

CONFERENCE DES PRESIDENTS D'UNIVERSITE

Assemblée privée du 19 septembre 2002

BUDGET GLOBAL DES UNIVERSITES

- - - - -

Note de présentation du rapport du groupe de travail

L'expérience montre que dans des systèmes sociaux complexes comme les nôtres, seule la création d'institutions autonomes vivantes peut assurer la liberté et la responsabilité suffisantes aux innovateurs potentiels [... ...] .Les réussites dans la qualité sont des réussites humaines qui exigent des équipes et des patrons en charge d'organisations concurrentielles fortes, capables de prendre les risques de l'innovation. Pour être efficaces, une université, un établissement d'enseignement supérieur, doivent exister en tant qu'organisations vivantes et libres. S'ils ne sont que les pièces détachées d'un grand ensemble bureaucratique, ils se scléroseront rapidement, quelle que soit par ailleurs la qualité de leurs membres.

Le rapport qui est présenté aujourd'hui est consacré à une question d'importance, mais de nature technique et spéciale. Elle appelait de ce fait une **mise en perspective** toute particulière. Nous avons pour ce faire utilisé ci-dessus quelques lignes de Michel CROZIER, extraites d'un ouvrage [Etat modeste, Etat moderne-- Fayard 1987] qui fit date après sa parution.

Par sa concision même, ce petit texte suggère de façon saisissante la nature et les enjeux de la nécessaire autonomisation des institutions, jugée vitale dans un pays qui a développé l'archétype de l'Etat unitaire et centralisé. Or il faut bien reconnaître que le constat demeure pertinent quinze ans après. Depuis cette époque en effet, la complexité de nos systèmes sociaux s'est à l'évidence sans cesse accrue. Sa dimension internationale s'impose de façon inexorable. Et en regard, l'autonomie des universités n'a que peu progressé, dans une société française qui n'est guère consciente de ses enjeux. On comprend donc la motivation de la C.P.U. de consacrer son **colloque 2001** à ce sujet majeur, puis d'en porter les résultats sur la place publique. Ce colloque avait donc vocation à être prolongé par des **approfondissements** : la constitution du groupe de travail "Budget global" a été la première concrétisation de cette volonté.

- - - - -

Le choix de ce thème a été le fruit d'une première considération : c'est dans le **domaine des moyens** que l'aspiration à l'autonomie est la plus pressante et la plus légitime. La plus pressante parce que c'est là que le "grand ensemble bureaucratique" est demeuré presque intact, comme inébranlable. La plus légitime car s'il est naturel que la puissance publique garde un pouvoir de cadrage, d'orientation et d'évaluation dans le domaine des missions, à travers d'ailleurs la démarche contractuelle, il n'est ni cohérent ni fondé de ne pas laisser aux établissements la plus grande liberté quant aux moyens .

Mais ce domaine est fort vaste, il fallait donc encore le segmenter et faire à nouveau un choix. **Le segment sélectionné** l'a été au nom d'une autre considération : il est situé assez nettement en amont de tous les autres ; il est en principe le moins difficile à traiter

politiquement .

Il résulte du **constat d'évidence** suivant : depuis leur création il y a 35 ans, la situation et l'activité des **E.P.C.S.C.P.** ne sont que très faiblement traduits dans **leurs comptes**, et l'essentiel des masses financières relatives à leur activité ne transitent pas par la caisse de leur propre comptable. Il existe ainsi, et pour l'essentiel, **deux énormes trous noirs** :

- en termes de fonctionnement (flux) la totalité de la **masse salariale** (et charges afférentes) relative aux fonctionnaires affectés, laquelle reste cantonnée au niveau du budget de l'Etat
- en termes de patrimoine (stocks) l'essentiel des **terrains et immeubles** utilisés dans le cadre de leur mission, lesquels sont propriété de l'Etat

La problématique du budget global est donc d'envisager de doter chaque établissement de la **totalité des crédits** de fonctionnement et d'investissement qui le concernent, et à cet égard de la pleine **propriété** d'un **patrimoine** qui soit à la mesure de son importance. C'est en ce sens que cette affaire conditionne les autres aspects de l'autonomie des moyens, et donc aussi celle des fins.

- - - - -

La mission du groupe était, il faut le rappeler, exclusivement technique. Il s'agissait d'examiner les voies et moyens d'un tel objectif, d'en vérifier la pertinence, de s'assurer de la faisabilité.

Organisé en **trois parties**, le **document** précise l'état des lieux dans la première, procède à des comparaisons dans la deuxième. Il analyse enfin ce qui sera l'outil de l'évolution: la nouvelle Loi organique relative aux lois de finances, laquelle venait d'être votée au parlement lorsque le groupe a commencé ses travaux.

Cette courte présentation n'a pas pour objet de paraphraser le rapport, ni même de le résumer. Nous ferons seulement **quelques commentaires** sur l'essentiel.

L'état des lieux est macroscopique. Considérant que, à travers leur vécu concret, leur quotidien, les Présidents sont les meilleurs connaisseurs du fonctionnement du système "sur le terrain", nous avons choisi de faire une visite dans les rouages du grand ensemble bureaucratique. Chacun appréciera.

