

Les nouvelles tutelles : finance et gestion universitaires

19 octobre 2009

A l'ordre du jour depuis quelques années pour rattraper le retard important de la France dans un domaine essentiel, la modernisation de l'enseignement supérieur et de la recherche est menée principalement sur les fronts de la recherche, de la vie étudiante, et de l'autonomie des universités avec, pour celle-ci, la loi dite LRU¹ ; tout cela activé par des financements en forte augmentation.

La mission interministérielle recherche et enseignement supérieur (la MIREs) devient « la première priorité budgétaire du Gouvernement » avec une augmentation de 1,8 Md€ par an pendant 4 ans². Selon un rapport du Sénat, la dépense par étudiant va passer de 7210 € en 2006 à 9805 € en 2011³, soit une augmentation de plus du tiers (+ 36 %). Il s'agit bien d'un rattrapage financier initié par l'annonce du Président de la République fin 2007 de vendre une part de capital d'EDF à hauteur de 3,7 Md€ pour financer les engagements en faveur des universités et par le protocole entre le premier ministre et la conférence des présidents des universités (CPU) du 29 novembre 2007. Et les engagements de crédits se déclinent sur des projets spécifiques : plan Campus, plan licence, plan vie étudiante en particulier logement...⁴

De leur côté, les universités choisissent massivement de mettre en œuvre les « responsabilités et compétences élargies » (RCE) proposées par la loi LRU⁵ leur offrant un budget global, la gestion en propre de l'ensemble de leur personnel et, le cas échéant, de leur patrimoine mobilier et immobilier⁶. Le budget global n'est pas sans charme par lequel, aux termes du contrat pluriannuel d'établissement, l'État verse une dotation comportant les trois masses des crédits de fonctionnement, d'investissement, de masse salariale. En application du mécanisme « lolfien » de la fongibilité asymétrique, l'université peut faire passer les crédits d'une masse à l'autre sauf dans le sens fonctionnement ou investissement vers la masse salariale.

¹ Loi n° 2007-1119 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités : JO 11 août 2007.

² Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 : JO 11 février 2009.

³ Rapport Sénat n° 532 du 7 juillet 2009, page 41.

⁴ « Budget des universités : les milliards sont là, mais tout le monde ne les voit pas » : *Le Monde*, 11 mars 2009.

⁵ C. éduc., art. L. 712-8 à L. 712-10 issus de l'article 18 de la loi LRU.

⁶ C. éduc., art. L. 719-14 issu de l'article 32 de la loi LRU - On exclut de cette note les conséquences du transfert possible par l'État des biens mobiliers et immobiliers aux universités qui en font la demande.

Par ailleurs, un nouveau modèle d'allocation des moyens financiers versés aux universités par l'État substitue au modèle SANREMO (système analytique de répartition des moyens) le modèle SYMPA (système de répartition des moyens à la performance et à l'activité) comportant une part calculée sur la base des performances de l'établissement à hauteur de 20% des crédits (v. ci-dessous note 40).

Vaste mobilisation, les acteurs sont nombreux qui accompagnent les universités sur la voie de l'autonomie, en tête le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MESR) avec son récent service à compétence nationale « pôle de contractualisation et de financement des établissements de formation et de recherche⁷ » tout comme, bien entendu, les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) eux-mêmes⁸ qui commencent à modifier progressivement leur organisation, leur fonctionnement pour entrer dans le jeu concurrentiel : mise en place des PRES...

Dans cette vaste ingénierie d'appui à l'autonomie des universités, de nombreux autres acteurs viennent entourer de leur attention les premiers pas de l'Université autonome : l'Inspection générale (IGAENR) aura audité les établissements pour donner le feu vert à la mise en place des RCE. De son côté, le ministère des finances avec ses trésoreries générales accompagne le processus en particulier pour la gestion de paie des personnels transférés, tout comme par la mise en place d'une gestion comptable modernisée (contrôles partenarial et hiérarchisé de la dépense) et l'assistance aux contrôles réalisés par le recteur-chancelier⁹ ; tout ceci formalisé par des conventions TG-Université. Et puis des établissements financiers et consultants accompagnent les universités dans leur gestion financière : Caisse des dépôts et consignations au premier chef¹⁰ ou encore une association KPMG-Crédit coopératif pour la question des ressources propres¹¹.

