



**Inspection générale
des finances**

N° 2003-M-002-01

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

N° 03-071

**Conseil général
des ponts et chaussées**

N°2003-0005-02

RAPPORT DE MISSION

sur

la gestion immobilière et financière des universités

Etabli par

Philippe DUPUIS
Inspecteur des finances

Thierry LAMBERT
Inspecteur des finances

Guillaume SARLAT
Inspecteur des finances

sous la supervision de
Dominique MARCEL
Inspecteur général des finances

Huguette HAUGADES
Inspectrice générale de l'inspection générale
de l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche

Nicole ANGLES
Inspectrice générale de l'inspection générale
de l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche

Martine CAFFIN-RAVIER
Inspectrice générale de l'inspection générale
de l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche

Michel GARNIER
Chargé de mission à l'inspection générale
de l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche

Xavier LOTT
Ingénieur général des
ponts et chaussées

Pierre QUERCY
Ingénieur général des
ponts et chaussées

INTRODUCTION

Par lettre du 13 janvier 2003, le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, le ministre de la Jeunesse, de l'Education nationale et de la recherche, et le ministre de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, ont confié à l'Inspection générale des Finances, l'Inspection générale de l'administration de l'Education nationale et de la Recherche, et au Conseil général des Ponts et Chaussées, la mission de produire une étude sur le patrimoine des universités¹ et le financement de son entretien ainsi que leur situation financière – partant du constat de la dégradation générale de leur patrimoine immobilier, pour des moyens alloués pourtant croissants², et de l'augmentation progressive de leur fonds de roulement. Dans ce cadre, la lettre de mission précitée exprimait le souhait que soit produit un état des lieux sur trois points précis :

- l'évaluation des outils et capacités de gestion dont disposent les universités, et de leurs besoins en ce domaine pour renforcer leur autonomie financière ;
- l'appréciation de leur situation financière d'ensemble ;
- l'analyse de la situation de leur patrimoine, des conditions dans lesquelles celui-ci est entretenu ainsi que des pratiques comptables existant en matière d'amortissement.

Au-delà de ce bilan, il était également demandé à la mission de « (...) dégager des solutions permettant d'améliorer la gestion du patrimoine universitaire dans le sens d'une plus grande responsabilisation des acteurs et d'une meilleure gestion des moyens de l'Etat (...) », et de « (...) préciser les indicateurs de gestion et les systèmes d'information qui pourraient améliorer la capacité de pilotage et d'évaluation des universités (...) », et aussi de se prononcer sur les propositions avancées par la Conférence des Présidents d'Universités (CPU) en faveur d'une dévolution aux universités des biens actuellement propriétés de l'Etat, ses conséquences en matière budgétaire, ainsi que sur la gestion de leur patrimoine. La mission était enfin appelée à s'exprimer sur la perspective d'un budget global et ses contours possibles.

Compte tenu d'abord de l'étendue des sujets à traiter, puis des premiers constats faits par la mission de l'insuffisance d'outils de suivi et d'information sur la situation des universités (sur le plan financier comme sur celui de l'état de leur patrimoine), et d'une forte disparité de leurs situations respectives, une note de cadrage a été produite et communiquée le 26 mars 2003 aux cabinets des ministres commanditaires³. Cette note précisait les limites et contours de l'étude à conduire.

Dans ce cadre, la mission a choisi d'orienter ses investigations autour de trois axes principaux, à travers l'étude :

- de la qualité de la gestion de la fonction immobilière dans les universités,
- des ressources disponibles et de la situation financière des établissements,
- des marges de manœuvre existantes et des conditions d'exercice du pilotage de l'établissement et de la tutelle.

¹ Selon le dernier décret n°2000-250 du 15/03/2000, il s'agit des 82 universités et des 3 instituts nationaux polytechniques (INP) définis aux articles 25 à 33 de la loi du 26/01/1984, soit 85 établissements au total. Par commodité, le terme « universités » sera employé dans le présent rapport.

² En application de l'article L 762-2 du code de l'éducation, les EPSCP exercent les droits et obligations du propriétaire à l'égard des locaux qui leur sont affectés par l'Etat ou qu'ils reçoivent en dotation de la part de ce dernier, à l'exception du droit de disposition et d'affectation. La majeure partie du parc immobilier qu'ils occupent est donc actuellement la propriété de l'Etat et conserve son caractère domanial.

³ Une copie de cette note figure en pièce jointe.

Ces axes d'investigation ont été étudiés principalement à partir de données recueillies auprès de l'administration centrale du ministère, de l'étude spécifique de trois établissements universitaires⁴, et des réponses fournies à un questionnaire élaboré par la mission puis diffusé à l'ensemble des établissements, et portant sur leur situation financière et leurs pratiques comptables.

L'ensemble des informations collectées à ces différents niveaux ne saurait suffire à donner une image exhaustive de la situation des établissements universitaires au regard des axes de travail retenus, et surtout qui puisse donner lieu à extrapolations.

Mais tel n'était pas non plus l'objectif que s'était assigné la mission, qui a cherché, en tenant compte des contraintes des universités, à identifier les dysfonctionnements, puis des marges de manœuvre ou de progrès.

Le présent rapport a donc pour objet de faire la synthèse de l'ensemble des constats opérés – repris dans différentes annexes et fiches jointes – et de présenter des recommandations susceptibles de favoriser une meilleure gestion de l'immobilier des établissements universitaires ainsi qu'une meilleure visibilité de leur situation financière.

⁴ Il s'agit de trois universités qui ont accepté de recevoir la mission : Orléans (université pluridisciplinaire hors médecine), Rennes 2 (université littéraire) et Strasbourg 1 (université scientifique avec médecine).

I. LE PATRIMOINE IMMOBILIER

A. Une gestion mal maîtrisée tant par les universités que par la tutelle

1) Les établissements universitaires connaissent mal l'état de leur patrimoine, ce qui nuit à la qualité de la programmation des travaux de maintenance

Le respect d'un niveau de maintenance correct d'un patrimoine immobilier constitue un facteur d'économies futures. Il passe nécessairement par sa parfaite connaissance technique. Cette connaissance repose en particulier sur des diagnostics régulièrement mis à jour, et qui débouchent sur l'élaboration de plans de maintenance, destinés à arrêter une programmation de travaux à réaliser.

La mission a pu constater, tant à travers ses déplacements qu'à travers les entretiens menés avec l'administration centrale du ministère, que de tels diagnostics n'avaient pas été effectués⁵, à l'exception notable de ceux élaborés ou actualisés en 2000-2001 à l'occasion de la mise en place du Plan de mise en sécurité couvrant la période 2000-2006, portant sur la sécurité des bâtiments.

Du fait de cette absence de diagnostics, il n'existe pas de plans de maintenance dans les universités, ni de mesure des actions entreprises.

Ce défaut de méthode nuit naturellement à la qualité de la programmation des travaux, qui ne repose que sur la connaissance personnelle qu'ont pu acquérir les responsables de ces questions au sein des services techniques des universités, leur expérience des travaux déjà réalisés, ainsi (et surtout) que sur les besoins de maintenance qui apparaissent au jour le jour.

Ne s'appuyant pas sur une vision claire et objectivée de l'état du patrimoine, qui serait bâtie sur des diagnostics formalisés, les travaux réalisés relèvent finalement à titre principal du domaine curatif, et portent sur les aspects les plus visibles de la maintenance. Les interventions structurelles qui s'avèrent notamment nécessaires dans la génération importante des bâtiments construits dans les années 1965-1975 et, plus largement, celles qui relèvent du domaine préventif, sont considérées comme non prioritaires, étant naturellement plus difficiles à imposer dans les arbitrages budgétaires des établissements.

L'insuffisance d'outils de programmation et de mesure des actions accomplies influe directement sur le niveau d'auditabilité des universités. La mission n'a ainsi pas pu apprécier la pertinence des décisions prises en matière d'actions (travaux) au regard de besoins objectifs, à défaut de référence autre que les programmes de travaux eux-mêmes (qui finalement devraient constituer la passerelle entre les programmes de maintenance et l'élaboration du budget annuel) : comment en effet mesurer la qualité de telle ou telle programmation et apprécier l'adéquation des travaux réalisés sans référence objective présentant un état des besoins auxquels les comparer ?

L'appréciation de la mission est toutefois différente en ce qui concerne la connaissance des problèmes de sécurité des bâtiments, car à l'occasion de la mise en place du Plan de mise en sécurité couvrant la période 2000-2006, des diagnostics sur ce thème ont été élaborés ou actualisés en 2000-2001. Ces diagnostics sont fondés sur des bases objectives (conformité aux réglementations, avis des commissions de sécurité).

⁵ L'université de Strasbourg 1 a récemment sollicité le Centre d'Etudes Techniques de l'Équipement (CETE) de l'Est afin qu'il procède au diagnostic de l'état de trois de ses bâtiments, devant déboucher sur l'élaboration d'un plan de maintenance – l'ensemble ayant vocation à être étendu à l'ensemble des 80 bâtiments de l'université.

La prise de conscience, dans les années 1990, de l'importance des risques encourus a en effet conduit à l'adoption de cette démarche, dans le cadre d'une politique nationale de mise en sécurité du patrimoine.

Cependant, seule l'une des trois universités étudiées a procédé à une analyse du type de risque pour chaque problème de sécurité identifié. Or la connaissance du risque est précieuse pour définir les priorités entre les différentes opérations nécessaires.

Il reste que le traitement par les universités des questions de sécurité montre la voie des progrès qui sont nécessaires en matière de connaissance du patrimoine.

2) Une absence préoccupante de vision globale sur la répartition fonctionnelle des locaux à l'intérieur de l'université

Dans les universités examinées, la mission a constaté au niveau de la direction de ces établissements une méconnaissance du mode d'utilisation des locaux qui semble être due moins à une défaillance du système d'information qu'à la présence de résistances internes fortes à toute approche globale.

Le principe « d'affectation et d'appartenance des locaux aux composantes » semble être l'élément organisationnel déterminant dans la gestion de l'utilisation du patrimoine immobilier universitaire.

Cette organisation génère des contraintes fortes qui s'expriment dans une gestion des locaux où le maintien des équilibres « historiques » prend le pas sur la vision globale et le management de l'ensemble. Ce mode de gestion induit fréquemment des tensions dans certains secteurs qui apparaissent ainsi déficitaires alors que l'université est globalement bien dotée.

3) La méthode de financement retenue est la conséquence de la méconnaissance, par la tutelle, de l'état du patrimoine universitaire

Représentant un total⁶ d'environ 13,5 millions de m², la consistance, l'état d'entretien ainsi que l'utilisation du patrimoine des universités sont aussi disparates que méconnus par la tutelle.

Cette situation de méconnaissance par la tutelle, qui résulte pour une part de l'absence de vision claire de l'état de leurs bâtiments par les établissements eux-mêmes, explique le choix adopté quant au dispositif de financement de leur maintenance immobilière.

Au-delà d'informations de nature quantitative sur les surfaces occupées par l'ensemble des universités⁷, la Direction de la Programmation et du Développement (DPD)⁸ ne dispose pas de données qualitatives fiables sur la composition et l'état des bâtiments affectés aux établissements.

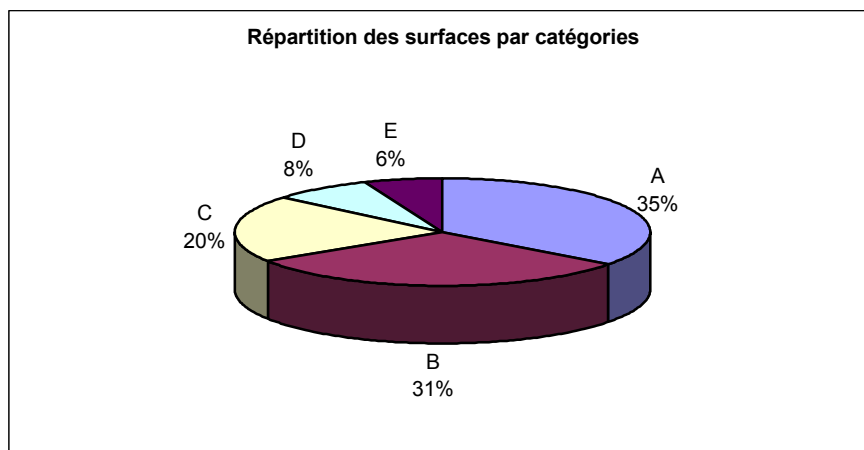
⁶ Selon l'enquête surfaces annuelle – 2002.

⁷ Surfaces totales par établissement, et répartition des surfaces entre celles pour lesquelles ils assument les droits et obligations du propriétaire et les autres surfaces (prises en location, mises à disposition, ...).

⁸ Le Bureau des constructions (BC), chargé spécifiquement du suivi et du financement de la maintenance immobilière des établissements publics dépendant du Ministère (environ 200 EP, dont 82 universités et 3 instituts nationaux polytechniques), dépend de la Direction de l'Enseignement Supérieur (DES) depuis juin 2003.

Sur ce plan, les seules données disponibles reposent sur les informations collectées à des fins d'allocation des moyens dans le cadre de la négociation des contrats quadriennaux. Cette connaissance est fondée sur un classement opéré des bâtiments universitaires par catégories (A, B, C, D, E, dans un ordre décroissant d'état)⁹, destiné à asseoir le montant des dotations de crédits de maintenance aux établissements.

Le graphique suivant présente l'agrégation faite par la mission des données fournies par vagues d'établissements¹⁰, sur l'état de leurs surfaces (en m²) :



Outre l'extrême imprécision de la méthode retenue, les informations communiquées par les établissements, purement déclaratives, sont peu objectivées et ne font l'objet d'aucun contrôle. Conditionnant le niveau de l'enveloppe de crédits allouée, elles sont sujettes à caution.

En définitive, la mission n'est pas en mesure d'offrir une photographie fidèle de l'état d'entretien du patrimoine immobilier des universités, ni d'en apprécier l'évolution dans le temps.

B. Un dispositif de financement qui n'incite pas les universités à maintenir correctement l'état du patrimoine immobilier qu'elles utilisent ni à en rationaliser l'étendue et l'usage

1) Le dispositif de financement par la tutelle

a) L'organisation du financement

L'absence de lien entre l'expression des besoins (lorsque ces besoins s'expriment) et l'allocation des moyens constitue la principale caractéristique du dispositif de financement de la maintenance immobilière des universités.

⁹ Les catégories A, B, C, D, E concernent respectivement « des surfaces nécessitant des travaux dont le coût est compris entre 0 et 20 %, 20 et 40 %, 40 et 60 %, 60 et 80 %, puis 80 et 100 % du prix du neuf » - aucune précision n'étant apportée sur la notion de « nécessitant des travaux », ni sur les délais de mise en travaux, ni encore sur celle de « prix du neuf ».

¹⁰ Les crédits de maintenance sont alloués dans le cadre de contrats quadriennaux conclus par le ministère avec les établissements. Ces derniers ont été répartis en quatre vagues (par zones géographiques, avec par ailleurs les établissements de la Région parisienne qui ont été répartis dans chacune des quatre vagues).

Les universités, au terme de l'article L 762-2 du code de l'éducation, exercent les droits et obligations du propriétaire sur le patrimoine mis à leur disposition par l'Etat. Elles ont donc une compétence de principe sur la maintenance et la sécurité de ce patrimoine.

Les universités bénéficient de la part de l'Etat de quatre sources de financement majoritairement fléchées à ce titre :

- la dotation globale de fonctionnement (DGF) ; dans le calcul de cette dotation, le modèle SANREMO¹¹ prend en compte les surfaces déclarées¹² ;
- les crédits de maintenance (chapitre 66-72-10 et 50) ;
- les crédits attribués dans le cadre du Plan Sécurité couvrant la période 2000-2006 (chapitre 66-72-40)¹³ ;
- les crédits inscrits de façon systématique aux CPER pour les opérations d'extension mais aussi de remembrement, de restructuration lourde, et de réhabilitation (chapitres 56-10-10 et 50 ou 66-73-10 et 50 selon que l'Etat conserve directement ou au contraire délègue la maîtrise d'ouvrage à l'établissement ou aux collectivités territoriales).

La finalité de ces moyens obéissant à une stratégie clairement définie a été précisée par la lettre DPD B1 n°713 du 22 novembre 1999 adressée, aux recteurs d'académie et aux présidents d'université et, pour information, aux préfets de région :

- Les crédits de mise en sécurité (66-72-40) sont réservés aux opérations de mise en sécurité sur les bâtiments propriété de l'Etat, qui n'entraînent pas de modification d'usage des locaux et qui ne sont pas la conséquence de décisions inopportunes de l'établissement dans l'exploitation des locaux ;
- Les opérations de mise en sécurité associées à des opérations de réhabilitation et de restructuration des locaux ne sont pas éligibles aux crédits du chapitre 66-72-40 et doivent être financées dans le cadre des CPER ou, à défaut, sur fonds propres de l'établissement ;
- Les crédits de maintenance (66-72-10 et 66-72-50) sont consacrés aux seules opérations de maintenance courante du patrimoine immobilier, en priorité orientées vers le maintien des avis favorable des commissions de sécurité ; les établissements doivent parallèlement consacrer une partie significative de leurs ressources à ces opérations.

