



**Inspection générale
des finances**

N° 2007-M-067-04

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

N° 2007-091

**Cahier des charges
établi en vue de l'élargissement des compétences des universités prévu
par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités**

Établi par

Magali BRABANT
Charlotte LECA
Charlotte REBOUL
David REVELIN

Inspecteurs des finances

Henri GUILLAUME
Inspecteur général des finances

Pascal AIME
Jean-Richard CYTERMANN
Bernard DIZAMBOURG

Inspecteurs généraux de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche

- OCTOBRE 2007 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
I. LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE.....	3
A. LES ENJEUX DE LA REFORME : UN BUDGET QUI REFLETE TOUTE L'ACTIVITE DE L'UNIVERSITE	3
B. LES PREALABLES : LE RENFORCEMENT QUALITATIF DE LA FONCTION FINANCIERE	4
C. POUR TIRER PARTI DE LA REFORME : MODERNISER LE DIALOGUE DE GESTION INTERNE	5
II. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	7
A. LES ENJEUX DE LA REFORME : DONNER AUX UNIVERSITES LA MAITRISE DE LEURS CREDITS DE PERSONNEL ET DE LA GESTION DE LEURS EMPLOIS	7
B. LES PREALABLES : VEILLER A CE QUE LA PAYE SOIT ASSUREE SANS HEURTS ET SE Doter DE CAPACITES DE PILOTAGE DE LA MASSE SALARIALE ET DES EMPLOIS.....	8
C. POUR TIRER PARTI DE LA REFORME : RENFORCER L'ATTRACTIVITE DE L'UNIVERSITE EN SE DONNANT LES MOYENS D'ATTIRER ET DE RETENIR DES PERSONNELS DE QUALITE	10
III. LA GESTION IMMOBILIERE	12
A. LES ENJEUX DE LA REFORME : DES UNIVERSITES PROPRIETAIRES DE LEURS BIENS IMMOBILIERS	12
B. LES PREALABLES : METTRE EN PLACE LES INSTRUMENTS D'UNE GESTION PATRIMONIALE .	12
C. POUR TIRER PARTI DE LA REFORME : OPTIMISER LA GESTION DU PATRIMOINE	14
IV. LE PILOTAGE ET LES RELATIONS AVEC LA TUTELLE.....	15
A. LES ENJEUX DE LA REFORME : AUTONOMIE ET RESPONSABILITE.....	15
B. LES PREALABLES : SE Doter D'UN DISPOSITIF DE PILOTAGE PERMETTANT D'ECLAIRER LES DECISIONS INTERNES ET LES RELATIONS AVEC LA TUTELLE	15
CONCLUSION.....	18

INTRODUCTION

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

La mission a réalisé depuis le mois de mai 2007 l'audit de quatre universités : universités Joseph Fourier (Grenoble I), Henri Poincaré (Nancy I), François Rabelais (Tours) et de Cergy-Pontoise. Elle a débuté en septembre l'audit d'un cinquième établissement, l'université René Descartes (Paris V).

A la suite de ces travaux, la mission a souhaité faire le point sur les conditions qui lui paraissent devoir être remplies par les universités, préalablement à l'élargissement de leurs compétences. **L'objet de ce « Cahier des charges » est ainsi de définir les critères permettant d'apprécier la capacité d'une université à assumer les nouvelles compétences prévues par la loi et à en tirer le plus grand parti.** Ce document est volontairement centré sur les travaux à mener par les universités en vue de la réforme.

Il sera complété par un « guide d'audit » à l'usage des auditeurs qui seront amenés à réaliser des audits dans d'autres universités, sur le modèle de ceux que la mission a déjà conduits, en vue de dresser un état des lieux et surtout de proposer un programme d'actions adapté à chacune d'entre elles. Ces programmes, qui reprendront les principales actions à engager par l'université, lui permettront de distinguer celles devant être mises en œuvre avant le transfert (actions prioritaires) de celles pouvant être mises en œuvre de façon plus progressive.

La mission va également intervenir en appui de la tutelle dans la phase de mise en œuvre de la loi du 10 août 2007. L'incidence de la réforme sur le cadre réglementaire, sur le rôle et les modalités d'exercice de la tutelle ainsi que sur les modalités de financement des universités fera ainsi l'objet de contributions ultérieures de la mission.

Il s'agit donc, dans ce cahier des charges, d'aider les universités à évaluer leur degré de préparation à la réforme mais aussi d'éclairer les ministères de tutelle, dont l'accord est requis par la loi :

- le **nouvel article L. 712-8 du Code de l'éducation** dispose en effet que *« les universités peuvent, par délibération adoptée dans les conditions prévues à l'article L. 711-7, demander à bénéficier des responsabilités et des compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines prévues aux articles L. 712-9, L.712-10 et L. 954-1 à L. 954-3. Les dispositions des articles mentionnés au premier alinéa s'appliquent sous réserve que la délibération du conseil d'administration soit approuvée par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'enseignement supérieur »* ;

- le nouvel article **L. 719-14** dispose quant à lui que « *l'Etat peut transférer aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel qui en font la demande la pleine propriété des biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'Etat qui leur sont affectés ou sont mis à leur disposition* ».

La mission s'est donc attachée, pour chacun des domaines concernés, à rappeler les enjeux de la réforme avant d'exposer les actions qui lui paraissent devoir être engagées, dans cette perspective, par les universités. Elle a toutefois tenu à **distinguer les conditions qui s'apparentent selon elle à des pré-requis indispensables des autres actions qui, sans être des préalables, ne sauraient être négligées sous peine de priver la réforme d'une grande partie de son intérêt.**

I. LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

Article L.712-9 (nouveau) du Code de l'éducation : « *Le contrat pluriannuel d'établissement conclu par l'université avec l'Etat prévoit, pour chacune des années du contrat et sous réserve des crédits inscrits en loi de finances, le montant global de la dotation de l'Etat en distinguant les montants affectés à la masse salariale, les autres crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement. Les montants affectés à la masse salariale au sein de la dotation annuelle de l'Etat sont limitatifs et assortis du plafond des emplois que l'établissement est autorisé à rémunérer. (...) Les comptes de l'université font l'objet d'une certification annuelle par un commissaire aux comptes* ».