On n'oublie pas que l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES)¹² est appelée à développer son expertise et son rôle dans le fonctionnement des établissements universitaires.

Avec ce cortège, on reconnaît l'influence et même l'application de la LOLF et de ses nouvelles valeurs managériales, le « New Public Management ». Une dynamique si forte est créée qu'elle risque cependant d'aveugler les acteurs motivés par la seule règle selon laquelle « le mouvement se prouve en marchant ». En réalité, une extrême vigilance s'impose pour faire prendre conscience des risques induits par le rattrapage financier et par l'autonomie de gestion. L'analyse montre en effet que les mesures actuelles exigent d'amples améliorations pour s'inscrire véritablement dans la double démarche du rattrapage et de l'autonomie dont elles ne constituent actuellement qu'un essai¹³.

⁷ JO 17 mars 2009.

⁸ On n'oublie pas la conférence des présidents d'universités, v. le site www.cpu.fr.

⁹ Article 54 du 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 : JO 28 juin 2008.

¹⁰ Conventions CPU-CDC en 2008 et du 18 juin 2009.

¹¹ Etudes KPMG-Crédit coopératif des 18 juin 2008 et juin 2009.

¹² C. recherche, art. L. 114-3-1 issu de la loi de programme sur la recherche du 18 avril 2006.

¹³ Les deux dynamiques du rattrapage financier et de l'autonomie de gestion ne doivent pas être déconnectées l'une de l'autre sans pour autant conduire à voir là une nouvelle application ou une inspiration de la « politique de l'habillage » à la façon des privatisations consistant à recapitaliser l'organisme avant et afin d'en réaliser le capital dans les meilleures conditions. Cette prétention doit faire réfléchir lorsqu'on la rapproche de la volonté de développer les fondations et de l'influence des politiques d'enseignement supérieur et de recherche dans

Les prétentions actuelles sont ternies par le triple constat suivant : 1. l'aléa des ressources, 2. le blocage des emplois, 3. les retards de gestion. Autant de nouvelles tutelles sous-jacentes !

1 – L'ALÉA DES RESSOURCES

« L'aléa des ressources universitaires » est un intitulé apparemment provoquant lorsque l'on constate que les moyens financiers actuels sont considérables, que les dotations sont modernisées et que les moyens sont donnés de développer les ressources propres et attirer les capitaux extérieurs ! En libellant de la sorte, on veut insister sur deux problèmes également importants : les incertitudes pesant sur les dotations étatiques et le « piège » des ressources propres.

Les incertitudes pesant sur les dotations étatiques sont encore trop nombreuses.

Rien n'est dit dans les textes sur le principe et, à plus forte raison, sur les modalités des compensations des charges résultant pour les universités des transferts, contrairement à ce qui est de règle en particulier dans les relations entre l'État et les collectivités locales dans le cadre de la décentralisation. Est-il prévu par exemple que l'État prenne en charge tous les coûts induits pas le passage en RCE tels que la certification obligatoire des comptes ou les frais de gestion de la paye des personnels¹⁴ ? Et si c'était le cas, le système de comptabilité analytique et de coûts complets est-il mis en place afin de calculer les charges induites par les transferts de personnels¹⁵ ?

De façon plus générale, les évaluations et les calculs de performance sont-ils mis en place, dont on sait qu'ils vont prendre de plus en plus d'importance dans la gestion de l'établissement et dans le calcul des dotations de l'État¹⁶ ? Il est par exemple estimé que le critère de l'insertion professionnelle des diplômés ne sera opératoire au plus tôt qu'en 2013¹⁷ !

Pour un peu plus tard, a-t-on conscience de l'effort de péréquation qui va probablement s'imposer à terme en raison des évolutions fort variables que vont mener les universités les unes par rapport aux autres, et également et sans doute surtout entre les formations les unes par rapport aux autres¹⁸ ?

d'autres États (v. J. VALADE et autres, *Rapport d'information sur l'enseignement supérieur et l'action culturelle aux USA* : rapport Sénat n° 239 du 14 février 2007, 51 p.).

