Paris XII Val-de-Marne, où les actes d'affectation des biens n'ont pas toujours été pris par les services de l'État. La situation juridique, et notamment le régime de propriété de certains biens, est difficile à établir.

De plus, les dispositions de la LRU ne concernent pas les locaux mis à disposition des IUFM, récemment intégrés dans les universités, lesquels locaux appartiennent le plus souvent aux conseils généraux et n'ont pas vocation à intégrer le patrimoine des universités. L'évolution des modes de recrutement et de formation des enseignants du premier et du second degré a inévitablement pour conséquence de poser la question du devenir de ces locaux et de leur statut juridique.

La valorisation des biens immobiliers doit être complétée et fondée sur la valeur réelle des biens

La valorisation des biens immobiliers rencontre également quelques difficultés. Tout d'abord, le retard pris dans la valorisation des actifs immobiliers empêche certaines universités d'intégrer ces derniers dans leur bilan, fragilisant ainsi la sincérité des comptes des premières universités qui devront faire certifier leurs comptes par des commissaires aux comptes dès 2009.

Ensuite, lorsque la valorisation des actifs a été faite, les missions d'audit ont constaté que l'estimation de la valeur des biens immobiliers effectuée par France Domaine était assez souvent inférieure à celle du marché, surtout lorsque les immeubles concernés sont situés en centre ville dans les grandes agglomérations.

Ces situations ont pour conséquence, soit de retarder l'intégration des biens immobiliers au bilan des universités, soit d'intégrer ces derniers pour une valeur inférieure à leur valeur réelle.

La pratique de l'amortissement du patrimoine doit être cadrée et généralisée

Alors que la valorisation comptable des biens immobiliers et la pratique des amortissements constituent des prérequis indispensables au transfert de propriété, force est de constater que la quasi-totalité des universités rencontre des difficultés à un titre ou à un autre.

¹ 26 % à la mi 2008.

La pratique des amortissements répond à une obligation réglementaire et vise à permettre le financement du renouvellement des biens ; elle pose cependant différents problèmes. Tout d'abord, comme indiqué supra, les incertitudes sur la valeur d'estimation des biens immobiliers entraînent fréquemment une sous estimation du montant des amortissements nécessaires au financement du renouvellement de ces biens. Ensuite, la pratique même des règles d'amortissement a pour conséquence de neutraliser les amortissements des biens qui sont affectés aux établissements. Cette méthode, qui permet d'alléger la charge budgétée, voire de l'effacer, réduit considérablement les capacités de financement futures. Dans les faits, seul l'amortissement des biens immobiliers, propriétés propres des universités, car par exemple construits sur des fonds propres, constitue aujourd'hui une charge budgétaire réelle. Enfin, le niveau actuel de financement des constructions et de la maintenance des bâtiments existants est insuffisant pour assurer, dans le cadre du budget global, celui des amortissements des biens immobiliers devenus propriété des universités.

Ces différents éléments expliquent en grande partie les situations très différentes qu'ont pu rencontrer les missions d'audits. L'IGAENR a ainsi constaté que certaines universités ne pratiquent pas l'amortissement des biens, certaines n'ont pas défini les durées d'amortissement des biens, d'autres ont décidé de durées dérogatoires, par excès, aux dispositions de l'instruction comptable M 9-3. Pour les biens mobiliers, certaines universités pratiquent des amortissements sur la base de valeurs sous-estimées, d'autres disposent d'estimations réalistes mais peinent à inscrire à leur budget la dotation aux amortissements qui en découle car elles n'ont pas mis en œuvre les dispositifs de mutualisation correspondants.

L'IGAENR considère enfin que des précisions sont attendues de la part de la tutelle en matière d'assurance des biens immobiliers.

La structuration des directions du patrimoine immobilier

La dévolution du patrimoine immobilier n'a de sens que si les universités ont la capacité de définir et mettre en œuvre une politique immobilière en phase avec leur projet de développement. Elles doivent pour cela s'appuyer sur un soutien politique clair mais également sur des moyens humains compétents et suffisants.

Les missions d'audit ont rencontré, plus que pour n'importe quelle autre fonction support, des situations très contrastées, l'importance et la qualité professionnelle des ressources humaines consacrées à la fonction immobilière n'étant d'ailleurs absolument pas corrélées à la taille ou aux champs disciplinaires des établissements audités.