A. Les enjeux de la réforme : un budget qui reflète toute l'activité de l'université

Le nouvel article L. 712-9 du Code de l'éducation ouvre de **nouvelles libertés** en :

- **accroissant le périmètre du budget des universités** : celui-ci inclura désormais les dépenses de rémunération correspondant à tous les personnels des universités alors que la quasi-totalité des rémunérations des enseignants-chercheurs, des enseignants et des personnels BIATOSS titulaires est aujourd'hui inscrite au budget de l'Etat ;
- **conférant aux universités une plus grande maîtrise dans l'utilisation de leurs subventions** dans la mesure où le « fléchage » des crédits¹ (i.e. l'indication par l'Etat de l'utilisation devant être faite des subventions qu'il verse) diminuera grâce à la « fongibilité asymétrique », qui désigne la latitude donnée aux universités de redéployer leurs crédits entre les trois grandes enveloppes définies par l'Etat (personnel, fonctionnement, investissement), seule l'enveloppe de dépenses de personnel ne pouvant être majorée ;
- **l'horizon temporel du budget**, puisque l'université bénéficiera - sous réserve des dispositions des lois de finances - d'une indication sur l'évolution pluriannuelle du montant de la dotation de l'Etat.

La loi du 10 août 2007 ouvre donc la voie au « **budget global** » des universités, i.e. à un budget qui, d'une part, intègre la totalité des dépenses nécessaires au fonctionnement de l'université et reflète ainsi plus fidèlement qu'à l'heure actuelle son activité et dont, d'autre part, l'emploi est plus librement déterminé par l'université. Il va en découler un changement d'échelle très significatif pour les universités, **dont les budgets seront au minimum doublés (et pourront être multipliés par trois ou quatre selon les cas)**.

Ces modifications entraînent de **nouvelles responsabilités** pour les universités :

- elles devront veiller au respect des plafonds de gestion (relatifs aux dépenses de personnel et aux emplois de l'université) fixés par l'Etat ;
- elles devront également se soumettre à une certification annuelle de leurs comptes.

¹ Le « fléchage » des crédits diminuera également sous l'effet de la globalisation des crédits recherche engagée dans la dernière vague de contrats quadriennaux.

B. Les préalables : le renforcement qualitatif de la fonction financière

1. Critère n°1 : disposer d'une procédure d'allocation des crédits permettant de mobiliser pleinement les marges de manœuvre de l'établissement

Ce premier critère a pour objectif de permettre aux universités de dégager des marges de manœuvre budgétaires **alors que la rigidité structurelle de leurs charges** (qui mesure le poids des charges incompressibles ou difficilement régulables à court terme, comme les dépenses de personnel, les impôts, les participations, les charges financières) **aura considérablement augmenté** avec l'inclusion des crédits de rémunération des personnels enseignants-chercheurs, enseignants et BIATOSS.

Il s'agit de s'assurer que les universités sont capables de mobiliser tous les moyens budgétaires dont elles disposent. L'ensemble des éléments suivants doit concourir à la réalisation de cet objectif :

- une **prise en compte de l'exécution budgétaire passée dans l'élaboration du budget et la répartition des crédits entre unités budgétaires** : le montant des dotations allouées à un projet ou à une unité budgétaire doit être déterminé après une analyse du niveau antérieur de consommation des crédits ;
- **le respect des règles posées par l'instruction comptable M 9-3 en matière de reports de crédits**, qui impose de distinguer d'une part les crédits devant être reconduits d'une année sur l'autre car relevant d'une opération pluriannuelle et d'autre part les crédits non consommés qui ne peuvent être reportés que dans certaines limites ;
- la **non affectation des réserves²** aux unités budgétaires qui les ont générées ;
- la **connaissance par l'université de tous les moyens participant au fonctionnement de ses services**, en particulier des moyens mis à disposition des unités mixtes de recherche par les organismes de recherche, qu'il s'agisse des crédits d'Etat ou des ressources contractuelles des unités, gérées par les organismes.

2. Critère n°2 : assurer un pilotage de l'exécution budgétaire

Le pilotage de l'exécution du budget comporte :

- **une dimension infra-annuelle** : il s'agit de passer du contrôle budgétaire aujourd'hui souvent réalisé dans les universités (et qui consiste à s'assurer de la disponibilité des crédits) à un suivi régulier du déroulement de l'exécution budgétaire, i.e. du bon déroulement des opérations de dépenses et de recettes en cours d'année ;
- **une dimension annuelle** : il s'agit d'effectuer chaque année le bilan de l'exécution budgétaire (analyse du taux de consommation des crédits, du rythme d'exécution des opérations, etc.).

Ce critère vise à permettre aux universités :

- de **maîtriser leur exécution budgétaire**, en s'assurant qu'elles seront en mesure d'assumer leurs engagements au regard des crédits dont elles disposent ;
- **d'optimiser l'exécution de leur budget en cours d'année** : suivre le niveau de consommation des crédits permet de réorienter les crédits en cours d'année mais aussi de dynamiser l'exécution budgétaire et de limiter ainsi les reports de crédits ;
- **d'analyser la qualité de leurs prévisions budgétaires** (celles de l'établissement dans son ensemble et celles de ses composantes) pour la faire progresser.

² Résultats excédentaires affectés durablement à l'établissement jusqu'à décision contraire du conseil d'administration.

3. Critère n°3 : se doter de capacités de prévision pluriannuelle

Dans la perspective d'un budget au minimum deux fois plus important qu'à l'heure actuelle, il s'avère nécessaire, à plus d'un titre, que les universités soient à même d'effectuer des prévisions pluriannuelles :

- il est **essentiel que les universités puissent s'appuyer sur des prévisions budgétaires de bonne qualité pour disposer d'une vision objective de leur situation** – afin d'éviter par exemple (situation réelle) qu'une université ne vote de façon systématique son budget de fonctionnement en déséquilibre et ressente ainsi une pénurie de moyens alors qu'elle dégage régulièrement, en exécution, des excédents de fonctionnement ;
- il importe de **fonder sur des éléments objectifs la négociation du volet financier des contrats pluriannuels d'établissement**, qui porteront sur un périmètre budgétaire considérablement plus large qu'aujourd'hui ;
- enfin les universités disposant d'un budget global assortis de plafonds définis par l'Etat devront **être en mesure d'apprécier si elles seront capables de supporter dans la durée le coût de leurs décisions de gestion**, notamment en matière de gestion des ressources humaines (pour assurer le respect dans le temps du plafond de masse salariale) ou en matière immobilière (en veillant en particulier aux coûts récurrents, de fonctionnement et de maintenance, induits par leurs investissements immobiliers).