¹⁴ Pour telle Université, ce coût est estimé entre plus de 80.000 € et plus de 200.000 € annuels selon le système adopté (v. *Rapport de l'IGAENR pour l'Université de Nantes*, p. 12).

¹⁵ Le rapport RGPP de mai 2009 pointe du retard sur ce point.

¹⁶ « Le financement doit être la conséquence de l'évaluation » estime J.-F. DHAINAUT, président de l'AERES en juin 2008.

¹⁷ P. ADNOT et J.-L. DUPONT, La mise en place du volet budgétaire et financier de la loi n° 2007-119 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et le nouveau système d'allocation des moyens aux universités (SYMPA) : rapport d'information du Sénat n° 532 du 7 juillet 2009, 47 p., spéc. p. 31.

¹⁸ « La loi LRU a offert aux universités la possibilité de bénéficier de ressources exceptionnelles, provenant notamment de fondations, mais les universités ne sont pas égales devant l'accès à ce type de ressources ; à l'avenir, il pourrait être utile de réfléchir à un mécanisme de péréquation ou de compensation » (Régis

Tout ceci résulte évidemment d'une insuffisante préparation et de l'impasse faite sur l'étape réglementaire de confection de règles précises permettant transparence et sécurité juridiques pour tous les acteurs en l'instant trop démunis de garde-fous dans la négociation contractuelle.

Le piège des ressources propres doit être signalé qui résulte de l'autonomie de gestion. En effet, le décret financier précise que « le montant des dépenses de personnel ne doit pas excéder la dotation annuelle de masse salariale de l'État majorée des ressources propres d'exploitation de l'établissement¹⁹ ». Que se passera-t-il dans l'hypothèse de diminution inopinée des ressources propres (ce n'est pas un cas de figure absurde) pour faire face aux obligations financières résultant en particulier de nombreux personnels payés sur lesdites ressources ? Et ce n'est pas certaine disposition de la LRU qui changera l'affaire en énonçant que le contrat pluriannuel d'établissement « fixe le pourcentage maximum de cette masse salariale que l'établissement peut consacrer au recrutement des agents contractuels...²⁰ ».

Ainsi, si une université dispose de peu de ressources propres et ne les augmente pas dans les années à venir, elle restera cantonnée à une activité minimale sauf à dégager des ressources en diminuant la masse salariale. En effet, ses seules variables d'augmentation financière résulteront des dotations elles-mêmes conditionnées unilatéralement par les décisions sur les effectifs universitaires (voir ci-dessous) et bilatéralement par le contrat pluriannuel où performance et évaluation de l'activité de l'établissement vont prendre de plus en plus de place.

Et ce n'est pas l'inventaire des ressources propres qui permet de retrouver quelque optimisme : aux côtés de la modicité des ressources fiscales, droits d'inscription²¹ et taxe d'apprentissage²², et du produit des activités industrielles et commerciales et de formation continue²³, il ne faut compter en somme que sur les ressources aléatoires en provenance d'autres partenaires publics²⁴ et privés qu'il appartient aux universités de « courtiser ». Pour ces derniers, la tendance est au fort développement du partenariat sous les deux formes du partenariat public-privé au sens strict juridique et technique (ainsi pour l'opération Campus) et des fondations qui constituent la panacée actuelle encouragée par les lois LRU et de programme pour la recherche n° 2006-450 du 18 avril 2006 : fondations universitaires, fondations partenariales, fondations de coopération scientifique²⁵. De multiples initiatives sont actuellement consacrées à cet instrument... miracle²⁶.

JUANICO in : rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale n° 996, 25 juin 2008, *L'allocation des moyens des universités*, spéc. p. 34).

¹⁹ Art. 9, II, 1° du décret n° 2008-618 du 27 juin 2008 précité.

²⁰ C. éduc. art. L. 712-9 issu de l'article 18 de la loi LRU.