¹¹ Système ANalytique de REpartition des MOyens.

¹² Ce dernier financement est accordé sur le chapitre 36-11 article 10. Les allocations destinées au fonctionnement logistique sont calculées sur la base des surfaces occupées par les établissements : 15 €/m² SHON (hors surfaces financées par la Direction de la recherche dans le cadre du contrat quadriennal) et 3,8 €/m² pour les parkings couverts.

¹³ L'objectif du Plan Sécurité est de répondre aux besoins des établissements en matière de sécurité incendie et de permettre la levée des avis défavorables émis par les commissions de sécurité. Ce Plan Sécurité fait suite au Schéma de mise en sécurité qui couvrait déjà la période 1996-1999. Selon le rapport remis en 1996 par M. Schléret, président de l'Observatoire de la sécurité des établissements scolaires et de l'enseignement supérieur, le tiers du patrimoine universitaire était dégradé et présentait une sécurité aléatoire, notamment en matière d'incendie.

Le montant des crédits de maintenance est déterminé dans le cadre de la négociation des contrats quadriennaux passés entre la tutelle (en l'espèce, la DPD jusqu'en juin 2003) et les établissements. La fixation des moyens repose principalement sur l'application de la grille « A, B, C, ... » évoquée ci-dessus, qui détermine des niveaux de subvention au m²¹⁴. Une part importante (environ le quart) des crédits de maintenance alloués ne repose toutefois plus sur l'application de cette grille, mais sur d'autres critères plus subjectifs - tels que la prise en compte de la « tendance de l'évolution de la dotation » ou de « facteurs contextuels », ou encore la « définition d'actions spécifiques » -, ceci afin de pondérer la relative brutalité d'une trop stricte application de la « grille ». La production, par les universités, de programmes de travaux à l'appui de leur négociation des contrats quadriennaux, permet en particulier à la DPD d'identifier ceux de ces travaux qui entrent dans cette catégorie.

La mise en sécurité des bâtiments a fait l'objet de deux programmes successifs (1996-2000 puis 2001-2006), rendus nécessaires par la gravité de la situation du patrimoine immobilier universitaire au regard du respect des règles de sécurité.

Les enveloppes de crédits afférentes à ces dépenses ont pour leur part été arrêtées au cas par cas, en une fois à l'ouverture du Plan Sécurité, à l'examen des schémas de mise en sécurité élaborés localement, et après prise en compte de « (...) *l'effort des établissements qui [devaient] consacrer une partie significative de leurs ressources à ces opérations (...)* ». Dans les faits, la répartition de cette catégorie de crédits s'est opérée sans prise en compte du niveau de la participation financière des établissements (d'ailleurs, aucune précision n'a été apportée sur la source de cet autofinancement : prélèvement sur les réserves, sur la DGF, sur les crédits de maintenance..., ni non plus sur son quantum).

b) Le volume des moyens alloués pour la maintenance immobilière, la mise en sécurité et les constructions nouvelles

Maintenance

Le montant des crédits de maintenance alloués aux universités¹⁵ s'établit, en moyenne sur les 3 dernières années (2000 à 2002), en Crédits de Paiement (CP), à 546 MF/an (83 M€).

Rapporté aux surfaces occupées pour lesquelles ces établissements exercent les droits et obligations du propriétaire (12 748 001 m²), le montant des crédits de maintenance alloués en CP s'établit donc à 42,85 Frs/m² (6,53 €). Après retraitements¹⁶ opérés sur la base des constats faits localement, ce même ratio est porté à 48,32 Frs/m² (7,36 €) en moyenne sur les trois dernières années (2000 à 2002).

¹⁴ Non modifiés depuis la mise en place du dispositif de financement en 1998, les montants sont les suivants : catégorie A : 3 €/m², catégorie B : 6 €/m², catégorie C : 9 €/m², catégorie D : 12 €/m², catégorie E : 15 €/m².

¹⁵ Il ne s'agit que des universités et des 3 INP, objets de la présente étude.

¹⁶ Une quote-part des travaux réalisés au titre de la mise en sécurité se traduit en fait par la réalisation d'opérations équivalentes à des opérations de maintenance. La mission a évalué cet « équivalent maintenance » à environ 25% du coût des opérations de mise en sécurité. A ce titre, un montant de 5,47 Frs/m² doit donc être ajouté à ce dernier montant, soit un total de 48,32 Frs/m².

Ce montant est insuffisant dès lors que de surcroît les établissements limitent leurs dépenses à cette seule allocation reçue de l'Etat. Il représente en effet approximativement la moitié des besoins normatifs de maintenance (calculés par référence au coût de la construction)¹⁷ qui s'établissent à environ 100 Frs du m² (15,24 €) dans le cas des universités. Ce chiffre constitue un ordre de grandeur, la mission n'ayant pas été en mesure d'établir l'âge moyen de l'ensemble des bâtiments universitaires. En outre, ce même montant correspond à un patrimoine qui aurait été régulièrement entretenu, mais ne prend pas en compte, en particulier, sa remise à niveau.

Il apparaît que la maintenance de l'immobilier universitaire, qui est une préoccupation récente, n'a pas un caractère prioritaire tant pour la tutelle que pour les universités et que les sommes accordées à son financement constituent une variable d'ajustement. Une telle situation n'est sans doute pas unique dans les institutions ou entreprises dont l'activité principale n'est pas immobilière, du moins tant que les inconvénients des retards de maintenance n'apparaissent pas. Elle n'en est pas pour autant justifiée.

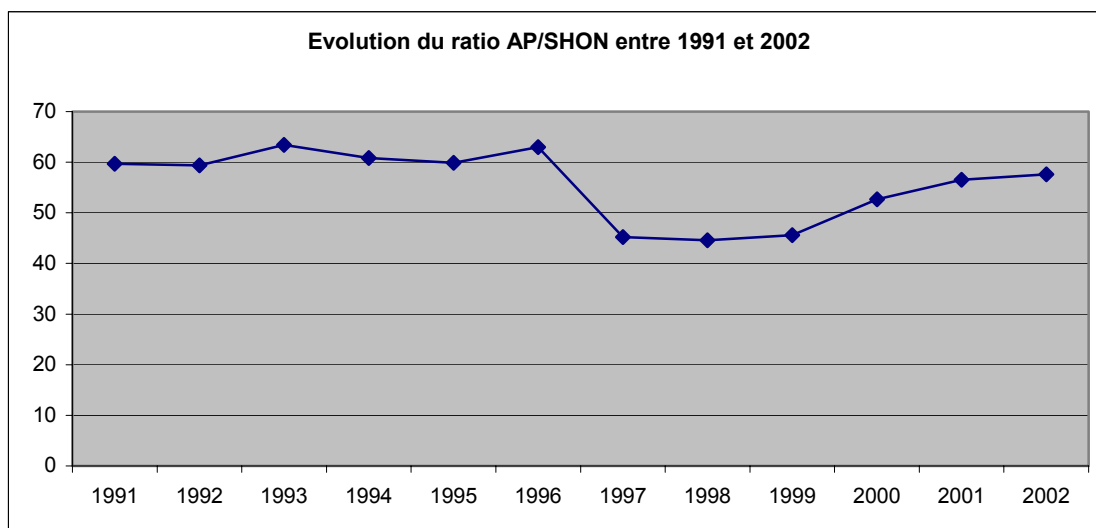
Par ailleurs, il convient de noter qu'après avoir sensiblement diminué en 1997, l'effort consacré par l'Etat à la maintenance immobilière s'accroît régulièrement depuis 1999, sans rattraper toutefois le niveau de 1991. Le montant des Autorisations de Programme (AP) fléchées sur la maintenance en 2002 s'élevait ainsi à 57,58 Frs/m² (8,78 €).

Le graphique suivant présente cette évolution sur longue période (en élargissant¹⁸ le champ de l'étude à l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur placés sous la tutelle du ministère¹⁹, et en rapportant les crédits alloués par l'Etat à la maintenance aux seules surfaces pour lesquelles les établissements déclarent devoir assumer les obligations du propriétaire). Cette évolution est mesurée en AP, donc avec un « temps d'avance » par rapport aux CP alloués, qui servaient ci-dessus au calcul des crédits accordés par m² en moyenne sur les années 2000 à 2002. (En Frs) :

¹⁷ Selon l'association APOGEE rencontrée par la mission, qui regroupe de nombreux gestionnaires immobiliers de tous types, les besoins annuels de maintenance sont évalués à partir d'un pourcentage du coût des constructions. Ce pourcentage dépend de l'âge des bâtiments : il est de 0,15% pour des bâtiments âgés de 0 à 5 ans, de 0,3% pour des bâtiments âgés de 6 à 10 ans, de 0,6% pour des bâtiments âgés de 11 à 15 ans, et de 1,4 % au-delà. Appliqués au patrimoine immobilier des universités, les ratios APOGEE définissent, après prise en compte d'un âge forfaitaire de ce patrimoine, un besoin normatif voisin de 1% du coût des constructions universitaires, lui-même voisin de 11 à 12 000 Frs/m² lorsqu'il intègre les équipements mobiliers, et de 10 000 Frs hors ces équipements. A Orléans, le taux de couverture maintenance/ratio APOGEE prenant en compte la situation des bâtiments de cette université s'établit à 36% (1999-2003) ; il est de 26% à Rennes 2 (2000-2003) et de 66% à Strasbourg 1 (2001-2003).

¹⁸ En l'absence de données conservées portant sur les seules universités et INP avant 1999.

¹⁹ Le Bureau des constructions gère au total environ 200 établissements publics, dont 82 universités et 3 INP (ces deux dernières catégories correspondant au champ de l'étude), qui représentent ensemble, en 2002, 77,16 % des surfaces totales occupées sur ces 200 établissements.



Mise en sécurité « sèche »

Le cumul des besoins exprimés à travers la production des schémas de mise en sécurité s'établissait à l'ouverture du plan à 6,2 MdF (945 M€) (établissements de tous types confondus)²⁰.

Sur ce montant, un total de 2,7 MdF (411,6 M€) a été accordé (dont 2,2 MdF – 335,4 M€ - aux seules universités). Le montant des crédits de mise en sécurité (en CP) s'établit ainsi, en moyenne sur les 3 années 2000, 2001 et 2002, à 279,07 MF/an (42,5 M€). Ces travaux sont liés à la conception initiale de chaque bâtiment et ils n'ont pas un caractère récurrent, contrairement aux travaux de maintenance. Il n'est dès lors pas question de comparer le volume des moyens alloués à des ratios professionnels. Néanmoins, même après délégation de l'ensemble des crédits de paiement du plan de mise en sécurité 2000-2006²¹, et en admettant que les universités consacrent à ce plan les moyens financiers qu'elles se sont engagées à mobiliser (1 MdF – 152,4 M€ - selon le MEN), il restera vraisemblablement, à la fin du plan, un important volume de travaux nécessaires portant sur des bâtiments placés sous avis défavorable d'exploitation par les commissions de sécurité. C'est en tout cas le constat qui a été fait dans les trois universités étudiées.

Contrats de plan Etat-Régions

Sur la même période, les investissements portant sur des extensions, remembrements et restructurations lourdes ont été financés par l'Etat et les collectivités territoriales dans le cadre du plan U 2000 (35 MdF – 5,3 Md€) et du plan U3M au travers du CPER 2000-2006 qui mobilise un montant légèrement supérieur (37 MdF – 5,6 Md€).

L'orientation initiale du plan U3M avait pour objectif de privilégier les opérations de restructuration et réhabilitation afin de couvrir les besoins de mise en sécurité. Pour autant les lettres de mandat adressées aux préfets de région pour la négociation des CPER n'ont pas été impératives dans ce sens.

²⁰ Ce montant de demandes n'a pas donné lieu à expertise par la mission (notamment en ce qui concerne le contenu des travaux et leurs coûts).

²¹ Les AP ont été entièrement déléguées à ce jour.

C'est ainsi qu'à l'issue des négociations avec les collectivités locales et des arbitrages interministériels, les 18 MdF (2,7 Md€) de la part Etat des CPER n'ont finalement permis de couvrir que 2 MdF de besoin de mise en sécurité, laissant un besoin insatisfait de 6,25 MdF²² dont 3,63 MdF au titre de la sécurité incendie²³.

2) La traduction locale de la méthode d'allocation des ressources

L'échelon politique des universités n'est pas responsabilisé sur les « obligations du propriétaire » définies par l'article L 762-2 du code de l'éducation, et la qualité de la politique immobilière n'est pas évaluée.

Les établissements sont dans une logique de budgétisation par la ressource : ils limitent en pratique les dépenses de maintenance au montant des crédits qu'ils perçoivent spécifiquement à ce titre. Les programmes annuels de travaux de maintenance sont donc arrêtés indépendamment de tout plan de maintenance de long terme qui afficherait, en l'imposant à l'ensemble de l'université, une contrainte de dépense indépendante du niveau de financement.

Au total, le dispositif de financement donne une impression de gestion de la pénurie ; il est donc désincitatif pour les services techniques, qui ne voient aucun encouragement à produire de véritables plans pluriannuels de maintenance.

Par ailleurs, en termes d'organisation administrative, le principe d'une allocation sur critères et fléchée n'incite pas à piloter la fonction immobilière. La mission a ainsi rencontré d'importantes difficultés à comparer, sur la durée des contrats quadriennaux, les listes de travaux annoncés à l'appui des négociations de ces contrats, aux travaux réellement effectués, parce que de telles comparaisons n'avaient pas été déjà faites, et que, s'agissant d'opérations pluriannuelles, ce type de rapprochement devient délicat lorsque les opérations sont identifiées chaque année de manière différente.

En ce qui concerne la mise en sécurité, la méthode retenue pour la répartition des moyens présente un progrès sensible en ce sens que :

- sur le plan technique et méthodologique, les établissements ont été conduits à élaborer des diagnostics, puis des plans de mise en sécurité en vue de l'expression de leurs besoins ;
- sur le plan de la responsabilisation des établissements, une contribution financière a été sollicitée de leur part afin d'assurer le cofinancement des dépenses.

Toutefois, les universités ont été conduites à donner des ordres de priorité aux différents travaux, le plus souvent en réalisant les plus urgents d'entre eux dans chaque bâtiment, avec l'inconvénient que les avis défavorables d'exploitation décernés par bâtiment ne sont pas levés tant que l'ensemble des travaux nécessaires n'est pas terminé²⁴.

²² Tous établissements et CROUS réunis.

²³ Selon les données du ministère de l'éducation nationale. Compte-rendu de la réunion interministérielle tenue le jeudi 5 avril 2001 sous la présidence du cabinet du Premier ministre.

²⁴ En termes de méthode, sur les trois universités examinées, seule l'université de Strasbourg 1 a explicité les priorités des travaux de sécurité qui sont à entreprendre en se fondant sur l'importance et la nature des risques encourus. Une telle démarche devrait être systématique, quitte à s'appuyer sur des expertises spécialisées dans ce domaine des risques. Une démarche de plan de mise en sécurité, comme une démarche de plan de maintenance, devrait en effet comporter une telle explicitation.

Par ailleurs, la mission a constaté une absence totale de suivi et de contrôle des engagements souscrits par les établissements quant à leur propre contribution financière à l'appui de leurs demandes de crédits de mise en sécurité²⁵.

La situation de l'université de Rennes 2 fournit un exemple des conséquences pratiques de cette absence de contrôle, au sein même de l'université. Cet établissement s'était en effet engagé à autofinancer son plan de sécurité à hauteur de 9 MF pour la période 1996-1999. Malgré l'absence de compte rendu permettant d'apprécier le niveau de réalisation des opérations ainsi que leur coût²⁶ la mission a cherché à contrôler la réalité de cette contribution sur cette période donnée. En l'absence d'éléments budgétaires fiables, la mission a donc reconstitué l'intégralité des mandatements opérés, qu'elle a rapprochés des opérations programmées à l'ouverture de cette période contractuelle, après extraction des opérations engagées sur la période antérieure qui ont pu donner lieu à mandatement entre 1996 et 1999, ainsi que des opérations engagées au titre de la période suivante. Il ressort de cette analyse que, sur l'ensemble de la période 1996-1999, l'université a financé sur ses fonds propres 11,4 MF de travaux, soit 26,7 % de plus que l'engagement souscrit en terme « d'autofinancement »²⁷.

En outre, la prise en compte du caractère prioritaire de cette préoccupation de mise en sécurité a ainsi pu se traduire, dans certains établissements, par un prélèvement sur les crédits de maintenance, au détriment du volume des travaux de maintenance à réaliser²⁸.

Au total, il n'y a donc pas véritablement dans les universités de politique immobilière, qui supposerait des choix clairs et cohérents en matière de service attendu, d'investissements globaux, et de programmation articulée entre les différents type de travaux.