Il convient donc de s'assurer que les universités candidates :

- **réalisent chaque année des analyses financières rétrospectives** afin d'objectiver l'analyse de leur situation, grâce à une telle approche économique complémentaire de l'approche budgétaire traditionnelle ; à cet égard, l'application des conventions locales entre les universités et les trésoreries générales, conclues en application de la convention nationale entre la Conférence des présidents d'université et la Direction générale de la comptabilité publique devrait être rendue plus opérationnelle ;
- **réalisent également chaque année des analyses financière prospectives**, consistant en l'élaboration de comptes de résultat et de plans de financement prévisionnels ;
- **évaluent systématiquement le coût à court et moyen terme de leurs décisions importantes** (considérées comme telles en raison de leur montant financier et/ou de leur impact pluriannuel).

4. Critère n°4 : avoir engagé la remise à plat de la comptabilité

Dans le cadre d'une autonomie renforcée, il est essentiel, pour éclairer leurs décisions internes, que les universités disposent d'une vision fidèle de leur patrimoine et plus généralement de leur situation comptable. Afin également de ne pas s'exposer au risque d'un refus de certification par le commissaire aux comptes, il est indispensable que les universités candidates aient **réalisé un diagnostic de la qualité de leurs comptes**, en particulier de leurs comptes patrimoniaux (décrivant la nature des ressources durables de l'établissement – par exemple des dotations ou subventions de l'Etat – et leur emploi – par exemple sous la forme de bâtiments), et qu'elles aient, le cas échéant, sérieusement **engagé un chantier de remise à niveau**.

Pour ce faire, les universités doivent s'appuyer sur les recommandations de la Direction générale de la comptabilité publique, notamment en matière patrimoniale (cf. critère n°9), ainsi que sur les conventions qu'elles ont pu conclure localement avec les trésoreries générales.

C. Pour tirer parti de la réforme : moderniser le dialogue de gestion interne

Les critères énumérés ci-dessus doivent permettre aux universités de limiter les risques inhérents au changement d'échelle que représente le passage à un budget global. Franchir sans incident cette étape constituera déjà un succès important pour les universités.

Pour tirer le plus grand bénéfice de la réforme, les universités devraient toutefois également s'engager, sans que cela puisse être exigé comme un préalable au transfert de compétences, dans la **rénovation de leur dialogue de gestion interne**. La mission estime en effet que pour être en mesure de faire jouer à plein les souplesses introduites par la loi du 10 août 2007 – la réduction du fléchage des crédits, la fongibilité asymétrique, la visibilité pluriannuelle donnée aux universités sur leurs moyens – il est essentiel que les universités veillent à :

- **élargir le périmètre de leur dialogue de gestion interne**, en limitant au maximum, lors de l'élaboration du budget, la part des crédits considérés comme « fléchés » (i.e. dont l'emploi n'est pas fixé par l'université mais par le financeur) ;
- **allouer une part des crédits ainsi retenus en fonction d'une appréciation de la performance des composantes** et non pas seulement sur la base de leurs critères physiques (nombre d'étudiants, etc.) ;
- mettre en place des mécanismes budgétaires de **responsabilisation des composantes sur leurs choix de gestion** en particulier leur offre de formation (par exemple en formalisant au niveau de l'université des règles relatives à l'offre de formation et à l'utilisation des heures complémentaires).

II. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Article L.712-9 (nouveau) du Code de l'éducation : « (...) Les montants affectés à la masse salariale au sein de la dotation annuelle de l'Etat sont limitatifs et assortis du plafond des emplois que l'établissement est autorisé à rémunérer. Le contrat pluriannuel d'établissement fixe le pourcentage maximum de cette masse salariale que l'établissement peut consacrer au recrutement des agents contractuels mentionnés à l'article L. 954-3. (...) »

Article L. 954-1 (nouveau) du Code de l'éducation : « Le conseil d'administration définit, dans le respect des conditions statutaires applicables et des missions de formation initiale et continue de l'établissement, les principes généraux de répartition de service des personnels enseignants et de recherche entre les activités d'enseignement, de recherche et les autres missions qui peuvent être confiées à ces personnels. »

Article L. 954-2 (nouveau) du Code de l'éducation : « Le président est responsable de l'attribution des primes aux personnels qui sont affectés à l'établissement, selon des règles générales définies par le conseil d'administration. La prime d'encadrement doctoral et de recherche est accordée après avis du conseil scientifique. Le conseil d'administration peut créer des dispositifs d'intéressement permettant d'améliorer la rémunération des personnels. Les conditions d'application du présent article peuvent être précisées par décret ».

Article L. 954-3 (nouveau) du Code de l'éducation : « Sous réserve de l'application de l'article L. 712-9, le président peut recruter, pour une durée déterminée ou indéterminée, des agents contractuels 1°/ Pour occuper des fonctions techniques ou administratives de catégorie A 2°/ Pour assurer, par dérogation au premier alinéa de l'article L. 952-6, des fonctions d'enseignement, de recherche, ou d'enseignement et de recherche, après avis du comité de sélection prévu à l'article L. 952-6-1. »

A. Les enjeux de la réforme : donner aux universités la maîtrise de leurs crédits de personnel et de la gestion de leurs emplois

Les dispositions ci-dessus lèvent de nombreux obstacles qui empêchent à l'heure actuelle les universités de gérer elles-mêmes leurs ressources humaines :

- en fixant à l'université **un plafond d'emplois global** (couvrant les personnels de l'université quel que soit leur statut), la loi du 10 août 2007 leur confère une maîtrise qu'elles n'ont pas aujourd'hui sur **la structure de leurs emplois** (c'est-à-dire la part respective des différents statuts et catégories de personnels) et leur ouvre la possibilité de procéder à des redéploiements et à des repyramidages pour mieux répondre à leurs besoins ;
- leurs conseils d'administration devenant compétents pour définir, dans le respect des dispositions statutaires, les principes généraux de répartition des obligations de service des personnels enseignants et de recherche, les universités bénéficieront de fait d'une **plus grande souplesse dans la gestion de l'activité de leurs personnels**, pouvant adapter cette activité à leurs besoins et à ceux de leurs personnels ;
- **la loi donne aux présidents d'université**, dans la limite de principes définis par les conseils d'administration, **des leviers pour récompenser le mérite et l'implication des personnels** en les rendant responsables de l'attribution des primes (ce qui étend à l'ensemble des primes le régime actuellement applicable à la prime pour charges administratives et à la prime de responsabilités pédagogiques) ;
- enfin la loi **supprime les freins au recrutement des contractuels de haut niveau**.