²¹ Le montant des droits d'inscription est très faible (moins de 250 M€ soit moins de 10% des recettes d'exploitation des universités) et leur montant est défalqué de la dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux universités (v. rapports Sénat n° 382, 10 juin 2008, p. 11 et Ass. Nat. n° 996, 25 juin 2008, p. 13) !

²² La taxe d'apprentissage produit 1,1 Md€ chaque année, la moitié versée aux centres de formation d'apprentis (CFA), 25 % aux établissements du second degré et 25 % au supérieur dont plus de 150.000 € au secteur privé, laissant donc guère plus de 100.000 € pour l'ensemble de l'enseignement supérieur public.

²³ La formation continue et la valorisation de la recherche donnent lieu bien souvent à la mise en place d'une structure autonome ou d'un SAIC.

²⁴ Les financements partenariaux publics sont surtout le fait des régions, via les contrats de projet État-régions (CPER) et les fonds européens.

²⁵ Respectivement C. éduc. art. L. 719-12 et L. 719-13 (issus de LRU art. 28) et C. recherche art. L. 344-11.

²⁶ Il est symptomatique de constater que l'enquête CPU-KPMG-Crédit coopératif de 2008-2009 porte sur les ressources propres et ne développe en fait que les fondations tout comme sont significatives les initiatives de la CPU portant de façon insistante sur les fondations (colloques, rencontres, formations...).

2 – LE BLOCAGE DES EMPLOIS

Le blocage des emplois ne concerne pas tant les différentes utilisations des ressources que les « emplois » au sens des effectifs. En effet, la masse salariale devient le poste essentiel du budget de l'université (plus de 80% des dépenses d'exploitation²⁷) ; d'autre part et paradoxalement, l'insuffisance des effectifs ne se traduit pas par des libertés de recrutement... bien au contraire !

Et, comme pour les ressources, les apparences sont trompeuses qui ne donnent à voir que les efforts déployés pour une bonne gestion salariale grâce en particulier à l'augmentation des effectifs gestionnaires dans les universités et grâce aux conventions conclues avec les trésoreries générales. Outre que cette optique strictement organisationnelle occulte l'importance du changement de rattachement statutaire des personnels, la réalité des emplois universitaires se ramène à un double constat : la grave insuffisance des effectifs dans leur ensemble et les verrous empêchant des politiques de recrutement à la hauteur des besoins.

L'insuffisance des effectifs universitaires est majeure notamment pour les personnels administratifs et techniques, les BIATOSS²⁸, surtout d'encadrement, qui sont le plus sollicités par la LRU-RCE pour accueillir les tâches nouvelles de gestion qui vont leur être confiées. La France est en effet très en retard par rapport aux pays de l'OCDE²⁹.

RATIOS	OCDE	FRANCE
ENSEIGNANT / BIATOSS	1 enseignant / 2 biatoss	2 enseignants / 1 biatoss
BIATOSS / ETUDIANT	1 biatoss / 7,5 étudiants	1 biatoss / 36 étudiants
ENSEIGNANT / ETUDIANT	1 enseignant / 15 étudiants	1 enseignant / 18 étudiants

Le retard est édifiant pour les personnels BIATOSS au regard du nombre des étudiants et des enseignants ! Les conséquences de cette situation sont simples : flux tendus pour les personnels administratifs placés dans de mauvaises conditions de travail ; et obligation pour l'ensemble de la communauté des enseignants-chercheurs de s'impliquer dans la gestion des usagers au-delà du nécessaire encadrement pédagogique et scientifique³⁰. Cela déplace alors les insuffisances d'effectifs sur le terrain des enseignants-chercheurs, d'autant plus que les personnels d'encadrement sont encore trop rares, d'évidence attirés par les émoluments du secteur privé.

²⁷ Grande affaire du passage à l'autonomie, tous les personnels passent aux universités alors que, pour l'instant, environ 130.000 sont financés directement par l'État et moins de 20.000 sont des personnels propres.

²⁸ Personnels des bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers de services.

²⁹ Voir en particulier rapport Sénat n° 382, 10 juin 2008, p. 44.

³⁰ L'étude réalisée ici en est une illustration !