Des directions immobilières dotées de compétences nouvelles doivent émerger

Les audits ont mis en évidence trois formes d'organisation des services supports de la fonction immobilière : quelques établissements ont pris le parti de centraliser la fonction immobilière autour d'un service qui prend en charge l'ensemble des questions immobilières (maintenance du propriétaire et du locataire, entretien courant, gestion des contrats, programmation des travaux, etc.), les composantes ne disposant pas de personnel propre.

À l'opposé, d'autres établissements, peu nombreux, ont décentralisé la fonction immobilière dans des services techniques de composante ou de site. Même s'il existe un service central, ce dernier ne comporte en général qu'un ou deux ETP et n'a qu'une faible vision d'ensemble, donc une capacité de pilotage limitée du dispositif.

Le modèle qui semble prévaloir en matière de fonction immobilière est un modèle qui confère au niveau central un rôle de gestion dite du « propriétaire » (programmation, maintenance lourde et construction) et à des services techniques de composantes ou de site la responsabilité de l'entretien dit du « locataire ». Une telle organisation permet de concilier mutualisation des compétences et gestion de proximité.

Même s'il n'est pas souhaitable d'imposer un modèle unique d'organisation à l'ensemble des universités, la nécessité apparaît de disposer d'une direction centrale du patrimoine, capable d'exercer les responsabilités du propriétaire (tenue de l'inventaire, diagnostic de l'état du bâti, construction d'un système d'information, préparation d'un schéma directeur immobilier, programmation des opérations de restructuration, de maintenance et de mise en sécurité des bâtiments, exercice de la maîtrise d'ouvrage, optimisation des coûts de fonctionnement et de l'utilisation des locaux). Parallèlement, il est intéressant de confier aux composantes les responsabilités dites « du locataire » qui consistent à assurer la gestion de proximité des locaux, leur surveillance et leur entretien courant.

Cependant, l'IGAENR s'interroge sur l'intérêt de maintenir – en régie – au sein de certains établissements et sous la responsabilité de fonctionnaires, le plus souvent de catégorie C, des fonctions techniques « de base » telles que la restauration, l'entretien des espaces verts, la maintenance courante à travers la présence de nombreux corps de métier. Une réflexion pourrait être menée afin d'apprécier les possibilités, tant d'externalisation d'une partie de ces fonctions que de mutualisation autour de sites majeurs. Cette réflexion pourrait même s'étendre à d'autres structures universitaires et de recherche existantes, voire d'autres acteurs publics, sur un même territoire : c'est le sens donné aujourd'hui par l'État à la mutualisation des services d'entretien-maintenance des diverses administrations situées sur un même territoire, une expérience de ce type étant en cours en région Rhône-Alpes.

Cette réflexion doit être conduite de manière à permettre aux établissements de dégager des marges de manœuvre internes aptes à faire émerger les compétences qui font aujourd'hui défaut en matière de gestion du propriétaire.

En effet, le passage à l'autonomie et la nécessité de doter les universités d'un schéma directeur immobilier d'ensemble oblige ces dernières à se doter progressivement de directions de l'immobilier capables de prendre en charge et de maîtriser le pilotage stratégique, « l'asset management » du patrimoine, les modes nouveaux de financement et de maîtrise juridique ainsi que la programmation des opérations complexes telles que, par exemple, les opérations « plan campus ». Dans un futur proche, des compétences nouvelles seront nécessaires, qu'il sera sans doute plus judicieux de mutualiser au niveau de sites : juriste immobilier spécialiste du droit de l'urbanisme, financier expert en investissement, responsable de conduite des projets complexes.

Les systèmes d'information « patrimoine » restent fragiles et doivent être confortés

L'exercice de nouvelles responsabilités en matière de gestion du patrimoine doit reposer sur un système d'information permettant aux responsables des établissements de disposer d'outils de gestion et d'aide au pilotage performants.