En contrepartie de ces nouvelles compétences sont fixées des **limites** tenant au **respect des obligations statutaires renouvelées** (dans le cas de la modulation des services) et à **l'introduction de trois plafonds de gestion** relatifs au niveau et à la structure³ des dépenses de personnel ainsi qu'au volume des emplois.

B. Les préalables : veiller à ce que la paye soit assurée sans heurts et se doter de capacités de pilotage de la masse salariale et des emplois

1. Critère n°5 : être capable d'assurer la paye des personnels dont la masse salariale aura été transférée sur le budget de l'université

Le **transfert** sur le budget de l'université **des crédits de personnel** des enseignants-chercheurs, des enseignants et des BIATOSS **ne doit pas mettre les universités dans l'impossibilité d'assurer de façon satisfaisante**, pour des raisons d'ordre pratique ou financier, **la paye de leurs agents**. Il revient donc aux universités candidates :

- de **choisir une solution leur permettant de sécuriser leur processus de paye**. La mission estime que des deux options envisageables **à court terme, à savoir la paye à façon d'une part (prestation payante proposée par le Trésor Public⁴ qui paye à l'heure actuelle, pour le compte du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, les personnels concernés) et la paye interne de l'autre, la première, qui ne présente pas de modifications substantielles par rapport à la situation actuelle, apparaît comme une solution prudente**. A moyen terme, le choix entre les différentes options devra être établi par les universités sur la base de **critères objectifs** dont i) le coût respectif des options ii) la capacité technique des logiciels de paye existants dans les universités à assurer la paye d'un nombre beaucoup plus élevé d'agents dont les règles de rémunération diffèrent de celles des personnels actuellement payés par les universités iii) la qualité des contrôles réalisés iv) l'intérêt pour une université de se charger d'une opération comme la paye qui ne présente pas de valeur ajoutée intrinsèque (par opposition notamment à la dimension qualitative de la gestion des ressources humaines) ;
- **d'établir un plan de trésorerie prévisionnel** (pour déterminer quel sera le profil au cours du temps des dépenses de personnel qui, compte tenu des rythmes de versement des heures complémentaires et des primes, n'est pas identique d'un mois à l'autre) **et de suivre de façon infra-annuelle l'évolution de la trésorerie**, afin d'éviter les incidents de paiement ; **ce travail pourra également servir de base de négociation pour définir le rythme de délégation en cours d'année des subventions de l'Etat**.

2. Critère n°6 : s'être doté de capacités de pilotage de la masse salariale

Dans le nouveau contexte posé par la loi du 10 août 2007, **le pilotage de la masse salariale va devenir un enjeu essentiel pour les universités**, leur permettant à la fois de connaître leurs coûts, d'assumer leurs responsabilités (respect du plafond de masse salariale) et de faire usage de leurs nouvelles libertés (fongibilité asymétrique des crédits). **Il désigne les deux processus que sont d'une part la budgétisation** (dont l'objectif est de déterminer l'enveloppe de crédits allouée aux dépenses de personnel pour le budget suivant et qui s'appuie sur l'analyse de l'exécution ou la prévision d'exécution de l'année n-1 et de l'année n) **et d'autre part la gestion annuelle de la masse salariale** (qui a pour objectif de permettre de respecter en exécution l'enveloppe de crédits, tout en assurant la couverture de l'ensemble des engagements et qui implique de ce fait de suivre et d'analyser la dépense à l'échelle infra-annuelle, c'est-à-dire de comparer régulièrement la prévision et la réalisation).

³ I.e. à la part de la masse salariale pouvant être consacrée à la rémunération de personnels contractuels.

⁴ Les conditions et l'étendue de la prestation offerte aux universités pourraient utilement faire l'objet d'un avenant à la convention nationale entre la Conférence des présidents d'université et la Direction générale de la comptabilité publique – cette négociation pouvant d'ailleurs se tenir avec l'aide des ministères de tutelle.

Il s'agit donc à court terme que l'université puisse **maîtriser l'évolution de ses dépenses de personnel** afin de ne pas dépasser en cours d'année le plafond de masse salariale fixé par l'Etat ; à moyen terme, l'enjeu est **d'éviter que l'université ne fasse des choix de gestion qu'elle ne serait pas en mesure de financer dans le temps**. Il revient donc aux universités :

- de se doter des capacités techniques de suivre la masse salariale par :
 - o une **fiabilisation des données** contenues dans les applications de gestion administrative et de paye ;
 - o l'utilisation d'un **logiciel de pilotage** de la masse salariale ;
- de se doter des **méthodes de pilotage de la masse salariale**⁵ qui devront notamment s'appuyer sur les travaux suivants :
 - o la **connaissance des éléments constitutifs de la masse salariale** (dépenses liées aux rémunérations des personnels telles les rémunérations principales, les salaires, les primes et indemnités, les charges employeurs, les impôts et les taxes assis sur les rémunérations) et l'identification des plus gros postes de dépenses ;
 - o **l'analyse des facteurs d'évolution** (qui distinguent généralement les « effets volume » liés à la variation des effectifs des « effets prix » liés à la variation du niveau de rémunération des agents) des différents éléments constituant la masse salariale et de leur périodicité de versement ;
 - o **la mesure de l'impact des choix de gestion** (recrutements, mesures indemnitaires, etc.) sur l'évolution de la masse salariale ;
 - o **des comparaisons régulières entre prévision et réalisation** et une analyse des écarts observés.