Second phénomène (contradictoire en somme), plusieurs « guillotines » ont pour objet ou pour effet de bloquer voire de réduire les effectifs universitaires.

D'abord, chaque loi de finances annuelle comporte le plafond des emplois des opérateurs³¹, ce qui s'impose bien entendu à tous³².

Ensuite, le contrat pluriannuel d'établissement passé entre l'État et chaque université fixe le montant limitatif de crédits affecté à la masse salariale, assorti du plafond des emplois que l'établissement est autorisé à rémunérer. Le contrat précise le pourcentage de cette masse pouvant être consacré au recrutement de contractuels (CDD et CDI) prévus à l'article L. 954-3 du code de l'éducation³³.

Puis l'établissement peut réduire les crédits de cette masse pour gonfler les dépenses de fonctionnement et d'investissement, mais pas l'inverse (fongibilité dite asymétrique), ce qui peut permettre de diminuer les recrutements par exemple en contractuels prévus dans le contrat pluriannuel.

Enfin, un gestionnaire prudent devra éviter de trop recruter en période de ressources propres importantes afin de ne pas courir le risque de difficultés financières en cas de retournement de conjoncture en matière de ressources propres (collectivités locales moins généreuses, entreprises réduisant la taxe d'apprentissage, formation continue en compression...). On ne lui reprochera pas d'éviter ce piège des ressources propres !

3 – LES RETARDS DE GESTION

Les retards de gestion sont le plus souvent occultés par un satisfecit général côté universités comme côté État. Chez celui-ci, constatez la réactivité satisfaisante pour porter la réforme de l'autonomie et des nouvelles allocations ; chez celles-là, voyez les mesures prises dans les domaines stratégiques de la gestion des ressources humaines, de la gestion financière et comptable, des systèmes d'information et de la gestion patrimoniale !

De façon plus précise, la gestion financière et technique progresse, qui prolonge les préoccupations habituelles des gestionnaires et leurs instruments³⁴, même si les corps de contrôle et d'inspection (Cour des comptes, IGAENR...) soulignent les points faibles et les efforts encore nécessaires à accomplir pour améliorer ici le budget de gestion pour s'inscrire dans la LOLF, ailleurs la gestion des réserves ou le calcul des amortissements, la gestion des heures complémentaires, la mise en place de la comptabilité analytique...

³¹ Rappelons que, au sens de la LOLF, les opérateurs sont des organismes autonomes qui participent à la réalisation des missions et programmes de l'État. Ils sont au nombre d'un peu plus de 670 actuellement au nombre desquels les universités (v. *Les opérateurs*: document « jaune budgétaire » joint au projet de loi de finances ; www.performance-publique.gouv.fr).

³² Pour le programme 150 « Formations supérieures et recherche » (relevant de la MIREs), le plafond est fixé pour 2009 à 52.047 ETP. Ce programme compte plus de 200 opérateurs et non les seules universités dont d'ailleurs des personnels ont commencé à être transférés dans la vague de janvier 2009.

³³ C. édu. art. L. 712-9, al. 2.

³⁴ V. en particulier l'instruction comptable 02-035-M 93 du 29 avril 2002.

Et sont prévus, encouragés, exigés des garde-fous avec des « instruments d'audit interne et de pilotage financier et patrimonial³⁵ » et des « instruments d'analyse rétrospective et prévisionnelle et d'outils de restitution et de valorisation de l'information financière sous la forme d'indicateurs ou de rapports d'analyse destinés au pilotage financier et patrimonial de l'établissement³⁶ ». Et on n'oublie pas, comme pour les missions et les programmes de l'État, les instruments lolfiens PAP et RAP, projets annuels de performance et rapports annuels de performance³⁷.

Autant d'améliorations et d'outils de gestion accompagnés d'un relatif renforcement des contrôles exercés par le recteur-chancelier auquel sont confiées en particulier des possibilités d'intervention d'office par approbation, substitution, mandatement³⁸.

Derrière ces dynamiques de modernisation de gestion se cachent en réalité des lacunes et des retards, des carences et des latences qu'il importe de pointer à fins de corrections tant du côté des universités dans leur propre gestion que du côté de l'État gestionnaire des universités.