De ce point de vue, les audits ont mis en évidence des situations très contrastées. Certains établissements ne disposent d'aucun outil technique de description et de gestion de leur patrimoine immobilier. D'autres établissements sont dotés de logiciels qui sont proposés par des fournisseurs privés¹, l'AMUE n'ayant pas développé d'outil spécifique dans ce champ d'activité. Ce qui caractérise alors, le plus souvent, ces établissements, c'est la longueur du processus d'informatisation. Il n'est pas rare de rencontrer des universités engagées dans la numérisation de leurs plans et qui, après plusieurs années d'efforts, n'ont informatisé qu'une faible part de leur patrimoine. L'IGAENR recommande d'externaliser la constitution initiale des bases de données afin que les établissements puissent disposer dans des délais raisonnables d'un système d'information opérationnel et se concentrer sur l'essentiel, à savoir la préparation d'un schéma directeur, le diagnostic sur l'état du bâti, la programmation.

L'existence d'un système d'information efficace constituant une condition préalable à la dévolution du patrimoine, les universités auraient tout intérêt à engager, dès maintenant, ce chantier coûteux avec l'aide de prestataires de service afin de limiter dans le temps la phase d'implantation et de constitution des bases de données.

¹ Par exemple le logiciel RS Abyla.

Quelques universités auditées ont également implanté des logiciels de suivi de l'utilisation des locaux et/ou d'aide à la confection des emplois du temps. Ce type de logiciels est indispensable si l'on souhaite optimiser l'utilisation des locaux. Là encore, les missions d'audit ont constaté une réelle difficulté à déployer ce type d'application dans des délais raisonnables et surtout à obtenir qu'il en soit fait une utilisation homogène au sein des établissements.

L'État doit cadrer davantage la procédure de dévolution du patrimoine

Les responsables des universités rencontrés ont pris conscience du fait que leur capacité à mieux maîtriser leur patrimoine était à la fois une chance à saisir pour progresser vers l'excellence mais aussi un handicap potentiel pouvant les conduire à rencontrer des difficultés sérieuses si la dévolution de leur patrimoine n'est pas préparée avec le plus grand soin tant du point de vue stratégique que budgétaire et des ressources humaines. Outre la question budgétaire de la mise à niveau des dotations aux amortissements, c'est sans doute pour cette raison que peu d'entre elles ont exprimé, à ce jour, le souhait de se porter rapidement candidates à la dévolution de leur patrimoine.

La réticence des établissements tient également en partie au fait que l'État n'a pas encore clairement arrêté l'ensemble du cadre réglementaire et budgétaire. Qu'il s'agisse des délais dans lesquels pourront être menés à leur terme l'inventaire et la valorisation du patrimoine immobilier des universités, des règles d'amortissement ou d'assurance à adopter, des conditions de remise à niveau des biens avant transfert de propriété ou du mode de financement de la fonction immobilière au sein du budget global des établissements, beaucoup de questions restent encore aujourd'hui en suspens. Il serait important que l'État clarifie ces questions. Il lui faut préciser les conditions dans lesquelles les partenariats public-privé amenés à se développer dans le cadre de la réalisation des plans campus s'articuleront avec d'éventuels transferts de propriété. Il lui faut également préciser les conditions dans lesquelles les locaux aujourd'hui affectés aux IUFM pourront continuer à être mis à la disposition des établissements afin que les universités puissent se déterminer en toute connaissance de cause.

Autonomie et enjeux d'organisation

Les premiers audits d'établissement candidats à l'acquisition de responsabilités induites par la loi L.R.U. menés en 2007-2008 se sont attachés à vérifier la capacité des universités candidates, d'une part, à maîtriser les risques liés à la phase initiale et, d'autre part, à utiliser pleinement les marges d'autonomie ouvertes par la loi. Comme les développements des précédents chapitres l'ont montré, les exigences de transformation des processus de management dans les quatre champs audités (finances, ressources humaines, système d'informations, immobilier) sont variables selon les universités mais fréquemment assez importantes. Les plans d'action mis en place par les universités et validés par la direction générale de l'enseignement supérieur constituent le premier jalon de ce processus de transformation organisationnelle.