Il y a là, pour la mission, un enjeu majeur d'harmonisation des méthodes et de mutualisation des moyens (en particulier informatiques) entre établissements, tant il serait dommage que les universités se préparent en ordre dispersé à affronter un défi qui se présentera partout dans les mêmes termes. Les universités devraient sur ce point, selon la mission, faire l'objet d'un accompagnement de la part du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et de l'Agence de mutualisation des universités et établissements.

3. Critère n°7 : s'être doté de capacités de pilotage des emplois

Le pilotage de la masse salariale doit être complété d'un pilotage des emplois qui a pour objectif de permettre à l'université de maîtriser le volume de ses emplois et ainsi de respecter, en gestion, le plafond qui lui sera fixé par l'Etat. Pour ce faire il importe que les universités :

- améliorent leur **connaissance des variations qui affectent le volume de leurs effectifs** (en particulier pour ce qui est des départs en retraite) ;
- se dotent des **capacités techniques** de suivre la consommation des emplois ;
- et procèdent à un **suivi régulier** en cours d'année de leur consommation d'emplois.

⁵ Pour une présentation des enjeux et des méthodes de pilotage de la masse salariale, voir le *Guide pratique du pilotage de la masse salariale* : <http://www.performance-publique.gouv.fr/expert/doc/GuideMassesalariale.pdf>.

C. Pour tirer parti de la réforme : renforcer l'attractivité de l'université en se donnant les moyens d'attirer et de retenir des personnels de qualité

Alors que tout ce qui relève de la gestion de la paye et de la masse salariale ne peut être différé sous peine d'exposer les universités à des risques tant pratiques que financiers, la dimension plus qualitative de la réforme, qui est tout aussi essentielle, peut, selon la mission, être mise en œuvre plus progressivement. Elle ne saurait pour autant être mise de côté par les établissements car c'est bien elle qui donnera tout son sens à l'autonomie.

1. La gestion des emplois

L'introduction d'un plafond d'emplois global, qui constitue une responsabilité pour l'université, lui ouvre dans le même temps une grande souplesse dans la gestion de ses emplois : elle pourra plus librement qu'à l'heure actuelle modifier la composition de son personnel, en faisant évoluer les parts respectives des personnels enseignants-chercheurs et administratifs, et au sein de ces deux ensembles, le profil des agents (catégories, corps, etc.).

a) Définition des besoins et politique de redéploiement

Les universités ne pourront pleinement en bénéficier que si elles se donnent les moyens de faire évoluer la structure de leurs emplois :

- il leur appartient tout d'abord de **définir leurs besoins à moyen terme en fonction de leurs priorités, notamment en matière de formation et de recherche** et qui pourraient utilement être **formalisés sous la forme d'un document de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences** ;
- il leur appartient ensuite de **mettre en place des procédures internes d'allocation des emplois permettant de procéder effectivement à des redéploiements, sur les postes d'enseignants, d'enseignants-chercheurs mais aussi de personnels administratifs** ; de telles procédures doivent s'appuyer non seulement sur une analyse des besoins mais également sur une analyse de la situation initiale que la réalisation d'enquêtes « fonctions » peut notamment contribuer à objectiver pour les personnels BIATOSS.

b) Les politiques de recrutement

Il appartient également aux universités de veiller à attirer, par leurs procédures de recrutement, des personnels de qualité et d'assurer, pour les personnels enseignants-chercheurs, une ouverture, en faisant une large place aux recrutements extérieurs, à tous les niveaux - maîtres de conférence comme professeurs des universités.

Compte-tenu des nouvelles libertés ouvertes par la loi du 10 août 2007 en matière de **recrutement de contractuels** non enseignants (de niveau A) mais surtout, et c'est là une grande nouveauté, pour assurer des fonctions d'enseignement, de recherche ou d'enseignement et de recherche, **il importe que les universités se fixent des règles** en la matière. Ces règles pourraient utilement porter sur les modalités et les volumes de recrutement, sur les modalités de rémunération, de promotion et de carrière, de représentation, de régimes horaires et de congés etc., et être formalisées dans des règlements adoptés par le conseil d'administration.

2. La gestion des personnes et de leur contribution à l'activité de l'université

a) La gestion des obligations de service

Dans la perspective d'une possible modulation du service des enseignants entre les activités pédagogiques, les activités de recherche et les activités administratives, il est absolument essentiel que les universités disposent **d'une bonne connaissance** :

- **de leur charge d'enseignement théorique** – connaissance qui peut prendre la forme d'une modélisation de cette charge ;

- de l'ensemble des activités (d'enseignement, de recherche et administratives) réellement effectuées par les enseignants-chercheurs.

Dans les deux cas, l'utilisation des logiciels de gestion doit être encadrée et homogénéisée au sein de l'université – qu'il s'agisse des logiciels de gestion de la scolarité comme APOGEE, de gestion des emplois du temps comme ADE Campus ou de gestion des heures complémentaires comme GEISHA ou HELICO.

Une limitation progressive du volume des heures complémentaires effectuées par les personnels titulaires faciliterait également la transition vers une modulation des services.

b) La gestion des primes

Les modifications introduites par la loi du 10 août 2007 en la matière visent à permettre à l'université d'individualiser les rémunérations pour récompenser le mérite et l'implication de ses personnels. C'est pour atteindre cet objectif que la mission recommande aux universités :

- de **concentrer les primes des personnels enseignants et de recherche sur un nombre raisonnable de bénéficiaires** pour en élever le montant moyen et leur conférer ainsi un **caractère incitatif** ;
- de **moduler les primes** en fonction de la manière de servir.

c) Formaliser et mettre en cohérence les procédures de gestion RH avec les objectifs de la politique RH

Les procédures de gestion des ressources humaines – recrutement, promotions, politique indemnitaire, gagneraient à s'appuyer sur des critères explicites et formalisés permettant de préciser les attentes de l'université à l'égard de ses personnels, d'objectiver la manière de servir et de valoriser, si l'établissement le souhaite, l'implication dans des tâches importantes, autres que la recherche.