3) L'inadéquation qualitative et quantitative des surfaces occupées aux besoins des universités entraîne une surconsommation de moyens

a) L'ouverture de locaux neufs témoigne d'une volonté politique qui s'est imposée à une analyse plus rationnelle du ministère de l'Éducation

Le développement des locaux universitaires s'est inscrit dans deux plans d'investissement cofinancés par l'Etat et les collectivités territoriales, déjà évoqués ci-dessus.

²⁵ La mission n'a pas relevé, à travers les trois audits d'établissements auxquels elle a procédé, d'irrespect de ces engagements ; même à Orléans, où aucune contribution n'a été apportée entre 2000 et 2002 (pour un engagement d'autofinancement de 610 K€ sur la sécurité), la décision a été récemment prise d'opérer le prélèvement sur réserves d'une somme de 230 K€ à consacrer à des dépenses de ce type.

²⁶ Il est rappelé qu'il s'agit d'opérations pluriannuelles représentant plusieurs dizaines de mandatements.

²⁷ Cette information a été portée à la connaissance de l'université - qui se trouve actuellement dans une situation financière préoccupante - par la mission (sa trésorerie ne représentait, au 31/12/2002, que 2,32 mois de dépenses de fonctionnement).

²⁸ Par exemple, l'Université de Bretagne Occidentale présente un plan de financement de son plan de mise en sécurité financés entre 2000 et 2003 (prévisionnel), à 50,2% sur crédits 66-72-40, 29,1% sur fonds propres, et 20,7% sur crédits maintenance. De même, dans sa fiche de présentation, l'Université du Maine (Le Mans) rappelle : « (...) Sur les tableaux 2001-2002-2003, sont rappelés l'engagement de l'Etat et celui de l'université au titre du Schéma directeur Sécurité 2000-2006 adopté le 22/03/2001. Je rappelle que l'université finance une grande partie des travaux de sécurité sur ses crédits de maintenance, attribués dans le cadre du Contrat quadriennal d'établissement (...) ».

Le Plan « Universités 2000 »²⁹ initié en 1991 visait à répondre à la croissance rapide des effectifs étudiants (croissance de 55 % de 1987 à 1995), en privilégiant le développement de l'offre de formation et de locaux nécessaires à leur accueil, notamment dans les villes moyennes.

Le plan « Université du 3^{ème} Millénaire » (U3M), a été lancé en 1998 pour une durée de quinze ans, dans un contexte différent marqué par une baisse globale de la population étudiante et un maillage du territoire désormais important qui concerne l'ensemble des villes moyennes. Contrairement aux orientations nationales qui préconisaient une adaptation qualitative des locaux où la restructuration et la mise en sécurité devaient être privilégiées³⁰, la mise en oeuvre de ce plan s'est, de fait, traduite dans de nombreuses régions par la création de surfaces supplémentaires.

Alors que selon la DPD, à la fin 1998 – i.e. à mi-parcours du plan U2000-, les surfaces pédagogiques des universités étaient globalement excédentaires par rapport aux besoins identifiés par le SR97³¹, cet accroissement de surfaces met en évidence l'absence de politique immobilière collective et de long terme dans les universités.

Cette situation résulte en partie de l'absence dans les universités de vision globale sur l'utilisation des surfaces existantes et de leur incapacité à objectiver leurs besoins véritables (prévision d'effectif, impact réel des évolutions pédagogiques et d'une politique de recherche...). L'examen, par la mission, des opérations inscrites au CPER 2000-2006 pour les établissements visités a ainsi permis de relever le caractère individuel des projets présentés, le plus souvent bâtis sur la situation observée dans une UFR³², indépendamment de la situation de l'ensemble de l'établissement. Ceci témoigne de la difficulté de la tutelle à réguler l'ensemble du dispositif : absence de la carte universitaire, prévue dans la loi (article L.614-3 du code de l'éducation) mais jamais mise en place, inadaptation et inefficacité de la procédure d'expertise des nouveaux projets (l'avis du recteur se limite à une simple appréciation de l'équilibre financier de l'opération et à l'examen de la situation domaniale), qui reste très formelle au niveau de l'administration centrale.

Cette situation marque surtout l'impact d'un mode de financement des investissements qui, en contractualisant à parité avec les collectivités territoriales (selon les principes arrêtés avant les négociations) l'ensemble des crédits d'investissement universitaire de l'Etat dans les CPER, aboutit à privilégier les constructions neuves plutôt que la restructuration.

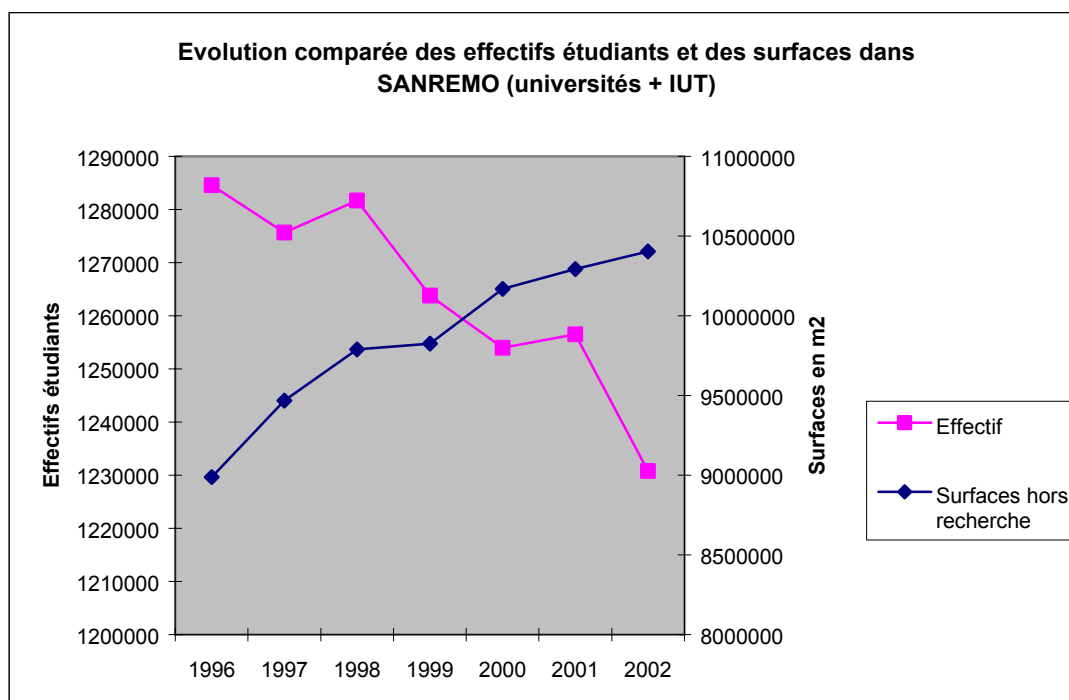
²⁹ Initialement prévu pour la période 1991-1995 et prorogé jusqu'en 1999, le Plan « Universités 2000 » (U2000), a été adopté en conseil des ministres le 7 mai 1991 ; il s'est articulé avec les XI et XII^{èmes} Contrats de Plan Etat-Régions (CPER).

³⁰ Selon la circulaire de contractualisation de 1999, le plan U3M, qui associe (tout comme l'avait fait le plan U 2000) l'Etat et les collectivités territoriales avait, pour sa part, « (...) pour première ambition, dans un contexte de stabilisation, voire de légère décroissance de la population étudiante, de conforter l'existant et de combler les manques du plan précédent. Dans ce cadre, la poursuite du plan de mise en sécurité des bâtiments universitaires [demeurait] une priorité, l'urgence de cette action ne devant pas pour autant conduire à négliger les nécessaires opérations de maintenance lourde. Les restructurations rendues indispensables par les évolutions de la pédagogie [devaient] être envisagées en prenant simultanément en compte ces préoccupations de mise en sécurité (...) ».

³¹ Système de référence des constructions universitaires, basé sur une année universitaire de 32 semaines d'enseignement, avec une durée hebdomadaire d'utilisation qui s'étale entre 25 et 30 heures suivant le type de locaux utilisés. Selon son guide d'utilisation, le SR est censé procurer les éléments nécessaires à la production, l'examen et l'approbation du programme technique de construction, et permettre, en amont de toute programmation, de mieux vérifier la réalité du besoin à partir de l'analyse des surfaces disponibles

³² Unité de Formation et de Recherche.

Ainsi, entre 1997 et 2003, pas moins de 1,77 million de m² de surfaces supplémentaires ont été créés³³ (1,416 million de m² hors recherche), pour des effectifs étudiants qui ont diminué dans le même temps de 4,19 % (voir supra).



Dans l'absolu, une création de surfaces complémentaires présente un coût immédiat, que financent partiellement les collectivités locales à travers leur contribution au CPER, en même temps qu'un coût induit, constitué par le coût de maintenance des constructions, d'entretien et de fonctionnement.

Ce coût induit n'est pas pris en compte lors de la décision d'investissement. Du fait du faible taux d'autofinancement des universités³⁴, ce coût devra être, au moins à terme, financé en partie par l'Etat (dotation de maintenance, plan de mise en sécurité). Par ailleurs, en l'état actuel du mode de financement (le volume des surfaces intervenant dans le calcul de la DGF), une augmentation des surfaces induit mécaniquement à court terme un redéploiement des crédits de DGF entre les établissements. En ce sens, toute construction nouvelle constitue pour les universités bénéficiaires un « droit de tirage » sur l'Etat.

Par exemple, les nouvelles surfaces qui seront livrées à l'université d'Orléans d'ici 2006³⁵ représentent 26 681 m². Leurs coûts induits s'établiront annuellement à 379 354 € / an à partir de 2007 : 318 255 € / an³⁶ pour les seuls fluides, et 61 099 € / an pour la maintenance³⁷ - ce dernier coût étant multiplié par deux tous les cinq ans³⁸. Ces surfaces sont toutes cofinancées par les collectivités locales dans le cadre du CPER sans qu'à aucun moment aient été évoquées dans ce contrat les modalités de prise en charge des coûts induits des constructions neuves.

³³ Tous établissements confondus.

³⁴ Voir infra : le chiffre d'affaires des universités ne représente que 10 % de leurs ressources totales (hors immeubles mis à disposition).

³⁵ Alors même que le déficit global en locaux d'enseignement a été comblé et que l'effectif étudiant diminue de façon significative (- 18,6% depuis 1995 et - 21% sur les seuls premiers cycles entre 1998 et 2002),

³⁶ D'après calcul du service technique de l'université.

³⁷ En utilisant les ratios APOGEE.

³⁸ Comme indiqué supra : 0,15 % entre 0 et 5 ans, 0,30 % entre 6 et 10 ans, 0,60 % entre 11 et 15 ans, 1,40 % après.

La mission a procédé à une étude des coûts complets de la fonction immobilière dans les universités d'Orléans et de Rennes 2, dont il ressort un coût complet moyen³⁹ de l'entretien et des fluides de 29,72 € au m². Si, par hypothèse de travail, l'on extrait de ces coûts 100% des frais d'eau et 50% des frais d'électricité pour approcher un coût annuel des surfaces créées⁴⁰ et que l'on y ajoute un coût de maintenance annuel de 2,29 €⁴¹, le coût total annuel (entretien, fluides, maintenance) de ces surfaces créées s'établit à 29,22 €/ m².

Coût/m ²	Entretien courant et fluides (en €)	Entretien courant et fluides après retraitements (en €)	Maintenance d'après APOGEE (en €)	Total après retraitements (en €)
Orléans	31,27	28,04	2,29	30,33
Rennes 2	28,16	25,81	2,29	28,10
Moyenne	29,72	26,93	2,29	29,22

Même si le raisonnement suivi reste relativement grossier (certaines universités manquaient de surfaces et les extensions étaient nécessaires, alors que d'autres disposaient de surfaces excédentaires⁴²), le coût total annuel des surfaces créées entre 1997 et 2002 s'établit à plus de 41 M€⁴³ en 2002 hors coût des constructions elles-mêmes.

b) Les surfaces existantes ne sont pas optimisées dans les universités

Les constats effectués par la mission dans les universités visitées confirment les observations portées dans de nombreux rapports (Cour des comptes, commission des affaires culturelles du Sénat, IGAENR) qui pointaient une gestion peu optimale des locaux universitaires.

Cette situation s'explique en partie par l'inadéquation de certains locaux face à l'évolution de l'offre de formation, des pratiques pédagogiques et des effectifs étudiants par disciplines et conduit à une sous-utilisation des espaces.

Par exemple, le taux moyen d'utilisation⁴⁴ des amphithéâtres n'est que de 70,6% par rapport à la norme du SR97 à l'université d'Orléans. De surcroît, ces locaux sont surdimensionnés, puisque l'université dispose de plus d'amphithéâtres de capacité supérieure à 200 places (10) qu'inférieure à ce nombre (9), alors que le nombre de formations nécessitant un tel volume est cinq fois moins élevé⁴⁵.

³⁹ Ce coût, intégrant notamment les coûts de personnels, ne doit pas être comparé à l'allocation SANREMO de 15 €/m².

⁴⁰ Cela afin de ne prendre en compte que les coûts supplémentaires liés à ces accroissements de surfaces, avec des nombres d'étudiants stables (i.e. : l'accroissement des surfaces n'entraîne pas ou peu d'augmentation des besoins d'eau, et pas une augmentation proportionnelle des besoins en électricité, même si une part des bâtiments est chauffé électriquement et demande un éclairage quel que soit le nombre de personnes accueillies).

⁴¹ En utilisant les ratios APOGEE, et partant d'un âge moyen de 2-3 ans, soit un ratio de 0,15%x1 525€ = 2,29 €/m².

⁴² De plus, la réforme du premier cycle adoptée en 1997, a introduit les enseignements de méthodologie, généralisé l'enseignement des langues ..., et a donc induit qualitativement et quantitativement des besoins différents de ceux retenus dans la norme SR97.

⁴³ (26,93 € + 2,29 €) x 1,416 Mm² = 41 375 520 €.

⁴⁴ Rapport nombre d'heures annuel/nombre d'heures selon référence SR97.

⁴⁵ Formations de premier cycle ; 33 formations de moins de 200 étudiants ; 5 formations de plus de 200 étudiants.

Toujours dans cette université, pour l'UFR Droit, Economie, Gestion, le nombre total d'heures de cours magistraux pour l'année universitaire 2001-2002 s'établit à 2 382,5 heures⁴⁶, alors que la ressource (heures d'amphithéâtres disponibles pour ce type de cours) est de 3 840 heures⁴⁷. Il y a donc à l'heure actuelle inadéquation des locaux.

L'éventuelle inadéquation aux besoins des locaux existants (et également de leur manque de modularité) ainsi que les implantations dispersées ou délocalisées constituent des facteurs de sous-utilisation de l'ensemble des locaux.

La mission a néanmoins identifié deux raisons majeures au défaut d'optimisation, qui relèvent de la seule responsabilité des établissements (naturellement, comme l'a pu observer la mission, cette situation est très variable selon les universités) :

- Le mode de gestion des locaux : dans une institution où les composantes ont une vision très patrimoniale des surfaces qu'elles occupent et où la contrainte financière ne pèse pas à ce niveau, le choix de la mutualisation des espaces d'enseignement peine à s'imposer – ce que traduit d'ailleurs le défaut d'outils destinés à la gestion des locaux. La mission a ainsi pu constater une différence sur les taux d'utilisation des locaux d'enseignement en prenant l'exemple des amphithéâtres. A Rennes 2 où la gestion est totalement centralisée (probablement sous la contrainte de l'insuffisance des locaux) le taux d'utilisation tourne autour de 89% alors qu'il n'est que de 70% à Orléans (comme cela a été indiqué) où les amphithéâtres sont affectés aux UFR et utilisés exclusivement par elles.
- La durée de l'année universitaire : organisée par semestres, la durée des enseignements hors examens dans les universités d'Orléans et de Rennes 2 est de 24 semaines (28 semaines à Strasbourg 1) seulement pour un standard défini par le SR97 qui arrête le nombre de semaines à 32 hors examens. Cette organisation donne aux universités un sentiment injustifié d'occupation dense dans la mesure où la durée quotidienne d'utilisation des salles s'est en effet allongée, justifiant l'expression de besoins complémentaires.

Pour sa part, pas plus que les universités elles-mêmes, la tutelle⁴⁸ ne dispose de visibilité quant à l'utilisation et à l'occupation des locaux.

Pour ces raisons, ces établissements sont amenés à développer des stratégies axées sur l'accroissement de leurs surfaces, plutôt que sur la rationalisation de l'utilisation de l'existant, et cela sans contrôle du ministère. A ce titre, il est rappelé que la Direction de l'Enseignement Supérieur (DES) accorde pour l'exploitation un financement calculé sur les surfaces occupées et prend en charge le coût de certaines locations sans disposer d'un bilan global d'utilisation.

⁴⁶ Droit : 1 696 heures, AES : 374 heures, Sciences économiques : 312,5 heures.

⁴⁷ 32 semaines (SR97) x 40 heures hebdomadaires x 3 amphithéâtres (de plus de 200 places).