Si les évolutions souhaitables ne sont pas de même nature pour les différentes universités et les différents domaines, si certaines ont un contenu plus technique et d'autres présentent des implications plus structurelles, on peut cependant les résumer en considérant qu'elles visent presque toujours à renforcer la cohérence des pratiques de gestion, l'éclatement des processus pouvant induire soit des risques (par exemple au niveau de la maîtrise de la masse salariale) soit une incapacité à bénéficier de marges d'autonomie consistantes. Souvent, cela suppose une homogénéisation de modes de gestion souvent hétérogènes selon les composantes de l'université favorisée par l'existence de services centraux suffisamment dotés et structurés pour permettre une plus grande expertise professionnelle dans leur champ respectif. Cela appelle toujours une présence et une reconnaissance plus fortes d'un encadrement supérieur devant trouver sa place de façon complémentaire à celle des élus enseignants.

Cependant, si les préconisations issues des audits portent souvent sur un renforcement des équipes de direction et des services centraux, le modèle organisationnel d'accompagnement de la mise en œuvre de la LRU ne peut se réduire à un simple accroissement de la centralisation à l'égard des différentes périphéries (composantes et laboratoires) de l'université et cela pour deux raisons : en premier lieu, pour tenir compte de fortes différences d'histoire et de structures d'activités entre les universités ; en second lieu, pour éviter que la logique de responsabilisation qui est celle de la LRU ne soit en définitive perçue par les acteurs universitaires comme un contrôle accru sans valeur ajoutée dans l'accompagnement des initiatives en recherche comme en formation. Le bon modèle, s'il en existe un, est celui qui combine maîtrise et cohérence d'une part, souplesse de gestion et appui

aux porteurs des développements qualitatifs et quantitatifs des activités de l'université d'autre part.

Les directions des premières universités auditées, volontaires pour une acquisition rapide des nouvelles compétences étaient toutes persuadées du caractère positif de la loi et de la nécessité d'une recherche de cohérence accrue au sein de l'université. Comme nous l'évoquions précédemment, elles sont conscientes de la nécessité de trouver des nouveaux modes de relations avec les différents types d'acteurs universitaires. En revanche, nos différentes missions nous ont permis de constater qu'elles étaient confrontées à des nécessités d'adaptation différentes selon le profil d'établissements. Certaines universités se caractérisent par un champ large des politiques transversales et par des services centraux à la maîtrise reconnue : l'appropriation des nouvelles pratiques est alors facilitée. En revanche, deux configurations universitaires nécessitent souvent une adaptation plus lourde, et sont donc sources de craintes plus fortes de la part des acteurs internes à l'université : les universités qui s'inspirent d'un modèle que l'on peut qualifier de facultaire et les universités où les laboratoires de recherche sont nombreux, de taille importante et peu coordonnés.

Autonomie, centre et composantes ?

Une partie des universités fondent leur organisation sur un poids prééminent des composantes, UFR et instituts. Plusieurs marqueurs de ce mode d'organisation sont alors présents :

- le faible poids budgétaire des politiques transversales, comparativement au poids budgétaire des composantes ;
- un processus d'allocation de moyens vers les composantes reposant soit sur des indicateurs très normés, soit sur une reconduction quasiment à l'identique des budgets antérieurs, sans différenciation de la nature du processus selon le type de dépenses (fonctionnement ou investissement, dépenses à caractère plus ou moins stratégique) et sans véritable dialogue de gestion entre la direction de l'université et les composantes ;
- des processus de gestion des reports et de suivi du fonds de roulement qui accentuent la fragmentation budgétaire ;
- une faible mutualisation des emplois et des compétences dédiées à la fonction financière, particulièrement ceux relatifs à l'exécution du budget ;
- une appropriation très forte des moyens en personnels par les composantes combinant de faibles mouvements de postes entre ces dernières (au-delà des simples mouvements visant à faciliter la gestion par des mécanismes de prêt temporaire de support d'emploi entre composantes) et une structuration de la gestion des ressources humaines

- avec de fortes redondances entre les services centraux et les composantes ;
- une gestion des locaux effectuée principalement par les composantes, voire une quasi-absence des services centraux de gestion du patrimoine, situation d'autant plus fréquente que les sites sont distants et que la concordance est forte entre sites et composantes ;
 - un système d'information présentant des hétérogénéités entre composantes, soit au niveau des outils utilisés, soit dans la présence et la qualité des données ou dans la nature des fonctionnalités réellement actives pour un même logiciel et générant fréquemment des redondances d'outils sur les mêmes domaines.