III. LA GESTION IMMOBILIERE

Article L. 719-14 : « L'Etat peut transférer aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel qui en font la demande la pleine propriété des biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'Etat qui leur sont affectés ou sont mis à leur disposition. Ce transfert s'effectue à titre gratuit. Il s'accompagne, le cas échéant, d'une convention visant à la mise en sécurité du patrimoine, après expertise contradictoire. Il ne donne lieu ni à versement de salaires ou honoraires au profit de l'Etat ni à aucune indemnité ou perception de droits ou de taxes au profit de l'Etat. Les biens qui sont utilisés par l'établissement pour l'accomplissement de ses missions de service public peuvent faire l'objet d'un contrat conférant des droits réels à un tiers, sous réserve de l'accord préalable de l'autorité administrative compétente et de clauses permettant d'assurer la continuité du service public. »

A. Les enjeux de la réforme : des universités propriétaires de leurs biens immobiliers

En rendant possible le transfert de la propriété des biens mobiliers et immobiliers de l'Etat aux universités, le nouvel article L. 719-14 du Code de l'éducation confère à ces dernières :

- d'un côté, **les droits dont dispose un propriétaire sur son patrimoine** : l'exercice de droit de la **maîtrise d'ouvrage** (celle-ci pouvant bien évidemment être confiée à un mandataire) et surtout **le pouvoir d'aliéner tout ou partie de son patrimoine**, ce qui permettra aux universités qui le désirent de céder les terrains et bâtiments dont elles n'auraient plus l'usage ;
- de l'autre, **les responsabilités qui en sont la contrepartie** : alors que les universités en exercent déjà une part importante pour le compte de l'Etat dans la situation actuelle, le transfert juridique de propriété a pour conséquence de **transférer la charge financière du renouvellement de l'Etat aux universités – ce qui devra s'accompagner de la définition de nouvelles modalités d'intervention de l'Etat dans le financement de l'immobilier des universités lorsqu'elles sont propriétaires.**

B. Les préalables : mettre en place les instruments d'une gestion patrimoniale

1. Critère n°8 : avoir défini la politique immobilière de l'université

Le transfert de la propriété des biens immobiliers doit s'inscrire dans le cadre d'une politique immobilière préalablement définie par l'université⁶ à qui il revient d'identifier les besoins auxquels elle souhaite répondre par ce biais. Il s'agit de **formaliser dans un schéma directeur les grandes orientations de sa politique patrimoniale** (évolution envisagée des implantations de l'université, projets d'acquisitions, de constructions ou au contraire de cessions) **et immobilière** (maintenance des biens).

C'est en procédant à la définition et à la hiérarchisation de ses besoins en matière immobilière que l'université sera à même d'effectuer **une programmation, à vocation pluriannuelle**, et ainsi :

- **d'optimiser la programmation de la maintenance de ses bâtiments** (i.e. d'assurer d'une part que les ressources qu'elle consacre à la maintenance sont bien dirigées vers les projets prioritaires et d'autre part qu'elle consacre des ressources suffisantes à la maintenance) ; l'université pourrait, si elle ne se révèle pas en mesure de le faire par elle-même, s'appuyer sur un diagnostic technique externe de l'ensemble de ses bâtiments pour établir la programmation de ses opérations de maintenance ;

⁶ Dans ce cadre, il apparaît important à la mission que les universités d'un même site évaluent ensemble la possibilité de mutualiser leur fonction immobilière et de procéder au même rythme au transfert de patrimoine.

- **de rationaliser ses choix patrimoniaux** ; en particulier s'agissant des investissements nouveaux, une telle programmation devra permettre à l'université d'apprécier la nécessité de constructions nouvelles au regard du degré d'utilisation de ses bâtiments et du foncier disponible, mais aussi de veiller à la prise en compte des coûts immobiliers et fonciers récurrents dans ses plans de financement ; elle devra également lui permettre d'apprécier l'opportunité de procéder ou non à des cessions de patrimoine ; les universités devront également réfléchir à leurs pratiques en matière d'assurance, pour les bâtiments dont elles seront propriétaires.

2. Critère n°9 : avoir remis à niveau la comptabilité patrimoniale

La mission estime que le transfert de la propriété du patrimoine à une université ne peut être envisagé qu'à la condition que celle-ci dispose d'**une connaissance fiable et exhaustive de la composition et de la valeur de son patrimoine**. Plus qu'une demande technique, il s'agit d'un élément essentiel pour :

- l'université, qui doit pouvoir disposer d'une **image fidèle de sa situation patrimoniale** pour sa gestion interne mais également pour en faire état vis-à-vis de ses partenaires ; c'est cette connaissance qui lui permettra de mettre en place les mécanismes budgétaires et comptables lui permettant de supporter la charge financière liée au renouvellement de ses immobilisations ;
- l'Etat, qui pourra ainsi s'assurer que le transfert qu'il aura effectué en faveur d'une université sera correctement reflété et valorisé dans les comptes de cette dernière.

Cet objectif nécessite que l'université mène à bien plusieurs chantiers successifs :

- **la finalisation de l'inventaire physique** (i.e. le recensement de tous ses biens) **et juridique** (i.e. la détermination du régime juridique s'appliquant actuellement aux biens dont elle dispose) **du patrimoine** – ce chantier étant en tout état de cause engagé sous la conduite de la Direction générale de la comptabilité publique qui dirige le travail de fiabilisation du Tableau général des propriétés de l'Etat ;
- **la valorisation comptable des biens au bilan de l'université**, qui suppose d'abord de déterminer la valeur comptable des biens – étape pour laquelle les universités pourront notamment s'appuyer sur le travail de valorisation du patrimoine immobilier universitaire conduit par France Domaine – puis de procéder aux écritures ou rectifications d'écritures comptables nécessaires ;
- **la pratique des amortissements comptables**, afin d'une part de traduire dans les comptes la diminution progressive de la valeur des biens de l'université et d'autre part de permettre à l'université de financer le renouvellement de ses biens – charge qu'il lui reviendra de supporter réellement une fois devenue propriétaire⁷.

Il importe que sur l'ensemble de ces sujets que les universités se conforment aux instructions comptables qui leur seront fournies par la Direction générale de la comptabilité publique.