La gestion de la réforme et de l'autonomie par les universités elles-mêmes reste superficielle, partielle et matérielle sans s'accompagner de la dynamique de performance souhaitée qui serait partagée par les personnels comme un prolongement et un aboutissement naturels. Ce que l'on appelle ici retard est peut-être bien plutôt réticence et refus, faute des concertations nécessaires, voire même impossibilité pour les acteurs universitaires de prendre à leur compte les moteurs et motivations de *performance* d'*efficience* d'*évaluation* dans un tel contexte d'imperfections et d'impréparations. Si chaque administration publique n'est déjà pas une entreprise comme les autres, que dire alors de chaque université où la pensée, la recherche et la découverte scientifiques se préparent en se diluant dans une maturation lente étrangère au temps et à l'espace ; où la performance se mesure à l'aune des débats et des éloquences pédagogiques que l'on ne saurait mesurer ; où l'efficience consiste à conjuguer un degré important d'oppositions et de conflits intellectuels avec des résultats et des objectifs incommensurables³⁹ !

Et n'est pas très encourageante l'observation attentive de la grille du nouveau modèle SYMPA d'allocations des moyens étatiques aux universités où les différents critères utilisés et répartis dans les parts Activité et Performance⁴⁰ sont essentiellement le nombre d'étudiants présents aux examens, le nombre d'enseignants chercheurs publiants, les réussites dans les années (licence, masters), l'insertion des diplômés. On ne voit pas figurer là de critères qualitatifs qui constituent l'essentiel... et dont on ne voit d'ailleurs pas comment ils pourraient sérieusement et objectivement être valorisés.

« Cerise sur le gâteau », pointent également à l'horizon la mise en place et le développement de l'approche à coûts complets, « l'indicateur suprême », autrement dit la comptabilité analytique qui va inviter les enseignants, les chercheurs, les enseignants-chercheurs à

³⁵ C. éduc. art. L. 712-9 issu de l'article 18 de la loi LRU.

³⁶ Article 52, al. 1 du décret financier du 27 juin 2008, précité. Bel exemple d'élocution managériale !

³⁷ Respectivement, art. 5 et 48 du décret financier de 2008, précité.

³⁸ V. notamment art. 39, 40 et 56 du décret financier, précité.

³⁹ Voir Maya Beauvallet, *Les Stratégies absurdes. Comment faire pire en croyant faire mieux*, Paris, Seuil, 2009.

⁴⁰ La répartition simplifiée est la suivante (v. rapport Sénat n° 532 du 7 juillet 2009, précité, spéc. p. 15) :

- Part Activité = 80 % de l'allocation, répartis entre 60 % pour l'enseignement et 20 % pour la Recherche ;

- Part Performance = 20 % de l'allocation répartis entre 5 % pour l'enseignement et 15 % pour la Recherche.

Pour la part Performance, 8/10 sont calculés sur la base de critères nationaux et 2/10 sont négociés dans le contrat quadriennal.

procéder au récolement de leurs activités afin de faire la part entre toutes celles-ci (part des enseignements, des recherches, temps passé sur tel projet...) aux moyens de fiches de temps⁴¹. Réjouissance prochaine pour des universitaires déjà bien tracassés par les complications administratives⁴² !

Malgré les efforts accomplis⁴³, **l'État gestionnaire des universités est également très en retard** en particulier (et on s'en tiendra à cela) en ce qui concerne la transparence où font défaut la qualité et la quantité des informations financières sur les universités. Au contraire des finances des collectivités locales ou encore des finances des hôpitaux et de la Sécurité sociale pour lesquelles les ministères disposent de cellules d'informations statistiques et d'analyses financières intéressantes⁴⁴, les statistiques et les analyses financières de l'enseignement supérieur font défaut et sont accessibles essentiellement par les travaux parlementaires ainsi que par les rapports généraux de la Cour des comptes ou ceux plus particuliers des chambres régionales des comptes.