Bien évidemment, l'ensemble de ces éléments n'est pas toujours présent en même temps et il existe une gradation de situations plus qu'un modèle unique. La forte présence d'instituts ou écoles, voire de composantes médicales, peut expliquer ce mode organisationnel mais on rencontre aussi a contrario des universités présentant un nombre élevé d'IUT, écoles et ayant une composante médicale, dont le modèle organisationnel se caractérise par une intégration très forte des politiques, appuyée par une structuration marquée des services centraux.

Lorsque le modèle organisationnel se caractérise par une forte affirmation des composantes, les fonctions support présentent une forme de caractère emblématique de l'existence de ce niveau d'administration. L'UFR est parfois conçue comme une université en taille réduite, devant disposer de services de gestion de ressources humaines, de services financiers, d'une entité ayant en charge la gestion des locaux, etc. Les directeurs élus mais souvent tout autant les cadres administratifs (souvent peu mobiles et durablement attachés à une composante) deviennent les gardiens de la spécificité de la composante. La répartition des activités et des compétences entre les services centraux et les services correspondants dans les composantes est déterminée par la pérennisation dans le temps des équilibres plus que par une analyse rationnelle et comparée des bénéfices de la proximité et de ceux attachés à une coordination centrale.

Le risque est alors de transposer sur les nouvelles compétences l'équilibre préexistant dans le champ des compétences antérieurement maîtrisées. L'enjeu de la gestion de la masse salariale en est une bonne illustration. La tentation existe parfois de donner à chaque composante la gestion de « sa masse salariale » avec deux conséquences négatives : d'abord, le fait de perdre tout le bénéfice de la souplesse que cette compétence peut procurer, les marges ne pouvant provenir que d'une gestion globale, ensuite la création d'un risque réel dans le suivi et la maîtrise de la masse salariale, la gestion de celle-ci supposant une technicité, pour l'heure encore rare, ne pouvant pas être dupliquée en autant de pôles de gestion qu'il existe de composantes.

Autonomie du laboratoire, dynamique globale de la gestion ?

La forte présence de l'activité de recherche entraîne dans certaines universités des spécificités organisationnelles : les laboratoires de recherche disposent d'une forte autonomie de gestion même si la gestion de ces laboratoires est formellement rattachée aux UFR. L'autonomie du laboratoire est souvent assez paradoxale : les moyens sont attribués au laboratoire sans qu'il ait à formaliser réellement sa prévision réelle d'utilisation de ces derniers et sans qu'il y ait, au moment du compte financier, de véritable analyse des modalités d'utilisation des moyens de la recherche. En revanche, dans l'utilisation quotidienne des crédits, le responsable de laboratoires voit sa pratique de gestion administrativement beaucoup plus encadrée que lorsqu'il gère ses enveloppes de crédit émanant des organismes de recherche. Plusieurs constatations ont fréquemment été formulées au cours de nos audits :

- la prévision budgétaire en recherche est souvent de très mauvaise qualité, cette activité étant celle qui présente le plus souvent le plus faible taux d'exécution budgétaire ; l'argument fréquemment avancé d'une activité se prêtant mal au rythme budgétaire annuel nous semble plutôt un argument de facilité compte tenu du faible investissement technique pour essayer de progresser dans la fiabilisation de ces prévisions ou pour essayer de les inscrire dans une vision pluriannuelle ;
- les pratiques de report très systématiques, non justifiées budgétairement (ces reports sont non consommés en fin d'année) correspondent plus à une volonté de préservation de « réserves individualisées » qu'à une réalité de besoin budgétaire ;
- cette situation est fréquemment amplifiée par une utilisation parfois abusive de la gestion en ressources affectées avec une recherche de sécurité comptable (constater a posteriori les produits à hauteur des dépenses réellement engagées) au détriment de la sincérité économique (essayer de prévoir au plus près le rythme d'exécution des conventions) ;
- l'ensemble de ces éléments se traduit par une situation paradoxale où le sentiment de manque de moyens, en particulier pour accompagner des investissements structurants pour la recherche, coexiste avec des situations favorables en termes de fonds de roulement et de trésorerie, résultant d'une sous-consommation des moyens.