⁴⁸ Hormis le secteur de la recherche où occupation des locaux et reconnaissance des équipes de recherche sont corrélées pour l'allocation des moyens.

c) Les antennes universitaires délocalisées : un objectif socio-économique, au prix d'un surdimensionnement et pour un coût global ignoré de tous les acteurs

A la demande des collectivités locales, de nombreuses antennes universitaires se sont créées au fil du temps. Soucieuses tout d'abord d'assurer un enseignement supérieur de proximité, les collectivités locales ont également vu dans ces implantations universitaires le renforcement de leur rôle, ainsi que l'impact économique, social et culturel induit dans une ville moyenne par la présence de plusieurs centaines d'étudiants. La mission a pu constater qu'il existait des situations juridiques très diversifiées dans la gestion des sites, entraînant une grande diversité dans les coûts de fonctionnement et représentant *in fine* un coût élevé pour les collectivités locales.

Dans tous les cas, de telles délocalisations ont un impact sur le niveau global d'utilisation des moyens universitaires (en locaux et en personnels), qu'accentue l'actuelle diminution des effectifs étudiants touchant – au même titre que les universités – ces sites délocalisés.

Pour compenser cette diminution, de nombreuses réflexions sont menées par les établissements, notamment dans le cadre de la mise en place du L.M.D.⁴⁹ Qu'il s'agisse de conforter certaines filières par l'ouverture d'un deuxième cycle, ou de la création de nouvelles formations (licences professionnelles par exemple), toutes les hypothèses sont étudiées pour tenter de maintenir les effectifs, sans pour autant que la fermeture d'une antenne soit envisagée compte tenu des enjeux tant politiques que socio-économiques que celle-ci représente.

Cette réduction des effectifs a aussi parfois pour conséquence la sous-utilisation des locaux mis à disposition des universités par les collectivités territoriales. Malgré cela, des crédits d'investissement et d'équipement des sites universitaires délocalisés restent toujours prévus dans le cadre des CPER.

S'agissant du financement du fonctionnement des locaux, deux situations s'observent : soit la collectivité locale propriétaire assume l'intégralité des coûts sans qu'un transfert à l'université soit envisagé, soit qu'en application des accords conclus avec l'université, elle se désengage progressivement. Dans cette hypothèse, l'intégralité des charges constitue alors un surcoût net pour l'université. Or, il n'est pas envisageable, même à terme, que les universités assument la gestion patrimoniale des locaux mis à l'heure actuelle à leur disposition pour le bénéfice de collectivités locales.

En ce qui concerne les enseignements, les collectivités locales remboursent généralement à l'université les heures d'enseignement assurées et, dans certains cas le surcoût lié à la duplication des enseignements entre le site central et l'antenne. La mission a pu constater que les collectivités locales pouvaient verser des indemnités spécifiques aux enseignants venant de l'université, afin de rémunérer leur temps d'immobilisation. Ces indemnités viennent compléter leur rémunération principale liée à leur temps d'enseignement et s'ajoutent aux indemnités pour frais de déplacement et de séjour auxquelles ils peuvent prétendre. Ces indemnités, qui représentent une charge importante pour les collectivités locales, et constituent vraisemblablement un facteur décisif du volontariat des enseignants, ne sont pas réglementaires⁵⁰.

⁴⁹ Licence, Master, Doctorat : nouvelle organisation du cursus universitaire en 3, 5, et 8 ans, adoptée par une majorité de pays européens.

⁵⁰ Aux termes de l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, les fonctionnaires (et contractuels) ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire. Il ressort d'une jurisprudence constante des Chambres Régionales des Comptes (CRC) que les indemnités compensatrices de l'éloignement entre une université et une antenne sont illégales, même versées par un tiers, et qu'une convention ne peut se substituer aux textes législatifs et réglementaires (Cf.

Il est donc nécessaire qu'une véritable réflexion s'engage sur les enjeux que présentent ces antennes universitaires chaque fois que des discussions sont menées au sein de l'université, tant sur le plan des enseignements que sur celui plus matériel de l'aménagement de l'espace ou de la rationalisation des locaux.

II. LA SITUATION FINANCIÈRE DES UNIVERSITÉS

A. Une photographie de la situation financière des universités rendue difficile en raison de l'état de leurs comptes

Les constatations qui suivent reposent sur l'étude d'un échantillon représentatif de 49 établissements universitaires⁵¹.

1) Des pratiques comptables peu conformes aux principes

Les règles comptables édictées ne sont pas respectées⁵². Cette situation conduit à offrir aux gestionnaires des établissements universitaires ainsi qu'à leur tutelle une image fautive de leur activité et de leur situation patrimoniale, interdisant, de facto, tout pilotage financier pertinent.

La cause essentielle d'une telle situation est l'absence de prise de conscience, à la tête des universités, de l'importance de la comptabilité en tant qu'outil de gestion. A ce titre, c'est donc plutôt aux services ordonnateurs qu'aux services comptables des universités que s'adressent les critiques qui suivent : ils sont détenteurs au premier chef de l'information (actualisation de l'inventaire physique, évaluation des charges à payer et des produits à recevoir, suivi des conventions et des subventions d'investissement fléchées, ...), et donc la majeure partie des procédures comptables destinées à fiabiliser les comptes ne peut être mise en œuvre sans leur complète implication.

a) La tenue des comptes d'exploitation traduit une gestion en comptabilité de caisse des établissements universitaires

La tenue des comptes de charges et de produits est opérée sans respecter le principe dit « des droits constatés », qui trace la frontière entre une comptabilité de caisse (produits et charges déterminés par la trésorerie) et une comptabilité prenant en compte les principes d'annualité (rattachement au titre des exercices des créances acquises et des dettes certaines de ces exercices). Ainsi, les comptes de produits à recevoir et de charges à payer sont-ils peu, pas, ou encore mal utilisés, malgré l'importance de l'impact que de telles opérations peuvent avoir sur les comptes des établissements.

CRC de Champagne-Ardenne/Communauté de communes de l'agglomération troyenne/associations CDADESUT et AADEMT). Dans un rapport adressé au président de l'université d'Orléans le 18/11/1994, le président de la CRC du Centre avait conclu, concernant les relations avec l'ADESI gérant l'antenne de Bourges : « La Cour estime que le dispositif mis en place conduit à un détournement de la procédure, en l'absence de tout travail supplémentaire qui justifierait une rémunération distincte. La Cour insiste donc pour que cessent ces pratiques ». A la date de la mission, il n'y avait pas été mis fin.

⁵¹ Des précisions sont apportées *infra* sur les modalités de collecte de ces informations, en § 2).

⁵² Les règles et méthodes comptables sont édictées dans une instruction codificatrice n°00-076-M93 du 21/09/2000 qui reprend pour l'essentiel les principes arrêtés par le Plan comptable général.

Le tableau suivant donne une idée du poids de ces opérations dans onze universités objet d'étude sur place⁵³ :

Nom de l'établissement	Produits à recevoir		Charges à payer	
	Montant (€)	Impact sur le fonds de roulement	Montant (€)	Impact sur le fonds de roulement
Marne la vallée	522 966	19,06%	618 053	22,53%
Rennes II	430 760	7,33%	1 558 077	26,48%
Lyon I	780 000	3,10%	8 659 211	34,90%
Orléans	1 478 354	11,65%	1 782 739	14,05%
Aix-Marseille I	3 920 804	17,05%	2 163 131	9,41%
Bordeaux III	561 573	8,59%	815 286	12,47%
Lille II	556 534	4,21%	2 450 768	18,56%
Paris IX	127 405	2,03%	779 413	12,43%
Strasbourg I	1 119 513	3,17%	3 591 062	10,15%
Nantes	850 000	4,75%	478 132	2,67%
Saint Etienne	201 316	2,36%	145 525	1,71%

La mission a évalué à 62,3 % la part des universités qui comptabilisent de manière incorrecte leurs subventions d'investissement (24,5 % des universités constatent les produits provenant de ces subventions à leur encaissement, 36,8 % constatent ces opérations en autorisations de programme).

En l'absence de procédures d'inventaire fiables, des biais importants existent notamment au niveau des opérations ayant un caractère pluriannuel fort telles que par exemple les conventions de recherche, et plus généralement des opérations exigeant un rattachement fin des charges aux produits des exercices comme les droits d'inscription encaissés et constatés en produits en une fois en fin d'exercice (début d'année universitaire), alors que les charges que couvrent ces recettes sont étalées entre cet encaissement et la rentrée universitaire de l'année suivante.

b) Le bilan des établissements ne peut pas offrir d'image fidèle de leur situation patrimoniale

La qualité du bilan des universités a été appréciée par la mission notamment à travers l'examen des pratiques en matière d'inscription des biens à leur actif, et en matière d'amortissement. Cet examen suffit à révéler l'ampleur du manque de fiabilité des comptes de ces établissements.

Moins du quart des universités (22,4%) connaissent la valeur de leur patrimoine mobilier à travers la réalisation récente d'un inventaire physique de leurs biens, et seulement 14,3% d'entre elles celle de leur patrimoine immobilier – ce dernier ayant fait l'objet d'une évaluation par les services des Domaines –, et pour cette dernière catégorie de biens, seules quatre universités ont procédé à l'inscription à leur actif de cette valeur.

Plusieurs facteurs, identifiés par la mission, expliquent de tels constats, dont :

- le défaut d'utilisation des comptes d'immobilisations en cours rendant très délicat, pour le comptable, le rattachement de plusieurs mandats à une même opération,

⁵³ Voir infra sur la méthode retenue. L'évaluation des produits à recevoir et celle des charges à payer constituent des opérations directement liées à l'annualité des exercices. Leurs montants peuvent être très significatifs. Le tableau présenté donne une indication sur l'impact de ces opérations rapportées au fonds de roulement des universités.

- l'absence de constatation des sorties d'inventaire (mises au rebut...),
- la confusion entre immobilisations et charges,
- la non-constatation de l'existence d'immobilisations incorporelles.

Par voie de conséquence, et malgré l'obligation de procéder à l'amortissement des biens utilisés édictée par l'instruction comptable M93, les dotations aux amortissements sont très imparfaitement mises en œuvre : 18,4 % des universités ne pratiquent aucune forme d'amortissement, et nombreuses sont celles qui, faisant partie des 81,6 % restant, constatent des amortissements calculés selon des méthodes non conformes aux principes comptables (dotations forfaitaires, calculées sur les seuls biens acquis récemment, durées d'amortissement irrégulières). Seuls deux des 51 établissements pour lesquels la mission a pu obtenir une information pratiquent l'amortissement des biens immobiliers qu'ils ont reçus en affectation ou dont ils ont été dotés.

La mauvaise qualité de la tenue des comptes conduit à un très faible niveau d'auditabilité des universités, et surtout réduit largement la capacité de la direction de ces établissements à disposer d'une image pertinente de leur situation financière pour fonder leurs décisions dans la répartition des moyens.

Non seulement la situation financière des universités n'est pas maîtrisée, mais le manque de qualité de l'outil comptable interdit l'élaboration d'outils de gestion élémentaires tels qu'une comptabilité analytique, permettant par exemple une tarification correcte des opérations réalisées.

Le suivi financier exercé par l'administration centrale repose donc sur des données qui ne lui permettent pas de disposer d'une image fidèle de la situation financière des établissements. Les recteurs, autorité de tutelle budgétaire, ne peuvent valablement se prononcer sur l'équilibre des budgets et exercer leurs prérogatives sur la base des comptes financiers qui leur sont transmis⁵⁴. Cette situation implique que le ministère n'a finalement connaissance des difficultés financières des universités qu'en cas de crise, lorsqu'il est appelé en paiement pour combler les pertes quand elles sont trop importantes.

Cette situation, préoccupante, résulte vraisemblablement d'une confusion existant entre « autonomie des établissements » et « absence de contrôle ».

2) Une photographie financière difficile à produire

a) La nécessité d'une lourde méthodologie compte tenu du défaut d'informations existantes

La méthode employée par la mission pour répondre à la question qui lui était posée est le reflet du manque d'informations sur la situation financière des universités, et de la médiocre qualité de la tenue des comptes. La mission a en effet dû bâtir un questionnaire diffusé à l'ensemble des 85 universités et INP⁵⁵, visant à qualifier précisément les pratiques comptables, pour mieux en approcher la situation financière.

⁵⁴ En application du décret du 14/01/1994, articles 24 (participation au conseil d'administration en vue d'adoption du budget) et 46 (examen des comptes financiers).

⁵⁵ Les réponses fournies à ce questionnaire ont été expertisées localement dans 8 universités par des inspecteurs principaux du Trésor public ; les résultats de ces contrôles s'ajoutent aux travaux réalisés par la mission dans les 3 universités auditées. Au total, ce sont donc 11 établissements qui ont fait l'objet d'une analyse précise.

Une trame d'analyse et de traitement de ces pratiques a donc été construite à partir de l'identification précise des points les plus sensibles susceptibles de fausser l'image souhaitée, notamment à partir des nombreux rapports déjà produits sur la faiblesse de la qualité de tenue des comptes. La situation financière a ensuite été appréciée à partir d'un calcul de Fonds De Roulement (FDR). Ce parti pris, qui résulte de la commande passée à la mission⁵⁶, permet de donner une image de la situation financière des universités à un instant donné.

Malgré de nombreuses relances⁵⁷, seule un peu plus de la moitié des universités (49 au total) a répondu à cette démarche (dans des délais qui ont par ailleurs été repoussés). Cette situation, qui témoigne pour les établissements défaillants d'une faible capacité à rendre des comptes, est d'autant plus inacceptable qu'il a pu être constaté sur place (par la mission et par les inspecteurs principaux du Trésor) que le remplissage du questionnaire (hors calcul du fonds de roulement disponible) pouvait être réalisé sans peine en une demi-journée par l'agent comptable.

b) Une image de la situation financière des universités

Si le nombre de réponses collectées suffit à assurer la fiabilité des constats faits par la mission en matière de pratiques comptables, il ne permet pas d'offrir aux ministres commanditaires une idée précise et exhaustive de la situation financière des établissements objets de l'étude. La mission s'est interdit en particulier d'extrapoler les données financières obtenues à l'ensemble des établissements universitaires, en raison tant de l'extrême diversité des situations que du manque de fiabilité des éléments comptables disponibles.

Les données collectées en termes de fonds de roulement n'ont en définitive pas été utilisées par la mission en raison de la trop grande insuffisance de la qualité de la comptabilité. Le tableau suivant présente, pour sept des huit établissements dans lesquels sont intervenus les inspecteurs principaux du Trésor, l'amplitude des écarts entre le calcul du FDR effectué par les établissements sur la base du questionnaire élaboré par la mission et celui réalisé par les agents de la Comptabilité publique (en €) :

⁵⁶ Ce choix est à relier au contexte général de la mission portant en premier lieu sur le patrimoine immobilier des universités. Tout d'abord, la réalisation d'une photographie financière des universités avait pour objectif principal au sein de la mission de mesurer les marges de manœuvre des établissements dans le domaine immobilier, i.e. : quelle capacité ont les universités de financer les charges (entretien et réparations) et les immobilisations relatives à la fonction immobilière ? Par ailleurs, les moyens et les délais impartis à la mission, ainsi que la volonté affichée par les ministres commanditaires d'avoir une vision la plus globale possible sur l'ensemble des universités, nécessitaient de retenir une méthodologie assez légère et de mise en œuvre relativement aisée pour les personnels des universités.

⁵⁷ Ces relances ont été faites tant auprès des présidents d'université (par l'intermédiaire de la conférence des présidents d'université), que des agents comptables (au travers de l'association des agents comptables d'université). Par ailleurs, la lettre d'envoi des questionnaires, signée par les trois corps d'inspection, insistait sur le fait que les réponses des établissements étaient indispensables pour mener à bien la mission commandée par les trois ministres. Cette même lettre mentionnait en outre explicitement que la qualité des réponses pourrait être analysée sur place par les inspecteurs principaux du Trésor, sans précision sur les université objet d'une telle démarche.

Nom de l'établissement	Calcul du FDR disponible par l'établissement	Calcul du FDR disponible par les personnels du Trésor			
		FDR minimal*		FDR maximal*	
Bordeaux III	697 654,00	1 163 323,80	(*) 66,75%	1 691 355,58	142,43%
Lille II	1 510 914,00	7 550 178,00	399,71%	7 720 839,00	411,00%
Lyon I	-2 030 655,00	7 678 090,00	478,11%	10 905 733,00	637,05%
Marne la vallée	61 603,00	-1 420 311,00	2367,24%	-1 396 688,00	2 405,59%
Nantes	2 025 326,00	1 934 383,00	4,49%	1 934 383,00	4,49%
Paris IX	4 048 104,60	3 964 431,00	2,07%	3 964 431,00	2,07%
Saint Etienne	4 287 847,00	4 682 584,84	9,21%	4 878 734,25	13,78%

(*) : valeur absolue de la différence entre les estimations produites par l'établissement et par l'IP du Trésor.