3. Critère n°10 : structurer la fonction immobilière de façon à être en mesure de mettre en œuvre la politique immobilière de l'établissement

En matière immobilière, la répartition des compétences conditionne directement la capacité d'une université à définir et à mettre en œuvre une politique d'établissement ; en effet, **un certain nombre de tâches demandent à être exercées au niveau de l'université et ne peuvent être éclatées entre les composantes sous peine d'inefficacité et d'incohérence**.

⁷ En effet, le transfert de propriété des biens immobiliers de l'Etat aux universités impliquera de fait une évolution du mode de financement de l'immobilier et la suppression de la méthode de « neutralisation » des amortissements qui permettait aux universités de ne pas avoir à supporter les charges budgétaires liées aux amortissements. La question du financement de l'immobilier (et des amortissements en particulier) fait par ailleurs l'objet de travaux de la mission.

Selon la mission, les fonctions dites du propriétaire doivent être exercées au niveau central :

- tenue de l'inventaire physique et juridique du patrimoine ;
- tenue de la comptabilité du patrimoine ;
- programmation et élaboration du schéma directeur ;
- le cas échéant, maîtrise d'ouvrage (en cas de maîtrise d'ouvrage mandatée, c'est le suivi des mandataires qui devra être exercé à ce niveau) ;
- maintenance du propriétaire ;
- connaissance et suivi de l'utilisation des locaux.

Les autres fonctions liées à la gestion immobilière (entretien courant, maintenance dite du locataire, gestion des salles, etc.) peuvent en revanche être confiées, selon les choix de chaque établissement, au niveau central ou décentralisées au sein de l'université.

C. Pour tirer parti de la réforme : optimiser la gestion du patrimoine

L'objectif poursuivi par la réforme est de **fournir aux universités les leviers leur permettant d'améliorer leur gestion immobilière**, qu'il s'agisse d'adapter le patrimoine à leurs besoins ou de maîtriser leurs coûts immobiliers, en particulier des coûts récurrents liés au fonctionnement (consommation de fluides, menus travaux d'entretien) et à la maintenance des bâtiments.

Pour ce faire, il est dans l'intérêt des universités de s'interroger sur la pertinence, entre autres :

- de leurs modalités de gestion des locaux : les locaux sont-ils mutualisés entre composantes ? quel est l'état d'utilisation des locaux (surfaces par étudiant / chercheur, degré de saturation, etc.) ? des redéploiements sont-ils nécessaires des sites saturés vers les sites moins saturés ?
- des plages horaires d'enseignement : tous les créneaux disponibles sont-ils utilisés pour réduire la saturation des locaux ?
- des modalités d'utilisation des biens par des tiers : quelles procédures ? doivent-elles être confiées au niveau central ou au niveau des composantes ? quelles conditions de tarification ?

IV. LE PILOTAGE ET LES RELATIONS AVEC LA TUTELLE

Article 17 – II de la loi n°2007-1199 du 10 août 2007 : *Les établissements « mettent en place un outil de contrôle de gestion et d'aide à la décision de nature à leur permettre d'assumer l'ensemble de leurs missions, compétences et responsabilités ainsi que d'assurer le suivi des contrats pluriannuels d'établissement. »*

Article L. 712-9 (nouveau) du Code de l'éducation : *Les établissements « assurent l'information régulière du ministre chargé de l'enseignement supérieur et se dotent d'instruments d'audit interne et de pilotage financier et patrimonial selon des modalités précisées par décret. »*

A. Les enjeux de la réforme : autonomie et responsabilité

En contrepartie de l'autonomie plus grande qui leur est conférée par la loi du 10 août 2007, les universités devront être en mesure de s'appuyer sur des dispositifs internes de contrôle et de pilotage, mais aussi être capables de rendre compte à la tutelle de l'exercice de leurs nouvelles compétences.

B. Les préalables : se doter d'un dispositif de pilotage permettant d'éclairer les décisions internes et les relations avec la tutelle

1. Critère n°11 : mettre en cohérence les systèmes d'information et assurer la qualité et l'exhaustivité des données

Il importe que les universités fiabilisent leurs processus de collecte et de remontées d'informations avant d'envisager d'utiliser leurs systèmes d'information à des fins de pilotage. Ce travail essentiel leur permettra également de rentabiliser les investissements souvent coûteux qu'elles consentent pour acquérir des applications informatiques.

Ce chantier se compose en premier lieu :

- de **l'harmonisation des référentiels** utilisés par les différentes applications informatiques de l'université (dans le respect des nomenclatures définies au plan national), et de leur bonne compréhension par les différents services et composantes, afin de rendre possible le croisement des informations tirées de sources différentes – il s'agit d'une solution a minima, une solution plus ambitieuse consistant à mettre en place des interfaces entre applications pour supprimer les ressaisies (en particulier entre les applications de gestion administrative et de paye) ;
- d'une **homogénéisation de l'utilisation des applications informatiques** entre les différents services et composantes de l'établissement ;
- de la définition de modes opératoires de mise à jour des données et de la **mise en place de dispositifs de contrôle de la qualité des données**.

En second lieu, il importe que les universités élaborent un **schéma directeur de leurs systèmes d'information**, piloté par une autorité politique de l'établissement, dont l'objet pourrait être, sur la base d'un état des lieux exhaustif, de préciser les domaines de gestion n'étant pas encore couverts par une application ainsi que le degré d'utilisation et de fiabilité de chaque applicatif, d'harmoniser les référentiels, de préciser les modalités d'arbitrage entre les développements menés au niveau de l'établissement et des composantes, etc. Ce travail devrait s'accompagner d'un **renforcement des fonctions techniques et politiques dédiées au système d'information**.

La mission estime que compte tenu des enjeux soulevés par la réforme engagée par la loi du 10 août 2007, il y a lieu d'adapter en conséquence les objectifs et le programme de travail de l'Agence de mutualisation des universités et établissements.

2. Critère n°12 : mettre en place un dispositif de pilotage

C'est un double objectif qui est visé par là :

- il s'agit de permettre à l'université de fonder ses décisions importantes (en raison de leur montant financier et/ou de leur caractère pluriannuel) sur une appréciation objective de ses besoins et une évaluation de l'incidence (notamment financière) de ses choix ;
- il s'agit également de la mettre en mesure de fournir à la tutelle des informations objectives sur sa situation et sa gestion, afin de rendre compte notamment de l'exécution du contrat pluriannuel d'établissement.