L'incompréhension manifestée par de nombreux responsables de laboratoires à l'égard de l'amortissement est une illustration de la difficulté à comprendre l'articulation entre les aspects économiques et l'activité scientifique. Les responsables de laboratoires vivent fréquemment cette pratique comme une « spoliation » ; les directions d'universités assument souvent cette pratique sur un mode technique (une obligation comptable),

parfois en diminuent l'effet par des pratiques abusives de neutralisation des amortissements mais n'assument pas cette pratique pour ce qu'elle est d'abord : une modalité permettant de dégager une capacité d'autofinancement qui peut être mise au service d'une politique de développement.

Selon nos observations, cette situation est à rapprocher d'un constat organisationnel : l'inexistence d'un niveau de régulation permettant d'articuler la politique scientifique et ses aspects économiques et ayant la capacité à faire accepter par les acteurs internes de la recherche des formes de mutualisation. Cette mise en cohérence ne peut pas se justifier par des raisons principalement techniques mais elle doit se fonder avant tout sur la volonté de mobiliser pleinement les moyens pour favoriser le développement de la recherche. Elle doit en particulier remédier à l'un des inconvénients de l'éparpillement budgétaire, la difficulté à assurer le financement des investissements.

Pour les universités à forte activité de recherche, une constatation semble émerger. Les UFR ne sont pas les lieux où cette régulation peut s'effectuer ; les conseils scientifiques ne le sont pas encore et leurs interventions sur les aspects économiques de la recherche sont souvent marginales, fréquemment limitées à la répartition du BQR (bonus qualité recherche) qui mobilise une énergie importante, alors même que son enveloppe dans bon nombre d'universités auditées ne dépassent pas le montant de quelques emplois d'enseignants-chercheurs¹. Parfois, des lieux de régulation entre le laboratoire et la politique de recherche globale émergent pour un secteur scientifique homogène et visent à favoriser les mutualisations. Plus souvent, des dispositifs de contractualisation et d'appels à projets internes permettent d'accélérer les évolutions des modalités de gestion.

Les premiers audits nous semblent confirmer une nécessité : les modalités de gestion de la recherche en université devront évoluer, probablement avec un renforcement du pouvoir d'orientation des conseils scientifiques, incluant les aspects économiques, et une souplesse de gestion accrue pour les laboratoires. Certaines universités auditées ont largement amorcé ces évolutions et nous semblent mieux à même de mobiliser pleinement leurs moyens. Les audits menés ont parallèlement mis en évidence, et sans que cela soit contradictoire avec ce qui précède, la nécessité de simplifier les modes de gestion des unités de recherche, point que l'IGAENR a développé dans un rapport spécifique².

¹ *La mise en œuvre du budget global recherche devrait cependant permettre de remédier rapidement à cette situation en confiant aux conseils scientifique la responsabilité de déterminer un mode d'allocation des moyens entre centres de recherche.*

² *Rapport IGAENR n°2008-089 « la simplification administrative de la gestion des unités de recherche ».*

L'impact contrasté de la dispersion des centres de décision

Les modes d'organisation qui se caractérisent dans certaines universités par un équilibre très favorable aux composantes et/ou aux laboratoires, avec de faibles mécanismes de mise en cohérence globale, sont plus pénalisants en termes de capacité à mobiliser les marges de développement qu'ils ne génèrent aujourd'hui des risques de gestion.

En effet, la dispersion des centres de décision se traduit rarement par des risques importants pour l'université, en particulier sur le plan financier. La faiblesse des outils de gestion, le manque de visibilité sur le moyen et long termes (à relier à la faiblesse des outils favorisant une vision pluriannuelle de la gestion) sont souvent compensés par une juxtaposition des gestions précautionneuses des responsables de tout niveau : filières, UFR, laboratoires, etc. Cette situation est plus pénalisante pour le niveau d'ambition des politiques universitaires qu'elle ne fait aujourd'hui courir des risques graves aux universités.