Il ressort des informations collectées deux constats principaux :

- Une grande variété des situations des établissements au regard de l'importance des retraitements à opérer (en moyenne 40%) à partir de leur comptabilité pour obtenir des données fiables et prenant en compte les engagements qu'ils ont pris (en €) :

Nom de l'établissement	FDR comptable	FDR après retraitements comptables				FDR après retraitements comptables Et prise en compte des engagements			
		FDR minimal		FDR maximal		FDR minimal		FDR maximal	
Lille II	13 203 800	13 984 761	105,90%	14 155 422	107,20%	7 550 178	57,20%	7 720 839	58,50%
Nantes	17 876 228	16 465 057	92,10%	16 465 057	92,10%	1 934 383	10,80%	1 934 383	10,80%
Strasbourg I	35 371 195	30 896 539	87,30%	30 896 539	87,30%	23 904 722	67,50%	29 774 356	84,20%
Paris IX	6 269 760	4 157 136	65,60%	4 157 136	65,60%	3 964 431	62,60%	3 964 431	62,60%
Orléans	12 691 227	9 777 259	77,00%	9 777 259	77,00%	6 949 103	54,80%	7 687 732	60,60%
Saint Etienne	8 524 035	6 109 408	71,70%	6 174 050	72,40%	4 682 584	54,90%	4 878 734	57,20%
Aix-Marseille I	22 992 714	8 945 990	38,90%	8 945 990	38,90%	1 101 919	4,80%	1 101 919	4,80%
Lyon I	24 777 238	9 309 177	37,60%	9 662 092	39,00%	6 434 449	26,00%	9 662 092	39,00%
Marne la vallée	2 743 221	1 015 975	37,00%	1 039 598	37,90%	-1 420 311	-51,80%	-1 396 688	-50,90%
Bordeaux III	6 539 116	1 682 297	25,70%	1 682 297	25,70%	1 163 323	17,80%	1 691 355	25,90%
Rennes II	5 884 215	642 287	10,90%	1 320 005	22,40%	421 318	7,20%	1 188 120	20,20%

- Une situation financière parfois tendue pour certains établissements : sur l'échantillon examiné de 11 universités, le fonds de roulement⁵⁸ ne représente en moyenne que 3,3 mois de fonctionnement après retraitements comptables. Si ce FDR reste dans tous les cas examinés supérieur au BFR, le niveau de la trésorerie reste très préoccupant pour deux des établissements dont la situation a été examinée⁵⁹. Le tableau suivant présente le niveau de la trésorerie des universités de l'échantillon tel que ressortant des travaux de la mission, comparé à la trésorerie apparaissant dans leurs comptes. Le niveau de la trésorerie calculé par la mission est également évalué en mois de fonctionnement des établissements (en €) :

⁵⁸ Destiné au financement des nouvelles immobilisations et du Besoin en Fonds de Roulement (BFR).

⁵⁹ Lyon 1 et Marne la vallée.

Nom de l'établissement	BFR retraité	FDR minimal après retraitements comptables		Trésorerie apparente en comptabilité	Différence entre trésorerie réelle et apparente	Trésorerie réelle en mois de dépenses de fonctionnement
		Brut	Net du BFR retraité = Trésorerie réelle			
Lille II	-5 922 548	13 984 761	19 907 309	22 550 204	-11,72%	10,96
Orléans	-1 493 925	9 777 259	11 271 184	12 513 750	-9,93%	5,76
Aix-Marseille I	-3 297 949	8 945 990	12 243 939	12 155 776	0,73%	4,32
Nantes	2 988 539	16 465 057	13 476 518	13 355 979	0,90%	3,77
Strasbourg I	5 261 274	30 896 539	25 635 265	28 329 087	-9,51%	3,17
Saint Etienne	-81 153	6 109 408	6 190 561	7 271 733	-14,87%	3,05
Paris IX	-138 363	4 114 746	4 295 499	5 927 692	-27,54%	3,04
Bordeaux III	-1 122 941	1 682 297	2 805 238	3 303 704	-15,09%	2,7
Rennes II	-2 051 639	642 287	2 693 926	4 685 994	-42,51%	2,32
Lyon I	2 688 421	9 309 177	6 620 756	16 499 749	-59,87%	1,5
Marne la vallée	-626 671	1 015 975	1 642 646	3 762 071	-56,34%	1,37

Surtout, ces établissements n'ont pas forcément connaissance de leur situation, comme en témoigne l'écart parfois très élevé entre le FR comptable exprimé en mois de fonctionnement et le FDR retraité :

Nom de l'établissement	FDR comptable rapporté aux dépenses de fonctionnement 2002		FDR minimal après retraitements comptables rapporté aux dépenses de fonctionnement 2002		Erreur commise sur le calcul de la marge de sécurité
	Niveau (en mois)	Classement	Niveau (en mois)	Classement	
Lille II	7,27	2	7,7	1	5,91%
Orléans	6,02	4	4,64	2	22,92%
Nantes	5	7	4,61	3	7,80%
Strasbourg I	4,38	9	3,82	4	12,79%
Aix-Marseille I	8,11	1	3,16	5	61,04%
Saint Etienne	4,2	10	3,01	6	28,33%
Paris IX	4,44	8	2,91	7	34,46%
Lyon I	5,62	5	2,11	8	62,46%
Bordeaux III	6,3	3	1,62	9	74,29%
Marne la vallée	2,3	11	0,85	10	63,04%
Rennes II	5,07	6	0,55	11	89,15%

B. L'insuffisance de moyens consacrés à la maintenance immobilière résulte pour une part significative d'arbitrages qui lui sont défavorables au sein des universités

1) Les méthodes d'allocation des ressources dans les établissements ne permettent pas d'optimiser leur affectation

De manière structurelle, la fragmentation de l'organisation budgétaire des universités rend difficile la mobilisation de leurs marges de manœuvre internes. Le budget de l'université ne se présente pas véritablement comme un budget global et cohérent dans ses priorités mais davantage comme la consolidation des budgets propres intégrés de ses différentes composantes, lesquelles sont aussi l'agrégation de nombreux centres de responsabilités, chaque entité jouissant d'une forte autonomie dans la définition de son activité.

Cette situation résulte de la conjonction de trois facteurs. La loi reconnaît d'abord une forte autonomie budgétaire aux composantes, entretenant la persistance d'une certaine tradition facultaire⁶⁰. Par ailleurs, la double tutelle sur les laboratoires, dont une partie des moyens sont également ouverts sur le budget des organismes de recherche, assoit leur indépendance. Enfin, une part importante des ressources de l'Etat est fléchée (dotations aux laboratoires, dotations contractuelles, dotations aux instituts et écoles internes, subventions d'investissement) et n'offre pas de marge de manœuvre aux présidents.

Les différentes entités budgétaires de l'université se reconnaissent comme propriétaires de leurs ressources, tant de celles qu'elles reçoivent sous la forme de subventions, que des ressources propres dégagées par leur activité et qui leur demeurent affectées directement. Les reliquats budgétaires restent acquis aux centres de responsabilité et aux composantes et sont maintenus en « réserves » propres, organisant ainsi le saupoudrage des ressources de financement de l'établissement.

En revanche, la contribution des entités budgétaires au fonctionnement de l'université se révèle parfois sans rapport avec leurs coûts ou leur capacité contributive. Dès lors, ces entités ne constituent pas de véritables centres de responsabilité.

Ainsi à l'université d'Orléans, en matière de logistique immobilière, seules les dépenses de fluides sont imputées sur le budget des composantes, alors que d'autres facteurs de coûts, tels que les différents contrats d'entretien, pourraient facilement leur être imputés, et cela même en l'absence d'outil analytique d'affectation des charges. La mission a procédé à une répartition des dépenses de logistique immobilière courantes entre composantes de l'université : la part des dépenses assumées par l'ensemble des composantes rapportées aux dépenses qu'elles occasionnent pour l'université ne s'établit qu'à 41,8 % en 2002. Dans le même temps, la relative modestie de la prise en charge de leurs coûts par les composantes est à rapprocher des résultats que certaines d'entre elles réalisent⁶¹.

Enfin, les procédures budgétaires sont faiblement développées. Les besoins sont peu exprimés et les prévisions d'activité peu discutées⁶². Pour la part qu'elles maîtrisent – i.e. hors ressources fléchées ou pré-affectées et hors ressources propres – les universités ne pratiquent pas une budgétisation assise sur l'expertise des besoins et l'arbitrage entre les priorités. Elles se contentent d'utiliser des méthodes de répartition inspirées des normes SANREMO qui deviennent dès lors une cible ; pour sa part, le taux de couverture du besoin théorique déterminé par le modèle, devient quant à lui l'unique indice quantifié de satisfaction des besoins. En ce sens les recalages à la hausse successifs du modèle ont entretenu l'insatisfaction en dépit des importantes mesures nouvelles obtenues.

L'ensemble des difficultés identifiées résulte de l'absence de méthode de pilotage de la performance, qui reposerait sur la définition d'objectifs, la connaissance des coûts et la mesure de l'efficacité. Force est de constater que cette situation est largement liée au mode de gouvernance des universités et à la faible exigence des ministères de tutelle dans ce domaine.

⁶⁰ Article L. 711-1 du code de l'éducation.

⁶¹ Entre -807 KF et +578 KF en 2002.

⁶² A Rennes-2, une procédure plus ferme a été mise en place, assise sur l'examen des demandes et l'analyse de l'exécution, sans que les outils soient encore disponibles pour permettre d'en améliorer la qualité. C'est aussi dans cette université que les dotations aux composantes sont les plus faibles en volume.

Par ailleurs, même si la réglementation budgétaire doit être précisée, notamment en ce qui concerne la notion d'équilibre réel, la tutelle budgétaire n'est pas exercée par les recteurs, chanceliers des universités⁶³. Ainsi, le contrôle des recteurs sur l'utilisation des réserves, qui est soumise à leur approbation, aurait d'une part permis de renforcer la position du président en interne et d'autre part facilité la mobilisation des ressources de financement de l'université vers les dépenses de mise en sécurité et de maintenance. L'administration centrale n'a pas davantage utilisé ce levier puissant pour garantir le succès de ses plans successifs de mise en sécurité.

2) Des marges de manœuvre au sein de la fonction immobilière...

a) L'adéquation entre besoins et moyens en termes de surfaces

Une optimisation des surfaces pourrait permettre de diminuer les coûts tant d'investissement que de fonctionnement, et constituerait une réelle marge de manœuvre.

Les programmes de constructions nouvelles sont engagés en dehors de toute réflexion globale sur les besoins, sans prise en compte, en particulier, de la tendance à la baisse généralisée des effectifs, ni de l'évolution des pratiques pédagogiques et des formations : professionnalisation, projet de LMD, sont par exemple deux sujets sur lesquels aucune analyse n'a été produite quant à leur impact en termes de besoins de surfaces d'enseignement.

Toutes ces évolutions impliqueraient une évaluation globale des besoins de surfaces d'enseignement, en même temps que devrait être mesuré l'impact des politiques nationales et régionales de recherche (en même temps aussi que le coût induit des antennes délocalisées).

Malgré l'existence au sein des rectorats de véritables capacités de projection d'effectifs⁶⁴, les universités bâtissent le plus souvent leurs projets immobiliers sur des prévisions d'effectifs peu fondées, en particulier sans prise en compte de la démographie régionale.

b) Dépenses de logistique au sens large

Comme indiqué *supra*, la mission a procédé à un calcul des coûts complets⁶⁵ de la fonction immobilière (travaux et logistique) au sein des universités d'Orléans et de Rennes 2.

Par rapport aux budgets des universités, la logistique représente des coûts élevés qui nécessiteraient un véritable suivi - rendu actuellement impossible faute de comptabilité analytique. En moyenne, ces coûts représentent 9,10 % du budget des deux universités. Rapportés aux surfaces occupées, ils présentent une extrême variété, dépendant naturellement en premier lieu de l'activité de l'université pour certains d'entre eux (certains fluides sont plus coûteux dans une université scientifique), mais également de choix de gestion, tels que l'importance de la place laissée à l'externalisation des tâches à réaliser, et de la capacité de l'établissement à négocier avec ses prestataires.

⁶³ Une circulaire de la DES datée du 05/03/2002 a rappelé les pouvoirs des recteurs en matière budgétaire, leur demandant de vérifier les documents budgétaires, de veiller à la mise en place de l'amortissement, de l'inventaire des biens ainsi que du principe d'unité des réserves de l'établissement. Par ailleurs, les recteurs sont invités à faire respecter les dispositions du statut de la fonction publique. Cependant, ils ne sont pas invités à rendre compte de leur action et ne sont pas non plus évalués dans ce domaine.

⁶⁴ En relation avec les modèles développés à l'administration centrale par la Direction de la prévision.

⁶⁵ Intégrant l'ensemble des coûts, y compris les personnels payés sur budget Etat, hors frais de pension.

Poste	Coût complet au m ² en €	
	Orléans	Rennes 2
Consommations, fluides	10,46	6,94
Ménage	6,03	9,93
Sécurité campus	2,65	1,50
Entretien espaces extérieurs	1,86	1,26
Petit entretien	9,88	7,97
Sécurité réglementaire (SHS) et assurances	0,38	0,56
Total coût des dépenses courantes	31,27	28,16

Seule une connaissance de ces coûts par la direction des universités, et surtout la comparaison de leurs performances respectives serait de nature à en favoriser la réduction⁶⁶.

3) ... Ainsi qu'au niveau des coûts en personnels

Les dépenses de personnel sont pour l'essentiel imputées sur le budget de l'Etat. Toutefois, sont imputées sur le budget des universités les dépenses d'heures complémentaires, les primes de responsabilité pédagogique et de charges administratives ainsi que la masse salariale des agents non titulaires recrutés par les établissements.

La mission a pu constater que les arbitrages internes sont favorables aux dépenses de personnel.

a) Personnels enseignants

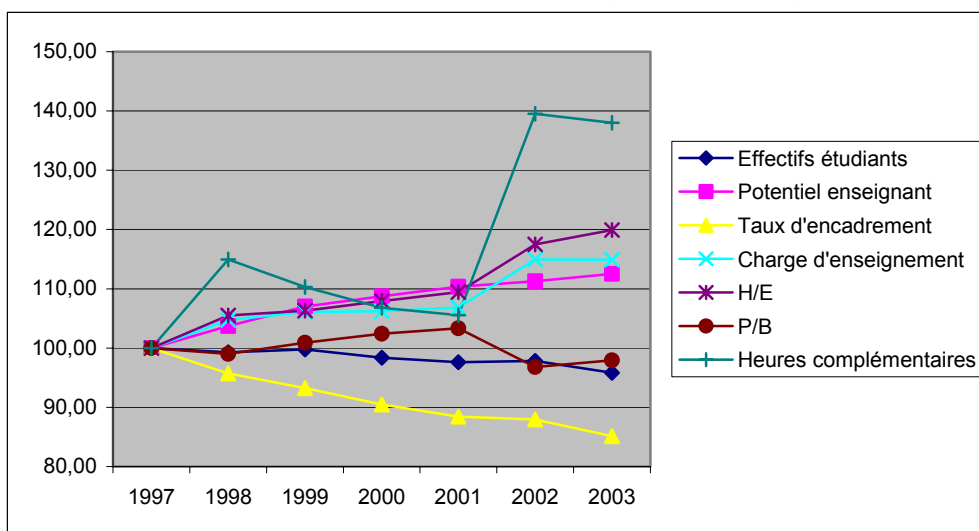
Entre 1997 et 2003, sous l'effet de la diminution des effectifs étudiants (-4,2 %) et de l'augmentation des emplois d'enseignants et du potentiel pédagogique (+12,5 %), le taux d'encadrement des étudiants s'est amélioré de 15 %. Pour autant, le besoin en heures complémentaires déterminé par le modèle SANREMO a cru de 38 %. Cette évolution s'explique par le fait que dans le même temps, le H/E⁶⁷ a été majoré de 19,9 % sous l'effet de l'augmentation des effectifs inscrits en filières à H/E élevé, notamment les filières professionnelles au développement desquelles les universités ont été fortement incitées par l'administration centrale (licence professionnelle, DESS, IUP, etc.), mais aussi des recalages successifs à la hausse du modèle (notamment en 1998 et en 2002⁶⁸).

⁶⁶ A titre de remarque, le poste « consommations, fluides » fait apparaître des chiffres voisins de 10 €/m², se révélant être la moyenne observée dans de locaux privés similaires (bureaux); cependant, les locaux universitaires ont des durées de non occupation plus importantes que celles des bureaux (de 20% à 30%).

⁶⁷ Nombre d'heures par étudiant.

⁶⁸ Cette situation a pour effet de présenter un indicateur de satisfaction des besoins (P/B) qui se dégrade de 2 % sur la période pour s'établir à 0,75 alors qu'il serait de 0,90 à H/E constant, soit une amélioration de 18 %.

Evolution des données SANREMO de 1997 à 2003 (universités et IUT)



Source : MJENR/DES/B5

Au niveau des universités, malgré l'augmentation des moyens en emplois et en crédits alloués par l'Etat, la mission a constaté que les dépenses d'heures complémentaires étaient supérieures aux dotations théoriques SANREMO et insuffisamment maîtrisées. Aucune des trois universités visitées n'a été en mesure de présenter un état fiable et exhaustif de sa charge réelle d'enseignement comparée à la charge théorique correspondant aux moyens qui lui sont alloués par l'Etat et justifiant les écarts.