De façon schématique, l'université devra, pour mettre en place un dispositif de pilotage :

- définir ses objectifs ;
- sélectionner les informations lui permettant de suivre de façon pertinente ses réalisations et l'atteinte ou non de ses objectifs ;
 - o ces informations pourraient être synthétisées sous la forme de tableaux de bord, sectoriels au niveau des services, synthétiques au niveau de la direction de l'établissement, afin notamment de permettre à cette dernière de suivre la performance de l'établissement ainsi que la réalisation de ses grands projets et des objectifs contractuels. L'établissement devra également s'interroger sur les informations utiles à son pilotage interne et celles qu'il devra transmettre à sa tutelle dans le cadre du *reporting* ;
 - o les différents tableaux de bord pourraient être complétés, le cas échéant, par d'autres outils, comme par exemple le bilan social en matière de gestion des ressources humaines ;
 - o de façon plus générale, compte-tenu de leur incidence financière, il sera important de suivre les éléments relatifs à la masse salariale (recrutements, grilles de modulation indemnitaire, décisions en termes de répartition des obligations de service, etc.) et les opérations importantes (les dépenses à incidence pluriannuelle et les aliénations ou acquisitions d'actifs) ;
- analyser ses résultats et prendre les actions nécessaires en cas d'écarts entre réalisations et objectifs.

L'université devra par ailleurs se conformer aux exigences de remontées de données (*reporting*), à la fois en termes de contenu et de modalités de transmission, qui seront précisées par ses ministères de tutelle.

Enfin, l'université devra être capable de conduire ses actions en mode projet et donc maîtriser cette démarche qui lui permettra de mobiliser ses personnels, issus de diverses structures, en vue de la réalisation d'un objectif commun.

3. Critère n°13 : mettre en place un dispositif d'audit interne

Alors que le dispositif de pilotage vise à permettre à l'université de suivre ses réalisations, l'objectif poursuivi par le dispositif d'audit interne est la sécurisation (juridique, financière, etc.) de son fonctionnement, par la voie d'une maîtrise accrue de ses processus de gestion.

Il revient donc aux universités :

- d'instaurer une démarche visant à **maîtriser la qualité de leurs processus internes** grâce à **une description des processus de gestion, une cartographie des risques encourus et une définition des contrôles internes à mettre en œuvre** aux différents stades de déroulement des processus (acteur, support, formalisation) ;

- de mettre en place d'un **dispositif d'audit interne** pouvant le cas échéant comporter deux volets : le premier relatif à l'audit des processus de gestion et de la qualité des contrôles internes, le second à celui de la qualité des données du système d'information.

4. Critère n°14 : adapter l'organisation des services et les compétences des gestionnaires pour être à même de mettre en œuvre la réforme

La réussite de la réforme reposera en grande partie sur le portage politique mais également administratif dont elle bénéficiera au sein des universités, compte tenu de l'ampleur des défis à relever. **De ce point de vue, ce critère transversal est fondamental ; il est en effet essentiel que les universités :**

- **se dotent d'une organisation efficace sur laquelle la conduite interne de la réforme pourra s'appuyer** ; un chantier de cette importance nécessite en effet :
 - o une grande clarté sur les objectifs à atteindre ;
 - o une optimisation du fonctionnement des services gestionnaires, reposant sur i) l'adaptation des organigrammes aux nouveaux enjeux ii) la clarification de la répartition des compétences au sein de l'université, notamment entre services centraux et composantes iii) la rationalisation des méthodes de travail des services (ainsi par exemple, le passage à la gestion intégrée⁸ dans les services de gestion des ressources humaines ou au contrôle hiérarchisé de la dépense dans les services comptables permettrait-il de soulager les agents et de redéployer les moyens ainsi dégagés vers des nouvelles fonctions émergeant avec la réforme) ;
 - o la mise en place de structures *ad hoc* adéquates (la désignation de chefs de projet, la mise en place de comités de pilotage, etc.) ;
- **mais aussi la montée en puissance des compétences de leurs gestionnaires à hauteur de l'élargissement de leurs responsabilités.** Il importe :
 - o de mettre en place des plans de formation adaptés ;
 - o de formaliser les procédures internes les plus importantes afin de sécuriser le fonctionnement des services dans un contexte changeant ;
 - o et là où le besoin s'en fera sentir, de renforcer l'encadrement de leurs services gestionnaires par redéploiement, repyramidage ou recrutement externe.

⁸ La gestion intégrée désigne la gestion par un seul et même gestionnaire de la totalité du dossier d'un agent, i.e. de la gestion administrative et de la paye (de la pré-liquidation de la paye selon les cas).

CONCLUSION

Ce cahier des charges a vocation à servir de référence aux audits qui pourraient être réalisés, sur le modèle de ceux jusqu'ici effectués par la mission, dans les universités désireuses de bénéficier des nouvelles dispositions législatives.

Il serait en effet utile qu'un constat objectif de la situation de ces universités puisse être systématiquement réalisé par des équipes externes, selon une méthodologie commune (un « guide d'audit » sera à cet effet proposé par la mission) afin d'aboutir à un diagnostic partagé sur leur état de préparation à la réforme et d'élaborer un programme d'actions leur permettant de se mettre en conformité avec les différents critères ici exposés.

Ce programme d'actions devrait faire l'objet d'un accord entre l'université et la tutelle et permettre la définition d'un plan de mise en œuvre auquel pourra concourir la tutelle par le biais de mesures d'accompagnement ou de mise à disposition de moyens adéquats.

Paris, le 10 octobre 2007

L'inspecteur général des finances,

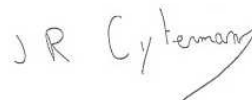


Henri GUILLAUME

Les inspecteurs généraux de l'administration de
l'éducation nationale et de la recherche,



Pascal AIME



Jean-Richard CYTERMANN

Les inspecteurs des finances,



Magali BRABANT



Bernard DIZAMBOURG



Charlotte LECA



Charlotte REBOUL



David REVELIN