On peut cependant penser que ce trait culturel commun à de nombreux responsables universitaires, qui se caractérisent par des arbitrages fondés sur des pratiques de précaution, sera probablement insuffisant pour compenser la faiblesse des outils de gestion et des modes de régulation collectives au moment où les responsabilités des universités s'accroissent. Le montant accru du budget, le poids plus important des charges fixes mais aussi les niveaux de choix plus ouverts pour les établissements appelleront une transformation des modes de fonctionnement. Certaines universités sont déjà très engagées dans ces évolutions ; d'autres ont mis en place postérieurement aux audits des plans de transformation. Globalement, ces modifications doivent permettre une limitation des risques de gestion mais aussi une pleine mobilisation des moyens en cohérence avec les stratégies des établissements.

De nouvelles organisations des fonctions d'administration et de gestion

Les politiques et les pratiques de gestion vont évoluer dans tous les domaines de la gestion universitaire : gestion des ressources humaines, gestion financière et budgétaire, gestion du patrimoine, système d'information avec comme objectif commun de mieux accompagner des politiques de formation et de recherche plus ambitieuses. Pour ce faire, elles devront probablement se transformer dans leur structuration même. Constatons qu'elles sont toutes touchées par les enjeux suivants :

- elles devront produire une information structurée accompagnant la définition des stratégies et des politiques universitaires ; scénarios de gestion prévisionnelle des emplois, schémas directeurs de développement du patrimoine bâti, plans de financement pluriannuel sont trois exemples des nouvelles productions attendues dans des domaines différents. Pour toutes les universités, cela suppose une montée significative en compétence et en technicité ;
- elles auront la responsabilité de sécuriser les processus de gestion, par une plus grande formalisation et par un développement de l'importance accordée à la qualité de l'information (fiabilité et traçabilité) : le suivi de l'occupation des emplois et la gestion attentive de la trésorerie sont deux illustrations de cette exigence ;
- elles accompagneront les responsables opérationnels, composantes et laboratoires, dans des fonctions d'appui à la gestion. Cette composante managériale, fonction d'appui de proximité, sera essentiel pour que le transfert de compétences ne soit pas associé à une complexité bureaucratique accrue ;
- elles devront s'attacher à faire progresser la qualité de service à l'utilisateur, en particulier vers les personnels de l'université dans le domaine de la gestion des ressources humaines. On peut imaginer que les responsabilités accrues de l'université dans ce domaine fassent qu'elle soit, à l'instar des hôpitaux, beaucoup plus perçue comme employeur et que les attentes de transparence, de réactivité et de qualité de service en soient plus fortes.

Ces exigences amèneront certainement à reconsidérer la structuration des directions et services en charge de ces fonctions, à redéfinir ce qui relève de compétences centrales pour des raisons de technicité ou d'économies d'échelle et ce qui, a contrario, suppose proximité dans des fonctions d'appui au management de la formation et de la recherche. Si on ajoute que les rapprochements qui s'esquissent aujourd'hui au sein des PRES peuvent amener à prendre en compte une dimension de mutualisation d'une partie de ces fonctions, on peut certainement affirmer qu'il y a là un champ de travail bien au-delà de la phase immédiate de prise des compétences élargies.

Les audits réalisés par l'IGAENR, d'abord avec l'Inspection Générale des Finances et puis avec le concours du contrôle général économique et financier, n'apportent pas des réponses à toutes ces questions. Ils visent cependant à permettre aux universités de mieux identifier pour chacune d'entre elles les priorités d'adaptation tout en situant cette approche dans une perspective de transformation plus longue.

Audits effectués par l'IGAENR en 2007-2008

L'IGAENR a audité entre juillet 2007 et août 2008 trente-cinq établissements d'enseignement supérieur.