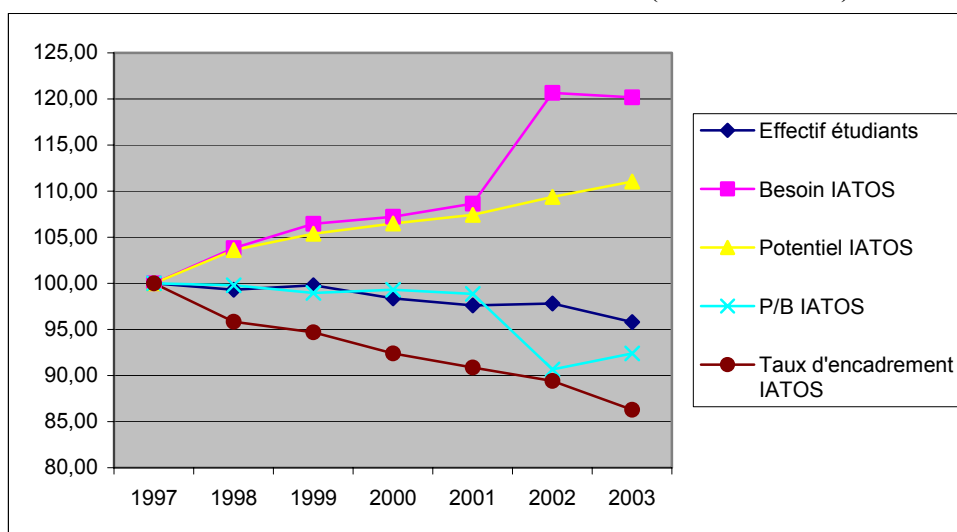
La croissance des heures complémentaires résulte principalement du développement des filières de formation, sans considération du potentiel enseignant réellement disponible, de l'amputation de ce potentiel par des décharges de service illégales ou par des attributions illégitimes de primes. L'absence de contrôle de l'administration centrale sur la conformité des formations aux maquettes habilitées, du rectorat sur la légalité de l'attribution des décharges et de l'université sur l'effectivité du service des enseignants rendent inopérants les rares verrous institués par les textes ou le conseil d'administration de l'université. A Orléans, les heures complémentaires représentent 47% de la charge de formation de l'UFR de droit, économie et gestion en 2001-2002.

Au-delà des heures complémentaires, les assouplissements progressifs des conditions d'attribution des primes liées aux responsabilités pédagogiques, administratives ou d'encadrement de la recherche ont accru le nombre de leurs bénéficiaires (de 23 à 93 pour la prime d'encadrement doctoral entre 1999 et 2003 pour Orléans). L'illégalité de certaines décisions d'attribution, parfois votées en conseil d'administration et non annulées par le recteur, l'absence de respect des textes, tendent à transformer ces primes en complément de rémunération. Le montant des primes est loin d'être négligeable : pour Orléans la prime de charges administratives et la prime de responsabilité pédagogique pour 2001-2002, si elles avaient été entièrement payées sur le budget de l'université auraient représenté plus 3 % de la DGF de 2002.

b) Personnels non enseignants

Tandis que les effectifs de non enseignants ont augmenté de 11 % et que le taux d'encadrement IATOS⁶⁹ s'est amélioré de 14 %, le besoin en IATOS a été majoré de 20,2 %, dégradant l'indice de satisfaction des besoins P/B de 7,6 %. Cette situation a entraîné la majoration de la dotation de compensation IATOS de 92,2 %. Une partie de cette évolution est la conséquence mécanique des nouvelles surfaces qui ont été ouvertes (voir *supra*) et de la montée en puissance des activités de recherche, notamment dans les universités de création récente. Mais elle est surtout la conséquence des révisions du modèle opérées notamment en 2002.

Evolution des données SANREMO de 1997 à 2003 (universités et IUT)



Source : MJENR/DES/B5

L'augmentation des moyens alloués par l'Etat en personnels n'a pas remis en cause les recrutements d'agents non titulaires sur le budget des établissements. Bien au contraire, la direction de l'enseignement supérieur reconnaissait dans le même temps des besoins croissants pour lesquels la DGF a été majorée en compensation, au détriment d'une revalorisation des dotations de logistique immobilière.

Pour autant, les universités sont soumises de plein droit au statut général de la fonction publique, à l'exception des agents recrutés dans le cadre des services d'activités industrielles et commerciales qui bénéficient d'une dérogation légale. Ces dispositions sont largement ignorées dans la gestion des trois universités visitées, si bien qu'elles ont à supporter le coût d'une masse salariale importante et rigide. A l'université de Strasbourg-1, l'établissement offre même à ses agents contractuels des rémunérations et un plan de carrière calqués sur le régime applicable aux ITARF⁷⁰. Les arbitrages très favorables aux agents s'expriment également dans la politique indemnitaire de l'université en faveur des bas salaires ou de l'alignement des indemnités versées aux ASU⁷¹ sur celles versées aux ITARF par le biais d'indemnités pour travaux supplémentaires sans service fait.

⁶⁹ Personnels Ingénieurs, Administratifs, Techniciens, Ouvriers et de Service.

⁷⁰ Personnels Ingénieurs, Techniciens, Administratifs de Recherche et de Formation.

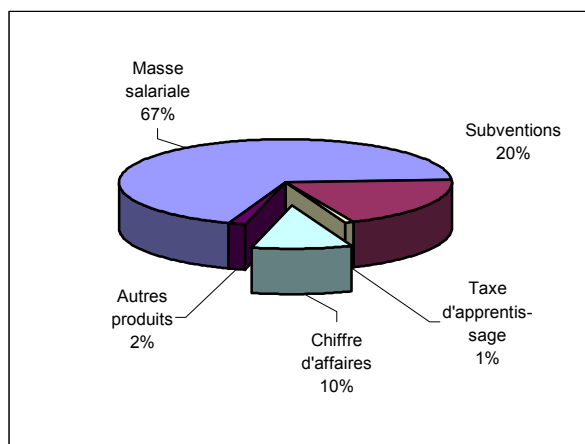
⁷¹ Personnels Agents de l'Administration Scolaire et Universitaire.

Dans le même temps, le temps de travail des agents est inférieur de 6 % à la durée légale. A l'université de Strasbourg-1, le temps de travail annuel des personnels IATOS pouvait être évalué à seulement 1 450 heures (après décompte le plus favorable des avantages divers) contre 1 572 heures théoriques, soit une perte de potentiel IATOS de 86 agents ETP.

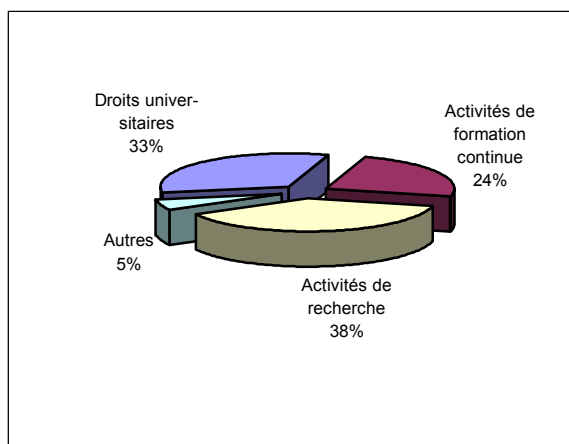
4) Les marges de manœuvre susceptibles d'être attendues des ressources propres sont limitées

L'autonomie financière des universités est très faible. Leur « chiffre d'affaires » représente moins du tiers (31%) de leurs ressources budgétaires, et seulement 10 % de leurs ressources totales. Il se répartit pour l'essentiel en trois masses : droits universitaires (33 %), formation continue (24 %), et activités de recherche (38 %).

Ressources consolidées des universités (2000)



Chiffre d'affaires des universités (2000)



a) Produits des formations

Les activités de *formation initiale* conduisant à un diplôme national offrent peu de marges de manœuvre aux universités au titre des ressources propres puisque les droits de scolarité sont fixés par arrêté⁷². Dans ce domaine, les marges de manœuvre naissent davantage de la maîtrise des coûts (voir *supra*). S'agissant des formations débouchant sur des diplômes d'établissement, la liberté tarifaire laissée aux universités n'est pas apparue assise sur une connaissance précise des coûts induits par ces activités supplémentaires.

La place des universités sur le marché de la *formation continue* est faible⁷³, même si la situation est contrastée selon les universités. Le développement de telles ressources est étroitement liée à la stratégie de l'établissement, et dépend elle-même très largement de la structure de l'offre comme de la demande. En outre, cette mission statutaire des universités se révèle pour elles peu rémunératrice par principe lorsque les textes sont appliqués (ce qui n'est pas toujours le cas, comme l'a relevé la mission) :

- s'agissant des stagiaires de la formation continue accueillis dans les cursus de formation initiale, l'équilibre financier des conventions de formation est

⁷² Sans qu'il y ait pour autant de lien entre le niveau des droits d'inscription, la dotation théorique (estimation des besoins) et la dotation réelle.

⁷³ En 1999, le marché de la formation professionnelle continue (champ de l'activité encadrée par le code du travail) était de 6 463 M€. Le chiffre d'affaires des universités (incluant établissements rattachés) était de 157 M€, soit 2,4 % du marché alors qu'elles ont produit 3,94 % des heures-stagiaires.

intrinsèquement compromis par les textes et les modalités de leur prise en charge dans SANREMO ;

- les dépenses réalisées à ce titre doivent être rattachables aux prestations rendues et les excédents dégagés ne sont pas mobilisables autrement que pour le développement de la formation continue pendant les trois années qui suivent leur constatation.

La taxe d'apprentissage⁷⁴ constitue pour les universités une marge de manœuvre dont le produit affecté (tout comme l'est celui de la formation continue) leur permet d'alléger le coût des formations professionnelles les plus coûteuses et, partant, de les équilibrer plus facilement. Cependant, les universités dans leur ensemble sont faiblement mobilisées sur cette potentialité de ressources : en 2000, les établissements d'enseignement ont reçu un total de 823,69 M€, dont 192,69 M€ ont été versés aux établissements d'enseignement supérieur : 111,41 M€ dans le secteur privé et 81,28 M€ dans le secteur public. Au total, les ressources issues de la taxe d'apprentissage destinées à l'enseignement supérieur représentaient 243,50 €/étudiant dans le secteur public et 1 627,40 €/étudiant dans le secteur privé⁷⁵, soit 6,7 fois plus. Cette situation tend à montrer que les établissements publics d'enseignement supérieur disposent d'une réelle marge de progression.

b) Produits de la recherche

Nonobstant les dispositions de l'article 6 du décret du 17 novembre 1980⁷⁶, les prestations ne sont pas facturées aux entreprises à leur coût de revient, notamment parce que le seuil d'équilibre financier des opérations réalisées pour le compte ou avec des tiers n'est pas déterminé. La préoccupation première des laboratoires est de couvrir les seuls coûts directement imputables à leur budget, ce qui ne suffit pas à couvrir le coût marginal de ces opérations. Ainsi, les charges liées au patrimoine, au premier rang desquels les charges d'amortissement des immeubles, sont minorées ou ignorées. En fait, la demande semble souvent se situer plutôt du côté des laboratoires qui cherchent à accroître leur activité par le financement de « thésards » et de « post-doctorants » que des entreprises, ce qui ne place pas les universités dans la meilleure position pour obtenir un prix en rapport avec les coûts ainsi qu'un partage équitable des droits sur les résultats.

⁷⁴ La taxe d'apprentissage est une « imposition de toutes natures » assise sur le montant des salaires bruts versés par les entreprises au cours de l'année précédente, dont le taux est 0,5% (0,2 % en Alsace-Moselle). Le produit de la taxe est versé au Trésor. Toutefois les entreprises peuvent déduire du montant de l'impôt certaines catégories de dépenses, dont les subventions aux établissements d'enseignement public ou privé dispensant des premières formations technologiques.

⁷⁵ MEN/DPD, Repères et références statistiques, édition 2002, pages 280-281.

⁷⁶ L'article 6 du décret du 17 novembre 1980 dispose que les prestations de services de recherche doivent être facturées à un prix supérieur ou égal au prix de revient et que dans les contrats de collaboration, le bénéfice tiré par les tiers doit être inférieur ou égal à leur apport dans la collaboration. Ces dispositions répondent aux impératifs de l'encadrement communautaire de 1996. Le fait que la commande émane d'une personne publique ne crée aucune situation dérogatoire.

Par ailleurs, une part importante des ressources contractuelles échappe au budget des universités. Il s'agit des rémunérations des activités de consultation ou de recherche privées des enseignants chercheurs (autorisées par les textes) qui leur reviennent directement⁷⁷. C'est aussi le cas lorsque des structures externes de valorisation détournent des ressources de l'université. A Orléans, une association est chargée de la gestion d'une partie des contrats de recherche de l'université, en concurrence avec les propres services de l'établissement et du CNRS : ces derniers supportent avec l'Etat l'essentiel des coûts (personnel, immobilier, frais généraux, etc.) mais l'association ne reverse que 4 % du chiffre d'affaires et garde les 96 % restants (7 % pour son fonctionnement propre, le solde au profit des laboratoires)⁷⁸. Une situation comparable a été constatée à l'université de Rennes 2.

Sur la durée, le développement des ressources contractuelles issues de la recherche se traduit dès lors par des coûts de long terme, tels que le développement de surfaces complémentaires ou les charges de personnels, et cela sans garantie sur le volume des produits attendus. Ainsi, la mission a pu constater à l'université de Strasbourg-1 que la disparition du marché des Laboratoires Universitaires d'Analyse Médicale (LUAM, dépendant de l'UFR de médecine) a engendré une perte de ressources sans que l'université puisse l'anticiper en corrigeant à la baisse sa masse salariale. La reprise de l'activité des LUAM par les Hôpitaux universitaires de Strasbourg (HUS) s'est finalement traduite par la décision d'octroyer à l'université une subvention d'équilibre de 210 MF (32 M€) sur sept ans. De même une subvention d'équilibre est demandée pour l'Institut de Génie Biologique Moléculaire et Cellulaire (IGBMC).

III. PRÉCONISATIONS DE LA MISSION

La mission a choisi d'élaborer deux séries de préconisations : la première porte sur le pilotage financier et budgétaire des établissements ; la seconde vise à favoriser une meilleure gestion de leur patrimoine immobilier. Elles trouvent leur cohérence dans la promotion d'une plus grande responsabilité des établissements dans l'exercice de leur autonomie qui doit être confortée par l'amélioration des relations contractuelles entre l'Etat et les universités mais aussi par la mise en œuvre des contrôles prévus par les textes.

La mission propose de passer d'un management par la ressource, à un management stratégique des universités, où les notions de projet, de résultat, de performance et d'indicateurs sont au cœur d'une nouvelle politique contractuelle qui permet à la tutelle d'orienter *a priori* et de contrôler *a posteriori* l'ensemble des actions des universités. Il s'agit de redonner tout son sens à l'article 20 de la loi du 26 janvier 1984 qui fonde l'ensemble des relations entre les universités et leur tutelle sur la politique contractuelle. Cette réflexion est actuellement l'objet d'une étude par l'IGAENR dans le cadre de sa mission sur l'autonomie des universités.

⁷⁷ ... et constituent en même temps une perte de potentiel pour l'université en temps de recherche publique ; cette situation posant la question de la maîtrise par les universités du temps de travail des enseignants-chercheurs et de la réalité du service fait pour la partie « recherche » de leurs obligations de service.

⁷⁸ L'importance des résultats dégagés a contraint l'association à s'acquitter d'un impôt sur les sociétés pour 300 kF, alors que ses charges réelles étaient donc minorées.

A. Préconisations en matière financière, budgétaire et comptable

1) *Gestion financière des universités*

a) Améliorer les pratiques comptables afin de donner une image plus fidèle de la situation financière des universités

Les principes comptables définis dans l'instruction M93 doivent être rappelés et respectés. Pour cela, l'action des services pourrait être appuyée par l'apport d'un soutien méthodologique : diffusion de fiches notamment sur des sujets identifiés par la mission (voir l'annexe portant sur la situation financière des universités), précisions à apporter dans la M93 sur certains points, réalisation et diffusion d'un guide de clôture des exercices.

Les moyens matériels et humains alloués aux fonctions comptables doivent par ailleurs être améliorés.

b) Le pilotage des moyens doit être structuré par une direction financière centralisée et renforcée

Le budget doit décliner le plan stratégique de l'établissement. La direction financière doit animer une procédure budgétaire qui repose sur une meilleure connaissance de la consommation des moyens et sur la mesure de la performance et des résultats des composantes et des services centraux.

Le contrôle de gestion doit être développé. Des outils de connaissance des coûts doivent être élaborés au service d'une meilleure allocation des moyens mais aussi pour déterminer l'équilibre financier des activités de l'université, notamment celles qui sont facturées aux tiers.