Quoiqu'il en soit, cette visite ne peut pas ne pas donner l'idée que l'ambition du budget global a toutes les apparences d'une véritable révolution copernicienne par rapport aux conceptions en vigueur dans notre pays. Pourtant, si elles la faisaient, les universités françaises ne feraient, en l'espèce, que **rejoindre le lot commun** à la plupart des **institutions comparables**. C'est ce que montre la **deuxième partie**. Elle est la description de la **double exception** que représente la situation de **nos universités**, aussi bien dans le cadre national en comparaison des E.P.S.T., des E.P.I.C. plus encore et collectivités locales, qu'à l'échelle européenne s'agissant des universités publiques de la quasi-totalité des autres pays. Ce dernier constat dépasse d'ailleurs les limites actuelles de l'Union: en Pologne comme en Slovaquie les universités sont dotées d'un budget global. Au total, le sentiment que laisse cet inventaire est double. **En France d'abord**, on n'aperçoit aucune raison de principe qui justifie le sort réservé aux universités, alors que la Loi les proclame autonomes, ce qu'elle ne fait pas pour les E.P.S.T. ou E.P.I.C., et alors même que les missions des unes et des autres sont souvent voisines. Dans le **concert européen** ensuite, où les rapprochements spontanés et la construction d'un espace commun de l'enseignement supérieur et de la recherche

installeront toujours plus de coopération et de compétition entre les établissements. A cet égard, on peut penser que, du fait même de l'exception dont nous parlons, les universités françaises souffrent d'**un trop lourd handicap**.

La nouvelle Loi organique votée par le parlement le 1^{er} août 2001 **autorise et facilite** l'instauration de **budgets globaux**. C'est ce que montre la **troisième partie** du rapport. Cette opportunité a été il faut bien le dire une raison supplémentaire, et finalement décisive, du choix de ce thème. Le nouveau cadre législatif va en effet installer une structure du budget de l'Etat qui est en quelque sorte orthogonale à ce qu'avait mis en place l'ordonnance de 1959. La nouvelle organisation par missions –éventuellement interministérielles- et programmes, et la fongibilité des crédits, permet aujourd'hui d'imaginer une enveloppe globale "enseignement supérieur et recherche", répartie ensuite entre les établissements par un SANREMO d'allure toute différente. Nous ne tracerons pas d'avantage ici cette voie qui s'ouvre. Insistons seulement sur le fait que la loi en question n'est qu'un cadre, et qu'**il faudra qu' existe la volonté politique** de s'y engager.

- - - - -

Nous concluons cette présentation en évoquant succinctement **les principales implications** dont est porteuse cette évolution.

Ce qui la caractérise à cet égard c'est qu'elle reste **bien cantonnée** dans son domaine propre et n'entraîne pas mécaniquement de modifications dans d'autres volets du secteur des moyens .

Ses **conséquences intrinsèques** sont bien sûr importantes, et de deux ordres.

Tout d'abord, on peut dire que chaque université se verrait comme établie dans la **plénitude** de son être. Le rapport évoque d'ailleurs en introduction ces dimensions psychologique, politique et de communication, toutes importantes à l'extérieur comme à l'intérieur. Mais de façon plus prosaïque, cette intégrité enfin reconnue induirait d'emblée de grands progrès dans la **gestion financière** de l'établissement. On peut citer à titre d'exemple la mise en place d'une véritable comptabilité analytique d'exploitation, fondement d'une définition des coûts, à l'étudiant ou bien ceux des prestations marchandes, notamment ceux des laboratoires.

Ensuite, et c'est sans doute plus fondamental, les instances compétentes de l'établissement pourraient désormais **arbitrer** lors de chaque exercice budgétaire entre les différentes **catégories de dépenses**. On pense d'abord à la maîtrise autonome de la structure des emplois nécessaires à l'activité .

Il faut par contre souligner que la question du niveau et de la structure des **ressources financières** de l'établissement, de même que celle du **statut des personnels**, sont **absolument découplées du thème actuel**. Pour la première, on peut certes souhaiter une élévation du niveau d'ensemble des ressources, et estimer qu'une diversification de celles-ci est un des fondements de l'autonomie, mais on voit bien que cela ne procède pas de la globalisation qui est en cause. Simplement, cette dernière permettrait d'absorber dans de bonnes conditions toute réforme adjacente. De la même façon, le statut actuel des catégories de fonctionnaires représentées dans les établissements n'est touché en aucune façon. Et l'autonomie dans les procédures de recrutement et d'avancement relève d'un autre chantier. Mais en termes de "G.R.H." nul doute que les personnes bénéficieraient du nouveau dispositif, en raison par exemple de l'autonomie introduite dans la gestion des emplois, ou de la masse financière dévolue aux systèmes indemnitaires.

Enfin, on ne peut pas terminer cette présentation sans évoquer les questions que poseront une telle évolution en termes d'**organisation** et de **gouvernance** des établissements. Cet aspect fondamental des choses a été évoqué par certains interlocuteurs. Le rapport en rend compte, ainsi que des échanges qui ont eu lieu au sein du groupe.

On aura compris que la perspective que dégage cette étude n'est pas autre chose qu'une **décentralisation radicale** du dispositif d'enseignement supérieur et de recherche de notre pays **vers les établissements eux-mêmes**, et non par une décentralisation de la tutelle de l'Etat vers des collectivités locales. Mais en contrepoint, il faut dire qu'à un moment ou à un autre de cette "longue marche", les universités seront interpellées quant à **légitimité** et leur capacité à bénéficier d'un tel **changement de nature** de leur autonomie. Le droit à l'expérimentation pourrait à cet égard se révéler une réponse efficace, d'ailleurs respectueuse de l'allure de chaque marcheur.

ORLEANS , le 16 septembre 2002

Michel MUDRY