Et ce n'est pas le volumineux document budgétaire (plus de 650 pages⁴⁵) de la MIREs, fort des projets et rapports de performance de ses douze programmes (ramenés à 10 dans le budget 2010), qui améliore l'information. Bien au contraire, apparaissant dans le programme 150 (Formations supérieures et recherche universitaire), les universités y côtoient d'autres opérateurs ne permettant donc pas d'isoler leurs activités, leurs finances et leur gestion qui sont fondues dans le budget de la MIREs avec les nombreux autres opérateurs de ce secteur d'activité publique.

Finalement, beaucoup reste à faire pour conduire la réforme nécessaire des universités vers de véritables « franchises » en évitant de faire fausse route vers de nouvelles tutelles, pour les unes excessivement technocratiques et managériales, pour les autres excessivement malthusiennes en termes d'effectifs universitaires, et en évitant de surcroît l'insidieuse insuffisance d'informations et d'analyses ou encore la dépendance trop exclusive à certains financeurs au-delà de l'État tutélaire.

Aux côtés de ceux qui ont perçu les risques⁴⁶, nous ajoutons ces analyses et critiques prolongées par quelques exigeantes et salutaires demandes et recommandations.

⁴¹ Chaque document budgétaire de l'État comporte également un « schéma de déversement analytique du programme » (v. les PAP et des RAP de chaque programme).

⁴² V. le rapport AIME, *La simplification administrative de la gestion des unités de recherche* : IGAENR, octobre 2008, 38 p.

⁴³ A remarquer en particulier la mise en ligne récente d'informations financières sur chaque université : www.enseignementsup-recherche.gouv.fr

⁴⁴ Voir en particulier les sites www.dgcl.gouv.fr ou bien www.colloc.bercy.gouv.fr ou encore la Revue *Etudes et Résultats* de la direction DREES du ministère du travail et des affaires sociales : www.sante.gouv.fr

⁴⁵ Le volume global de la livraison des PAP 2010 s'élève à 6424 pages pour les 33 missions du budget général, soit une moyenne de 200 pages par mission. Les plus importants sont la MIREs 663 p., la Défense 548 p., l'Ecologie, le développement et l'aménagement durables 533 p., l'Enseignement scolaire 377 p., la Gestion des finances publiques et des ressources humaines 353 p., la Justice 276 p., la Culture 272 p....

⁴⁶ « La politique volontariste développée ces dernières années en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche ne doit être freinée ni par certaines mesures ambiguës dont l'État a parfois le secret [...] ni par une gestion insuffisamment stratégique et efficace par les établissements » (rapport d'information du Sénat n° 532 du 7 juillet 2009, précité, spéc. p. 41).

DEMANDES ET RECOMMANDATIONS :

1. Améliorer l'information relative aux finances des universités et à leurs personnels

- par une structure d'information et d'analyse financières des établissements publics universitaires et plus largement de tous les organismes de formation supérieure et de recherche
- par un programme spécifique aux universités⁴⁷ au sein de la Mission Interministérielle Recherche et Enseignement Supérieur (la MIREs) du budget de l'Etat
- par la mise à l'étude de la situation des personnels universitaires en particulier administratifs au regard des autres organismes d'enseignement supérieur et de recherche et au regard des nouvelles tâches qui leur sont conférées

2. Attribuer aux universités des ressources financières en accord avec leurs compétences

- La loi et des mesures d'application codifiées doivent encadrer les compensations financières et les dotations étatiques qui ne doivent pas être fixées dans le seul cadre de la négociation des contrats quadriennaux
- La mise en place doit être étudiée d'une ressource pérenne pour les universités, en transférant et/ou modifiant une taxe d'Etat⁴⁸.

Henry Michel Crucis pour QSF

⁴⁷ La situation particulière des universités justifie de proposer dans le budget de l'Etat la création d'un programme spécifique à cette catégorie d'opérateurs. Rappelons la définition du programme par la LOLF (art. 7-I, dernier alinéa) : « Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. »

⁴⁸ On ne peut s'empêcher de faire comparaison avec le financement de préférence fiscale des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales. Pensons également aux chambres de commerce et d'industrie et aux chambres d'agriculture financées par des taxes pour une part relativement importante de leurs ressources. La piste fiscale est meilleure que celle consistant à ponctionner le grand emprunt national.