Les universités disposent de moyens pour attirer des compétences sur les postes de responsabilité financière. Elles ont la possibilité de moduler les primes et donc d'intéresser les agents à occuper les fonctions qu'elles jugent prioritaires. Par ailleurs, le statut particulier des ITARF permet également de recruter des compétences spécifiques (cf. notamment le cas de Strasbourg-I pour la DRH, la DAFE, le DEPULP⁷⁹ et ULP-Industrie dont les cadres sont des ingénieurs de recherche). Les requalifications des emplois de C en A permettraient aussi de renforcer les services financiers.

Au demeurant, l'attrait des fonctions de secrétaire général et de chef de service dans une université est fortement lié aux responsabilités effectives qui leurs sont confiées et au degré de leur intégration dans le management des établissements. Les missions du secrétaire général pourraient en particulier être davantage clarifiées et standardisées. A défaut de visibilité et de garantie sur l'envergure du poste, sur la répartition des pouvoirs avec l'exécutif élu et enfin sur les perspectives offertes à moyen terme, il est peu probable que les universités puissent recruter massivement les compétences qui sont nécessaires aux enjeux de la gestion des établissements.

⁷⁹ Direction des Ressources Humaines, Direction des Affaires Financières, Département d'Education Permanente de l'Université Louis Pasteur.

Sur la logistique, une meilleure connaissance des coûts doit par exemple permettre d'optimiser la ressource et en particulier de se prononcer sur l'opportunité d'externaliser certaines fonctions logistiques. A ce titre, le recours à des entreprises de *facility management*⁸⁰ pourrait être expérimenté.

S'agissant des dépenses de personnel, le niveau des heures complémentaires doit être choisi au regard de la politique pédagogique de l'établissement mais aussi de ses possibilités budgétaires. Cela suppose que la charge réelle d'enseignement soit connue, maîtrisée et suivie. De même, les décharges de services et les primes de toute nature doivent être contenues et les textes les définissant respectés. Les recrutements d'agents non titulaires et les avantages divers accordés aux personnels doivent être limités aux situations prévues par la loi. L'évolution de la masse salariale ne doit pas conduire à une rigidification excessive des charges de l'université.

c) Renforcer l'unité budgétaire des universités

Le développement de la gouvernance interne et le positionnement du président se heurtent à l'indépendance des composantes et de leurs démembrements. Les budgets propres intégrés des composantes et leurs centres de responsabilités peuvent entraver la mobilisation des marges de manœuvre. Par ailleurs, les relations entre les ordonnateurs secondaires et l'ordonnateur principal sont très insuffisamment hiérarchisées ce qui nuit à la tenue des comptes et à l'information financière.

Les dispositions légales et réglementaires qui favorisent la persistance des pratiques contraires à l'unité budgétaire des établissements pourraient être supprimées dans le cadre du projet de loi sur l'autonomie des universités.

Par ailleurs, les recteurs doivent mettre en œuvre leurs prérogatives pour aider les présidents à mobiliser les ressources de financement de l'établissement (par exemple, les prélèvements sur réserves sont limités par les textes et sont soumis à son approbation).

2) Développer la politique contractuelle et améliorer l'exercice de la tutelle sur les établissements

a) Les relations entre l'Etat et les établissements doivent s'inscrire dans le cadre d'une procédure contractuelle renouvée et élargie à l'ensemble des moyens attribués par l'Etat

La politique contractuelle est la procédure prévue à l'article L. 711-1 du code de l'éducation ; elle vise à mettre en cohérence les objectifs de l'Etat, qui finance 84 % de l'activité des établissements, et l'autonomie que la loi reconnaît aux universités.

Sans avoir véritablement procédé à son expertise exhaustive, la mission a toutefois constaté ses effets positifs sur la gouvernance interne des établissements ainsi que ses marges de développement et d'amélioration. Les axes stratégiques des projets d'établissements doivent donner lieu à la formulation d'objectifs précis, associés à des indicateurs quantifiés permettant de mesurer les résultats obtenus par l'établissement. Ils doivent être réalistes et en rapport avec ses moyens. L'évaluation des résultats doit avoir des conséquences concrètes, positives ou négatives, qui donnent tout leur sens au contrat. A défaut, l'ambition des projets stratégiques serait plus limitée et la nécessité d'honorer les engagements apparaîtrait facultative.

⁸⁰ Entreprises dont l'activité consiste à rechercher, pour le compte d'organismes ou d'autres entreprises, des économies dans leur gestion (logistique notamment, par le regroupement de contrats d'approvisionnement de fluides par exemple, ou encore la rationalisation de procédures internes d'achat).

Ils doivent être également homogènes pour permettre de comparer les établissements entre eux sur les résultats obtenus dans l'exercice de leurs missions et sur l'efficacité sur de leur gestion. Les ajustements des dotations sur critères entre établissements seraient ainsi davantage objectivées.

L'assiette des contrats quadriennaux doit être élargie à l'ensemble des moyens des établissements. Les moyens attribués par l'Etat ne doivent plus être fléchés mais alloués sous la forme d'une dotation globale⁸¹.

La détermination d'objectifs quantifiés qui expriment les attentes de l'Etat vis-à-vis des établissements, les exigences de comptes rendus sur l'emploi des moyens et leur fongibilité réelle, en cohérence avec l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances, sont de nature à renforcer la légitimité interne et les prérogatives budgétaires du président.

b) La tutelle budgétaire du recteur doit être organisée

Le contrôle *a priori* du recteur, chancelier des universités, sur le budget des établissements doit être effectif. Il a pour fonction de vérifier que le budget est présenté en équilibre réel et que le développement de l'établissement est compatible avec ses ressources de financement. L'exercice de cette fonction suppose que le tutelle budgétaire dispose de comptes donnant une image fidèle de la situation financière de l'établissement.

La cellule « Enseignement supérieur » du rectorat doit être renforcée par des agents disposant de solides compétences administratives et financières. Elle devrait être placée sous l'autorité d'un cadre supérieur et ses moyens identifiés⁸². Sur le plan qualitatif, la structuration d'un vivier de compétences internes au ministère de l'éducation nationale apparaît indispensable pour occuper les fonctions, de gestion, de tutelle et d'audit. Des compétences externes pourraient aussi être sollicitées notamment auprès du réseau du Trésor public. Cependant, les mêmes exigences que celles décrites ci-dessus en ce qui concernait le pilotage au sein de la direction financière des établissements s'appliquent pour ces fonctions si on veut les rendre attractives.

c) La fiabilité des comptes doit être certifiée

Afin que le conseil d'administration, la direction de l'établissement et les autorités de tutelle disposent d'une image fidèle de la situation financière des établissements pour fonder leurs décisions financières et budgétaires, la mission estime que la sincérité des comptes devrait être certifiée ; pour cela, deux voies sont proposées :

-1°) Les comptes pourraient être soumis aux vérifications d'un commissaire aux comptes

⁸¹ Sous réserve des décisions qui seront prises sur la constitution des programmes. Si les universités émargent à plusieurs programmes, la fongibilité des moyens alloués par l'Etat est contestable. Par ailleurs, cette recommandation est présentée à périmètre constant. La question du transfert de la masse salariale appelle notamment une réflexion distincte de la présente enquête.

⁸² Les emplois et les crédits seront inscrits sur le programme de l'enseignement supérieur et seront délégués au Chancelier sous la forme d'un budget opérationnel de programme distinct de celui des programmes de l'enseignement scolaire avec lesquels ils ne seront pas fongibles.

Compte tenu des enjeux financiers et des constats réalisés par la mission, le projet de loi sur l'autonomie pourrait disposer que les comptes financiers soient soumis aux vérifications d'un commissaire aux comptes, conformément aux orientations de la loi sur la sécurité financière.

Cette loi prévoit en son article 135 que dès lors que les établissements publics de l'Etat contrôlent une ou plusieurs personnes morales ou qu'ils exercent une influence notable au sens de l'article L. 233-16 et suivants du code de commerce, l'ensemble qu'ils constituent avec les personnes morales qu'ils contrôlent est tenu d'établir et de publier des comptes consolidés.

Cette obligation ne s'impose pas lorsque l'ensemble constitué par les établissements publics et les personnes morales qu'ils contrôlent ne dépasse pas pendant deux exercices successifs, sur la base des derniers comptes annuels arrêtés, une taille déterminée par référence à deux des trois critères suivants (décret n° 86-221 du 17 février 1986) :

- chiffre d'affaires supérieur à 30 M€ ;
- nombre de salariés permanents supérieures à 250 ;
- total du bilan supérieur à 15 M€.

Les établissements publics de l'Etat, qu'ils soient ou non soumis aux règles de la comptabilité publique, lorsqu'ils établissent des comptes consolidés, sont tenus de nommer au moins deux commissaires aux comptes et deux supplémentaires.

Quand ils ne sont pas dans l'obligation d'établir des comptes consolidés, les établissements publics peuvent nommer au moins un commissaire aux comptes et un suppléant. Il en va de même dans les GIP dont l'Etat ou un de ses établissements publics sont membres.

Les commissaires aux comptes des établissements publics de l'Etat sont nommés, sur proposition des organes dirigeants, par le ministre chargé de l'économie.

Certaines universités sont susceptibles d'être soumises à ces nouvelles obligations de consolidation et aux vérifications de deux commissaires aux comptes. Les autres EPSCP pourraient également choisir d'avoir recours à la certification des comptes d'un commissaire aux comptes.

-2°) Ils pourraient être soumis aux vérifications du trésorier-payeur général étendue à la sincérité des comptes

La gestion des agents comptables est actuellement soumise au contrôle du trésorier-payeur général territorialement compétent en application de l'article 189 du règlement général sur la comptabilité publique.

Si la solution consistant à faire certifier les comptes financiers par un commissaire aux comptes n'était pas jugée opportune, cette fonction pourrait être assurée par le trésorier-payeur général. Les vérifications seraient réalisées sous son autorité par les inspecteurs principaux vérificateurs du Trésor public. Les vérifications seraient étendues à la sincérité des comptes et non plus seulement limitées à la tenue des comptes. Le rapport serait présenté au conseil d'administration, à l'instar de celui d'un commissaire aux comptes.

B. Préconisations en matière de gestion immobilière⁸³

1) Accroître la visibilité et le contrôle de la stratégie immobilière des universités

Des schémas directeurs immobiliers pluriannuels – partie intégrante du projet d'établissement - doivent être élaborés par les universités à partir d'un bilan de l'existant. Ils doivent mettre en adéquation des besoins objectifs (prenant en compte l'évolution des effectifs et des enseignements, la recherche) et le patrimoine disponible, et permettre en particulier de rationaliser les choix d'éventuelles constructions nouvelles ou au contraire envisager d'éventuels transferts de propriété des bâtiments existants.

Ils doivent englober et mettre en adéquation l'ensemble des sujets touchant à l'immobilier (maintenance, mise en sécurité, améliorations) et permettre la rationalisation des choix à opérer, entre par exemple des extensions de surfaces, des reconstructions, des gros travaux, la mise en sécurité des bâtiments.

C'est à la lumière de ces schémas directeurs que devraient être pris les différents engagements vis-à-vis des universités, en particulier ceux qui sont pris dans le cadre des CPER. Compte tenu de l'évolution des effectifs d'étudiants, de telles démarches doivent permettre de limiter les créations de surfaces nouvelles et de mieux prendre en compte les travaux à effectuer sur le patrimoine existant. Ces schémas devraient conduire à réévaluer, le cas échéant, les engagements souscrits dans le cadre du CPER, et à s'interroger sur la pérennité de certaines délocalisations.

Le Recteur Chancelier devrait être chargé de la mise en cohérence des schémas des établissements relevant de son académie.

S'insérant dans le dispositif contractuel universités/tutelle, ces schémas devront enfin faire l'objet d'évaluation par celle-ci.

2) Renforcer l'efficacité et le professionnalisme de la fonction immobilière et logistique des universités

La mission a identifié trois principaux champs sur lesquels un renforcement semble nécessaire :

- Fonder les programmes d'investissements immobiliers sur une connaissance précise du patrimoine et sur l'établissement de documents de programmation à moyen terme (schémas directeurs, comprenant plan de maintenance et plan de mise en sécurité), approuvés par l'université dans son ensemble et ainsi légitimés.

⁸³ La mission n'a ni retenu ni expertisé la piste de l'externalisation globale de la fonction immobilière consistant à la confier à une ou plusieurs entités dont ce serait le métier - métier qu'elles exerceraient donc de manière plus professionnelle. En effet, d'une part la voie générale de progrès retenue pour les universités est celle d'une responsabilisation sur l'ensemble de leurs fonctions, d'autre part, des réflexions sont conduites par ailleurs sur ce mode de gestion du patrimoine immobilier public.

- Organiser, à partir d'outils de « reporting », un meilleur suivi de la fonction immobilière, qui renforce le pouvoir de la direction de l'université en accroissant sa capacité de pilotage, en même temps que l'auditabilité de l'ensemble du dispositif. Un suivi pluriannuel « technico-financier » doit être rendu effectivement possible, qui permette de juger de l'avancement des plans d'investissement, conduise à la mise à jour annuelle de ces plans et favorise l'évaluation de la fonction.
- Mettre à disposition des outils, des méthodes et une connaissance partagée des coûts de travaux et d'exploitation, à partir des informations existantes dans les universités et dans d'autres secteurs de l'immobilier. Ceci permettrait de situer les performances de chaque université, tant pour elle-même que pour la tutelle, par rapport aux bonnes pratiques, et par rapport à des standards (dont les coûts logistiques). De ce fait la programmation présenterait une plus grande fiabilité.

Plusieurs voies d'action devraient contribuer à la réalisation de tels progrès.

Au niveau local, le regroupement des compétences entre universités géographiquement proches devrait être recherché : les économies d'échelle permettraient d'améliorer l'efficacité dans la gestion immobilière, et faciliteraient le recrutement de compétences immobilières.

Au niveau de la tutelle, une capacité d'expertise technique doit être mise en place. En particulier, la tutelle doit être mise en mesure de porter un jugement sur la qualité de la programmation des différents types de travaux, d'en assurer un suivi véritable, et de vérifier que la maintenance structurelle n'est pas négligée. Le dialogue qui pourra être ainsi institué entre la tutelle et les universités incitera celles-ci à progresser.

Quitte à faire appel à des compétences externes, le réseau des services immobiliers des universités devrait bénéficier d'une animation technique, consistant à élaborer des références de coûts et de méthodes, faire connaître les expériences intéressantes développées au sein du réseau ou dans d'autres secteurs, organiser les échanges d'expériences et les actions de formation.

3) Favoriser l'optimisation des surfaces existantes

La gestion des locaux doit être centralisée afin d'en favoriser la mutualisation, à l'aide d'outils de pilotage. Au-delà de l'optimisation des surfaces, cette centralisation permet d'apprécier de façon objective les réels besoins de locaux supplémentaires lorsque des demandes sont exprimées. Dans ce cadre, il est impératif d'étendre, dans la semaine et dans l'année, la durée de l'année universitaire et plus largement la durée d'utilisation des locaux.

4) Un nouveau système de financement visant à casser l'effet déresponsabilisant de l'actuel dispositif

a) Objectifs du nouveau dispositif de financement des travaux de maintenance immobilière

Le dispositif proposé par la mission poursuit deux objectifs :

- Garantir un niveau de maintenance satisfaisant pour l'ensemble des surfaces des établissements,

- Responsabiliser les établissements sur l'adéquation de leurs surfaces à leurs besoins et à leurs ressources.

La mission a écarté les solutions suivantes, qui ne répondent pas à ces objectifs, ou seraient irréalistes dans leur mise en oeuvre :

- une dotation spécifique n'est pas envisageable en raison de son caractère forfaitaire qui ne tient pas suffisamment compte de la réalité des besoins, variables selon les établissements, et se heurte trop à l'actuelle démarche d'autonomie et de responsabilisation ; une telle modalité de financement ne responsabilise pas sur l'adéquation des surfaces aux besoins ;
- une dotation d'équilibre déterminée par la différence entre les ressources propres et les charges, qui exigerait d'ores et déjà une tenue des comptes rigoureuse et, au-delà, supposerait que la tutelle soit en mesure de se prononcer sur le niveau des charges et des produits (notamment en ce qui concerne l'ensemble des coûts de gestion des universités et leurs ressources propres).

b) Economie générale du dispositif de financement proposé

Partant du constat qu'à l'heure actuelle, les ressources internes des universités et les marges de manœuvre budgétaires du ministère (en particulier les mesures nouvelles) sont faiblement mobilisées sur les dépenses de maintenance, celles-ci doivent être désormais considérées comme des dépenses obligatoires au sens de l'article 24 du décret du 14 janvier 1994 dans les universités.

Ces dépenses seraient programmées conformément à des plans de maintenance. Ceux-ci prendraient la forme de programmes de travaux sur huit ans, classés par ordre de priorité et reposant eux-mêmes sur des diagnostics initiaux portant sur l'état des bâtiments universitaires.