- Université Aix-Marseille 1 Provence
- Université Aix-Marseille 2 Méditerranée
- Université Aix-Marseille 3 Paul Cézanne
- Université d'Angers
- Université Bordeaux 3 Michel de Montaigne
- Université de Cergy-Pontoise
- Université Clermont-Ferrand 1 Auvergne
- Université Clermont 2 Blaise Pascal
- Université de Corse Pasquale Paoli
- Université de Haute Alsace Mulhouse
- Université de La Rochelle
- Université Limoges
- Université Lyon 1 Claude Bernard
- Université Montpellier 1
- Université Nancy 1 Henri Poincaré
- Université de Nantes
- Université de Nice
- Université Paris-Sorbonne Paris IV
- Université René Descartes Paris 5
- Université Pierre et Marie Curie Paris 6
- Université Paris Diderot Paris 7
- Université Paris Sud 11
- Université Paris 12 Val de Marne
- Université Paris 13-Nord
- Université Paris-Est Marne-la-Vallée
- Université Jean Monnet Saint-Etienne
- Université Strasbourg I Louis Pasteur
- Université Strasbourg II Marc Bloch
- Université Strasbourg III Robert Schuman
- Université technologique de Troyes
- Université Toulouse I
- Université de Tours François Rabelais
- Université de Valenciennes et du Haut Cambrésis
- Ecole Normale Supérieure de Lyon
- Ecole Normale Supérieure Lettres et Sciences Humaines

Soixante-trois inspecteurs généraux de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) ont été mobilisés, à temps plein ou partiellement, par cette première campagne d'audits.

Pascal AIME
Nicole ANGLES
Pierre BALME
Alain-Marie BASSY
Thierry BERTHE
Alain BILLON
Pierre BLANC
Antoine BOUSQUET
Françoise BOUTET-WAISS
Patrice BRESSON
Gérard BROUSSOIS
Marc BUISSART
François-Yves CANEVET
Jocelyne COLLET-SASSERE
Jean-Richard CYTERMANN
Bibiane DESCAMPS
François DONTENWILLE
Maurice DORIDOU
Bernard DIZAMBOURG
Alain DULOT
Jean-Loup DUPONT
Jean-Yves DUPUIS
Yves EGLOFF
Jacques FATTET
Philippe FORSTMANN
Christian FLOREK
Mireille FRANCOIS
Dominique FRUSTA-GISSLER
Aline GIBAUD
Jean-René GENTY
Gérard GHYS
Béatrice GILLE

Alain GOMBERT
Marc GOUJON
Marie-Hélène GRANIER-FAUQUERT
Anne-Marie GROSMAIRE
Patrice GUY
Serge HERITIER
Bruno JANIN
Jean-Pierre LACOSTE
Claude LECOMPTE
Gérard LESAGE
François LOUIS
Françoise MONTI
Marie-France MORAUX
Michèle MOSNIER
Renaud NATTIEZ
Marc OLLIVIER
Claudine PERETTI
Jean-Louis PERILLIER
Nicole PERNOT-CHAFFORT
Christian PEYROUX
Jean-Claude RAVAT
Michel ROIGNOT
Martine SAGUET
Joël SALLÉ
Gérard SAURAT
Philippe SULTAN
Christine SZYMANKIEWICZ
Michel TYVAERT
Laurence VEDRINE
Jacques VEYRET
Brigitte WICKER

Pour assurer ces audits, l'IGAENR a bénéficié en 2007-2008 du concours de membres du contrôle général économique et financier (CGEFI) :

Jean-François GUTHMANN
Bernard HADDAD

Alain-Roland KIRSCH
Georges THOMA

Les trois premiers audits ont été assurés conjointement avec l'Inspection générale des finances (IGF):

Henri GUILLAUME
Magali BRABANT
Thomas CAZENAVE
Oriane DUPRAT-BRIOU
Pierre GAUDIN
Renaud GUIDÉE

Maud JUTTEAU
Charlotte LECA
Charlotte REBOUL
David REVELIN
Vincent SUSPLUGAS

Liste des principaux sigles utilisés

ANR	agence nationale de la recherche
CA	conseil d'administration
CNRS	centre national de la recherche scientifique
CPU	conférence des présidents d'université
DGES	direction générale de l'enseignement supérieur
DGRI	direction générale de la recherche et de l'innovation
ENT	espace numérique de travail
EPCS	établissement public de coopération scientifique
EPST	établissement public à caractère scientifique et technologique
GRH	gestion des ressources humaines
IGF	inspection générale des finances
INRA	institut national de la recherche agronomique
INRIA	institut national de recherche en informatique et en automatique
INSERM	institut national de la santé et de la recherche médicale
IUFM	institut universitaire de formation des maîtres
LOLF	loi organique relative aux lois de finances
PRES	pôle de recherche et d'enseignement supérieur
UFR	unité de formation et de recherche
UMR	unité mixte de recherche