

ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR



La Cour des comptes pointe les défaillances du système de financement des universités par l'État

Le 27 janvier 2015, à l'issue d'une enquête relative à l'allocation des moyens de l'État aux universités sur la période 2007-2012, la Cour des comptes a rendu public un référé dans lequel elle déplore notamment que les modes d'allocation des moyens ne permettent pas à l'État d'assurer un pilotage stratégique de l'enseignement supérieur et pointe l'absence de procédure de consolidation et de suivi, en particulier dans le domaine immobilier. En

conclusion, la Cour des comptes formule cinq recommandations.

Des financements de l'État peu intelligibles

L'essentiel des crédits alloués aux universités est inscrit sur le programme 150 de la mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur (MIREs). Ce programme ne retraçait, jusqu'au projet de loi de finances pour 2014, que très imparfaitement les crédits alloués aux universités *stricto sensu*, et sa déclinaison par actions demeure encore aujourd'hui largement artificielle. La Cour a ainsi rencontré d'importantes difficultés pour déterminer les montants alloués chaque année par l'État aux universités et pour en apprécier précisément les évolutions sur la période étudiée.

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

Enfin, le resserrement du nombre d'objectifs, louable en soi, a été réalisé par le biais de multiples regroupements et reformulations qui ne facilitent pas la comparaison d'un exercice à l'autre. « *Les indicateurs sont nombreux et instables et révèlent la faiblesse des outils d'évaluation.* » Toutefois, la Cour relève, à compter de la loi de finances pour 2014, une amélioration substantielle de la présentation des crédits alloués aux universités avec désormais une ventilation de ces crédits université par université.

Des sources de financement multiples non consolidées

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

- empruntent des canaux multiples : les programmes 150 et 231 de la MIREs, le programme des investissements d'avenir (PIA), le plan Campus ;

- transitent par différents opérateurs : universités, pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) devenus communautés d'universités et d'établissements, fondations de coopération scientifique, Agence nationale de la recherche (ANR), sociétés d'accélération du transfert de technologie (SATT), etc.

Or, souligne la Cour, le ministère chargé de l'enseignement supérieur ne s'est ni doté d'une structure chargée de consolider ces financements, ni organisé pour en suivre les circuits, en particulier extrabudgétaires.

Il en résulte une méconnaissance de la réalité du financement des universités « *qui empêche l'État d'assurer efficacement son rôle de pilotage de l'enseignement supérieur* ». À cet égard, la Cour relève deux points de vigilance :

- 1- La méconnaissance des crédits effectivement consacrés par les universités à la maintenance du patrimoine immobilier. Il est essentiel que le ministère chargé de l'Enseignement supérieur s'assure que, dans les budgets des universités, des crédits soient préservés pour la maintenance et l'entretien des bâtiments.

- 2- L'absence d'identification par le ministère des bénéficiaires finaux des crédits attribués dans le cadre du PIA, alors que l'importance des financements justifie, au contraire, un suivi exhaustif et précis.

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

À partir de 2007, les universités ont connu une évolution de leur financement (+9,6%) plus favorable que les administrations et les autres opérateurs (+6%), pour atteindre environ 11 Mds € en 2012, accompagnant en cela l'augmentation des effectifs étudiants. En outre, les financements extrabudgétaires sont en forte hausse avec près de 2 Mds € versés entre 2011 et 2013 aux universités, aux PRES et aux fondations de coopération scientifique.

Cette évolution a permis à la France d'opérer, depuis 2007, un rattrapage des niveaux observés dans les autres pays membres de l'OCDE. Notre pays alloue désormais une part du PIB par étudiant supérieure à la moyenne de l'OCDE.

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

La Cour note que l'augmentation des financements assure aux universités une situation financière globalement équilibrée. Les déficits cumulés en 2012 (46M€) ne représentent que 0,4% des crédits de fonctionnement des universités (sur 73 universités, 17 ont présenté un déficit en 2012) et s'expliquent « *par des fragilités déjà présentes au moment du passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE) et par des décisions de gestion qui relèvent de leur responsabilité* ».

Des systèmes d'allocation de moyens inadaptés de l'autonomie

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

Le modèle (SYMPA) d'allocation des moyens de l'État aux universités mis en place en 2009 avait pour objectif de répartir sur critères l'enveloppe votée en loi de finances et de mettre en place une convergence des moyens entre les universités en fonction de leur activité et de leur performance. Or, l'objectif de convergence n'a pas été poursuivi et le modèle SYMPA a été réduit à un simple outil d'aide à la décision pour le ministère. En outre, la masse salariale ayant été exclue dès l'origine, le modèle s'est très vite révélé inadapté au contexte des RCE.

Le ministère a pris la décision, en 2013, de refondre le modèle, pour une mise en œuvre prévue en 2014 et finalement reportée en 2015. Il souhaite que le nouveau modèle, baptisé MODAL, soit un instrument de convergence dans le cadre d'une approche par site. La Cour prend acte de la volonté du ministère d'y inclure la masse salariale, à hauteur de 30 %, « *mais regrette l'absence de rémunération de la performance des universités en matière d'insertion professionnelle* ».

Si la démarche contractuelle est utile pour les établissements dans la définition de leur stratégie, la Cour déplore que le contrat quinquennal ne soit assorti d'aucune dimension incitative et constate que le ministère de l'Enseignement supérieur peine à mettre en place un dispositif de suivi. Dans ces conditions, le contrat ne constitue pas un support de gestion pluriannuelle avec une visibilité sur leurs objectifs et leurs moyens. Selon la Cour des comptes, il importe de conjuguer la refonte du modèle d'allocation des moyens et celle de la contractualisation, « *afin de mieux les articuler, de stabiliser la rémunération de l'activité sur des critères objectifs et de mieux rémunérer la performance.* »

Un défaut de tutelle stratégique

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

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

Alors que la veille financière et budgétaire n'était pas un enjeu majeur avant le passage aux RCE, elle devient un sujet sensible avec la décentralisation de la gestion de la masse salariale. Or « *les rectorats n'ont pas assumé les responsabilités d'accompagnement que les textes leur assignaient depuis 1994 et qui auraient permis d'anticiper la dégradation de la santé financière de certaines universités* ». Le ministère n'a pas non plus fourni aux universités des outils nécessaires de gestion et de suivi. Ce n'est qu'à la fin de 2013, puis à l'été 2014, grâce à l'entrée en vigueur d'une convention avec la direction générale des finances publiques, que le ministère chargé de l'enseignement supérieur a tiré les conséquences de ses défaillances pour se doter d'outils de veille financière et de prévention des risques.

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

En conclusion, la Cour des comptes assorti son référé de cinq recommandations :

- 1 - Mettre en place une procédure de consolidation des données au niveau des sites et au niveau national.
- 2 - Revoir l'organisation du programme 150 sur les points suivants : découpage par actions, méthodes de calcul de la répartition des crédits entre les actions, affectation de la masse salariale entre l'enseignement et la recherche, identification des dépenses relatives à l'immobilier.
- 3 - Assurer la traçabilité de l'utilisation des crédits extrabudgétaires et des bénéficiaires finaux de ces crédits.
- 4 - Assurer la connaissance des crédits effectivement consacrés par les établissements universitaires à la maintenance de leur patrimoine.
- 5 - Intégrer une partie de la masse salariale dans l'enveloppe du modèle d'allocation des moyens.

Télécharger le référé de la Cour des comptes publié le 27 janvier 2015

<http://www.ccomptes.fr/Actualites/A-la-une/L-allocation-des-moyens-de-l-Etat-aux-universites>