Les plans de maintenance et les diagnostics initiaux seraient élaborés selon un cahier des charges commun à l'ensemble des universités, arrêté par l'administration centrale après consultation d'un groupe d'experts et de professionnels. Ce cahier des charges préciserait les méthodes à mettre en œuvre pour réaliser le diagnostic initial, élaborer les plans de maintenance de travaux, et gérer leur mise en œuvre. Le cahier des charges définirait également la forme des plans de maintenance afin d'en assurer l'homogénéité, pour en faciliter la validation et le suivi par la tutelle.

Le diagnostic initial ainsi que le plan de maintenance seraient réalisés par les universités elles-mêmes, avec le concours de prestataires extérieurs sélectionnés et mandatés par la tutelle.

La tutelle (DES) validerait les plans de maintenance à partir des diagnostics produits, dans le cadre de sa négociation des contrats quadriennaux avec les universités. Elle veillerait en particulier à :

- l'articulation de ces plans avec les schémas directeurs immobiliers des établissements (voir ci-dessus, la première des préconisations de la mission en matière de gestion immobilière),
- leur adéquation au cahier des charges national,

- la prise en compte de la maintenance structurelle, avec l'aide du service spécialisé du ministère de l'équipement (Centre d'Etudes sur les Réseaux de transport, l'urbanisme et les constructions publiques - CERTU),
- et plus généralement, le respect du niveau adéquat de dépenses consacrées à la maintenance immobilière au regard des besoins exprimés à travers le diagnostic.

c) Volet financier

Sur le plan financier, le volume et l'échéancier du plan de maintenance seraient négociés et arrêtés dans le cadre du contrat quadriennal.

L'ensemble des moyens alloués aux universités prendrait la forme d'une dotation globale. Les crédits alloués à la maintenance et à terme à la sécurité ne devraient plus donner lieu à allocation spécifique – cela se traduisant par la suppression de l'actuel chapitre 66-72, dont les crédits sont transférés au chapitre 36-11.

Chaque année, les crédits seraient ouverts dans les établissements conformément à l'échéancier des plans de maintenance (sécurité comprise). Les reliquats de crédits constatés en fins d'exercices (crédits ouverts – dépenses mandatées – engagements non soldés) devraient être reportés sur l'exercice suivant⁸⁴.

La mise en œuvre de ce dispositif s'imposerait aux établissements qui devraient donc dégager les ressources pour financer leurs plans de maintenance.

Le transfert de la propriété des bâtiments dans le cadre de la dévolution du patrimoine aux établissements leur permettrait de garder le bénéfice des éventuelles cessions d'actifs, tout comme la révision des programmes de constructions nouvelles envisagés dans le cadre du plan U3M, telle qu'elle est par ailleurs préconisée par la mission.

L'augmentation des dépenses de maintenance pourrait également être gagée par des économies possibles sur les autres postes de dépense immobilière (externalisation de certaines prestations) ou par l'optimisation de l'allocation des ressources internes.

Par ailleurs, les marges de manœuvre budgétaires au niveau du budget de l'enseignement supérieur pourraient être affectées en priorité à l'augmentation de la DGF pour tenir compte de la remise à niveau de la dépense de maintenance

d) Contrôle et suivi

L'inscription des dépenses de maintenance (telles qu'arrêtées dans les plans de maintenance) au budget primitif des universités doit être contrôlée par le recteur, ainsi que le compte rendu d'exécution qui doit être joint au compte financier.

Un bilan serait dressé à l'issue du contrat quadriennal afin de vérifier l'exécution du plan de maintenance. Dans le même temps une actualisation du diagnostic des bâtiments serait présentée à la DES permettant d'évaluer l'état du bâti et son évolution (évaluation des actions réalisées) d'une part, et de préparer le nouveau plan de maintenance d'autre part.

⁸⁴ Lorsque ces travaux constituent des charges et non des immobilisations au sens de la réglementation comptable, ils doivent donner lieu à provisions pour grosses réparations reprises sur les exercices suivants lorsque les travaux sont réalisés.

5) Un dispositif pour assurer la mise en sécurité du patrimoine

Le premier objectif est de même nature que pour la maintenance : garantir la mise en sécurité du patrimoine dans des délais raisonnables.

Les dépenses de mise en sécurité doivent donc être, elles aussi considérées comme des dépenses obligatoires. La mise en œuvre effective des schémas directeurs doit être assurée dans ce cadre.

A court terme, l'objectif devrait être d'avoir terminé pour 2006 tous les travaux destinés à répondre aux problèmes de sécurité des personnes dans les Etablissements Recevant du Public (ERP) et les schémas directeurs existants devraient, si nécessaire, être amendés en conséquence. L'importance et l'urgence de ce qui reste à accomplir en la matière ont été soulignés *supra*.

L'IGAENR et le CGPC considèrent que le dispositif de financement de la maintenance, dont les grandes lignes ont été présentées, ne peut dans l'immédiat constituer la réponse unique pour atteindre cet objectif en matière de sécurité.

Ce dispositif n'a pas été expertisé par la mission aux niveaux de sa mise en œuvre et de son efficacité. En particulier les marges de manœuvre réellement disponibles dans les universités n'ont pu être précisées. Le pari que constitue le seul appel à celui-ci, s'il peut être pris pour la maintenance où les dépenses peuvent être lissées dans le temps, leur paraît trop incertain en matière de sécurité où les risques sont graves.

Les financements complémentaires qui pourront être dégagés par l'Etat, notamment par redéploiements des sommes prévues pour des constructions nouvelles désormais moins justifiées, et par les universités, risquent dans certains sites de ne pas être suffisants pour atteindre cet objectif. Et dans ce cas une pression s'exercerait pour limiter le contenu des dépenses de sécurité dites obligatoires.

Les deux inspections proposent donc que soient étudiées, pour des situations qui s'avèreraient critiques, des solutions telles que le recours à l'emprunt ou au partenariat public/privé (tiers investisseurs).

Concernant cette dernière formule du partenariat public/privé, elles constatent qu'elle est développée dans d'autres secteurs immobiliers et jugent qu'elle peut s'appliquer dans le cas des universités aux bâtiments nécessitant des opérations importantes de mise en sécurité. Elle pourrait aussi viser d'autres améliorations souhaitables des performances des bâtiments concernés, comme par exemple les performances énergétiques qui génèreraient des économies de fonctionnement. Elle devrait faire bien sûr l'objet, avant d'être adoptée sur un site, d'un examen précis de son opportunité, des avantages escomptés et du contenu de l'opération, et s'inscrire dans la contractualisation entre l'Etat et les universités.

Dans l'avenir, la mise à niveau des bâtiments anciens ayant été faite, les dépenses de sécurité n'ayant pas un caractère récurrent devraient être sensiblement moins importantes et pouvoir être intégrées dans les dépenses d'amélioration du patrimoine

Le dispositif de financement de la mise en sécurité serait alors analogue à celui qui a été présenté pour la maintenance.

Comme l'IGAENR et le CGPC, l'IGF estime que les travaux urgents de mise en sécurité des bâtiments universitaires doivent être réalisés. Les retards pris dans ce domaine résultent au premier chef d'arbitrages défavorables, tant au niveau de l'Etat que des universités elles-mêmes.

Partant de ce constat, et également comme l'IGAENR et le CGPC, l'IGF propose de conférer désormais un caractère prioritaire et obligatoire à l'ensemble des dépenses de mise en sécurité et de maintenance, afin qu'elles s'imposent aux choix budgétaires, et donc de responsabiliser davantage l'ensemble des acteurs (universités et Etat) sur les choix d'allocations.

Pour l'IGF, le poids de cette obligation ne doit pas être atténué – par principe – par des dispositifs de financement externe qui auraient pour double effet d'éviter la remise en cause des arbitrages défavorables sur l'allocation des ressources telle qu'elle est préconisée par la mission, et d'autoriser la « fuite en avant » dénoncée dans le présent rapport, tout en générant une dette qui serait tôt ou tard renvoyée vers l'Etat. C'est en cela que le recours à l'emprunt – qui est au demeurant déjà possible avec l'approbation des ministres de tutelle (article 719-5 du code de l'éducation) – n'est pas une voie qui devrait être envisagée a priori pour la réalisation des travaux de mise en sécurité.

Par ailleurs, la mission n'a pas procédé à une expertise approfondie de ce que pourrait être l'économie générale d'opérations de partenariat public-privé appliquées aux universités (coût pour l'Etat, périmètre des opérations, modalités de mise en œuvre notamment).

L'IGF se refuse donc à préconiser ce type de montage⁸⁵, dont le caractère séduisant est susceptible de détourner les universités et leur tutelle de la voie de progrès que constitue la remobilisation des ressources qui ont été jusqu'alors consacrées par exemple à un accroissement excédentaire de surfaces, au détriment des enjeux de la mise en sécurité et de la maintenance du patrimoine universitaire.

6) La question de la dévolution

La dévolution aux universités de la pleine propriété du patrimoine immobilier qu'elles occupent correspond à une tendance politique aussi forte que consensuelle, en faveur de l'autonomie de ces établissements publics.

La dévolution offrirait en ce sens une véritable cohérence à la situation qui est la leur, au regard de l'obligation qui leur est imposée d'en assurer la maintenance comme des propriétaires, en application de l'article L 762 du code de l'éducation. En même temps, elle permettrait aux établissements de bénéficier de l'intégralité⁸⁶ des ressources dégagées à l'occasion des éventuelles cessions, même si ces opérations présentent encore aujourd'hui un caractère marginal en nombre, valeur, et nature (ces opérations ne portent que sur des terrains) :

⁸⁵ Au demeurant pour l'IGF, les montages de ce type ne constituent pas une formule adéquate pour le financement de travaux de mise en sécurité.

⁸⁶ La circulaire du 21/021992 dispose que « (...) Pour tout immeuble situé hors de Paris et non affecté à une administration centrale, les ministères bénéficieront, dans le cadre de la loi de finances rectificative, du rattachement au profit de leur budget – chapitre immobilier du titre V s'ils le souhaitent, ou autre ligne après accord du ministre chargé du budget – de 90% du produit de cession de cet immeuble. (...). La fraction de chaque cession externe ou de chaque transfert entre ministères qui ne donnera pas lieu à ouverture de crédit aux ministères cédants, et qui est fixée à 10% de la valeur vénale, abondera un fonds de péréquation inscrit sur le chapitre 57-05 Equipement administratif du budget des charges communes (...) ».

	Nombre LFR d'opérations	Montant global	Rattachement du produit de la cession (90% du total)
2000	5	490 K€	Ministère de l'Education (chap. 56/10)
2001	2	355 K€	Ministère de l'Education (chap. 56/10)
2002	4	2 289 K€	Ministère de l'Education (chap. 56/10) sauf une opération (1,256 MF) dont le produit est revenu directement à l'établissement

En ce sens, le projet de dévolution, aux universités, du patrimoine immobilier qu'elles occupent trouverait pleinement sa place dans le dispositif de financement décrit ci-après en § 2). Il s'inscrit dans une logique de responsabilisation des établissements, en particulier en ce qui concerne la correcte adéquation des surfaces dont il faut actuellement assurer l'entretien et les besoins véritables de locaux.

Cependant, s'il devait être mis en œuvre de manière globale et immédiate, et conforme à son esprit, ce projet de dévolution présenterait un coût important pour les finances publiques. Son application supposerait en effet que les universités supportent réellement les obligations du propriétaire, à travers :

- Un amortissement véritable des biens reçus (donc une charge grevant effectivement les budgets des universités)⁸⁷, calculé sur la base de la valeur⁸⁸ de ces biens à la date de l'opération, à l'aide de financements à trouver nécessairement auprès de l'Etat compte tenu de leur volume. Celui-ci externaliserait, en quelque sorte sa propre contrainte de renouvellement des biens (charge qu'il assume actuellement de manière lissée dans le temps pour l'ensemble des établissements).
- Le transfert, en tout état de cause, de la contrainte de renouvellement de ces biens (sans d'ailleurs de certitude pour l'Etat de ne pas avoir à assurer en dernier ressort le financement de ce renouvellement). Le besoin de renouvellement ou d'amélioration de ces biens – voire de développement de l'université - n'est pas corrélé à la capacité d'autofinancement qu'elle dégage par l'amortissement. Celui-ci est en effet calculé sur des bases sans lien avec le besoin de renouvellement, d'amélioration ou de développement⁸⁹.

⁸⁷ Il devrait être mis fin au dispositif de neutralisation prévu dans l'instruction M93, qui conduit à la constatation d'un amortissement puis à sa compensation par prélèvement sur l'apport de l'Etat pour tenir compte de l'absence de contrainte de renouvellement reposant sur les biens reçus en dotation ou affectés aux EPSCP.

⁸⁸ Valeur vénale pour les biens de plus de cinq ans, coût de revient pour les biens de moins de cinq ans.

⁸⁹ Schématiquement, deux situations peuvent se présenter : une université peut disposer de locaux en bon état, qu'elle ne souhaite pas remplacer avant une date éloignée, et pour lesquels la valeur est néanmoins élevée et conduit néanmoins à une lourde contrainte financière d'amortissement ; une autre université peut au contraire disposer de biens en mauvais état, conduisant à un calcul d'annuités d'amortissement de faible niveau (par construction, puisque les biens sont dégradés et présentent donc une valeur vénale faible), alors même que son besoin d'amélioration et de renouvellement est fort.

Cette réforme pourrait naturellement être réduite dans son ambition de responsabilisation et d'autonomie des universités par la seule modification du régime de propriété, sans changement des équilibres de financement, en conservant pour l'Etat la charge financière du renouvellement (et donc la maîtrise du renouvellement et du développement). Par exemple, il suffirait pour cela de substituer à l'actuel régime d'apport (contrepartie des inscriptions à l'actif des biens affectés) un régime de subvention (toujours inscrite au passif), ce qui aurait pour effet de ne plus faire supporter, pour les universités, ni la contrainte financière d'amortissement (qui se verrait compenser par la reprise de la subvention en produit), ni celle du renouvellement qui constituent pourtant le fondement de la dévolution.

Fait à Paris, le

Les membres de la mission,

Philippe DUPUIS
Inspecteur des finances

Huguette HAUGADES
Inspectrice générale de l'inspection générale
de l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche

Xavier LOTT
Ingénieur général des
ponts et chaussées

Thierry LAMBERT
Inspecteur des finances

Nicole ANGLES
Inspectrice générale de l'inspection générale
de l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche

Pierre QUERCY
Ingénieur général des
ponts et chaussées

Guillaume SARLAT
Inspecteur des finances

Martine CAFFIN-RAVIER
Inspectrice générale de l'inspection générale
de l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche

sous la supervision de
Dominique MARCEL
Inspecteur général des finances

Michel GARNIER
Chargé de mission à l'inspection générale
de l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche

Table des matières

Introduction	1
I. Le patrimoine immobilier	4
A. Une gestion mal maîtrisée tant par les universités que par la tutelle.....	4
1) Les établissements universitaires connaissent mal l'état de leur patrimoine, ce qui nuit à la qualité de la programmation des travaux de maintenance.....	4
2) Une absence préoccupante de vision globale sur la répartition fonctionnelle des locaux à l'intérieur de l'université	5
3) La méthode de financement retenue est la conséquence de la méconnaissance, par la tutelle, de l'état du patrimoine universitaire	5
B. Un dispositif de financement qui n'incite pas les universités à maintenir correctement l'état du patrimoine immobilier qu'elles utilisent ni à en rationaliser l'étendue et l'usage	6
1) Le dispositif de financement par la tutelle	6
2) La traduction locale de la méthode d'allocation des ressources	11
3) L'inadéquation qualitative et quantitative des surfaces occupées aux besoins des universités entraîne une surconsommation de moyens.....	12
II. la situation financière des universités.....	18
A. Une photographie de la situation financière des universités rendue difficile en raison de l'état de leurs comptes.....	18
1) Des pratiques comptables peu conformes aux principes.....	18
2) Une photographie financière difficile à produire	20
B. L'insuffisance de moyens consacrés à la maintenance immobilière résulte pour une part significative d'arbitrages qui lui sont défavorables au sein des universités.....	23
1) Les méthodes d'allocation des ressources dans les établissements ne permettent pas d'optimiser leur affectation	23
2) Des marges de manœuvre au sein de la fonction immobilière.....	25
3) ... Ainsi qu'au niveau des coûts en personnels.....	26
4) Les marges de manœuvre susceptibles d'être attendues des ressources propres sont limitées .	29
III. Préconisations de la mission	31
A. Préconisations en matière financière, budgétaire et comptable.....	32
1) Gestion financière des universités.....	32
2) Développer la politique contractuelle et améliorer l'exercice de la tutelle sur les établissements	33
B. Préconisations en matière de gestion immobilière.....	36
1) Accroître la visibilité et le contrôle de la stratégie immobilière des universités.....	36
2) Renforcer l'efficacité et le professionnalisme de la fonction immobilière et logistique des universités.....	36
3) Favoriser l'optimisation des surfaces existantes	37
4) Un nouveau système de financement visant à casser l'effet déresponsabilisant de l'actuel dispositif.....	37
5) Un dispositif pour assurer la mise en sécurité du patrimoine	40
6) La question de la dévolution	41