

Les établissements d'enseignement supérieur face aux défis d'une autonomie renforcée

Actes du colloque de novembre 2024

...

...

The better the question. The better the answer.
The better the world works.

EY

Shape the future
with confidence

Perspectives suite au colloque

La troisième édition de l'étude nationale EY relative au pilotage des universités a fait l'objet d'un colloque en novembre 2024. Lors de cet évènement, organisé en partenariat avec la FONDAFIP, nous avons pu mettre en évidence une transformation profonde du pilotage des établissements d'enseignement supérieur, dans un contexte où l'autonomie est renforcée. Ce pouvoir d'action accru offre aux établissements des marges de manœuvres plus importantes, mais elle s'accompagne d'exigences renforcées en matière de transparence et de responsabilité. Les résultats montrent que la gouvernance évolue vers une professionnalisation des fonctions financières et stratégiques, avec une meilleure structuration des processus de décision. Toutefois, des disparités persistent entre établissements, notamment dans la capacité à anticiper les risques et à mettre en œuvre des outils de pilotage performants.

Comparée à l'édition 2019, l'étude révèle des progrès notables dans la maîtrise des instruments de gestion, mais souligne également l'apparition de nouvelles problématiques. Les établissements doivent désormais intégrer des enjeux liés à la formation continue et à la structuration de l'offre de service, la gestion immobilière, la performance énergétique ou encore les nouvelles technologies et l'intelligence artificielle, ainsi que l'adaptation des modèles universitaires face à des contraintes réglementaires et économiques croissantes. Ces résultats confirmés par les participants au colloque mettent en avant une évolution permettant de faire coexister autonomie et responsabilité, tout en garantissant la qualité et la performance des services rendus.

Les défis identifiés sont multiples par exemple renforcer la culture de performance et développer une capacité d'anticipation face aux incertitudes. La coopération inter-établissements apparaît également selon les participants comme un levier essentiel pour mutualiser les bonnes pratiques, sécuriser les financements et optimiser les ressources, de plus la poursuite des transformations numériques au sein des établissements apparaît comme prioritaire pour les prochaines années. Les intervenants indiquent également la nécessité d'une approche collaborative avec les acteurs publics et privés afin de consolider les modèles économiques et d'assurer la pérennité des missions.

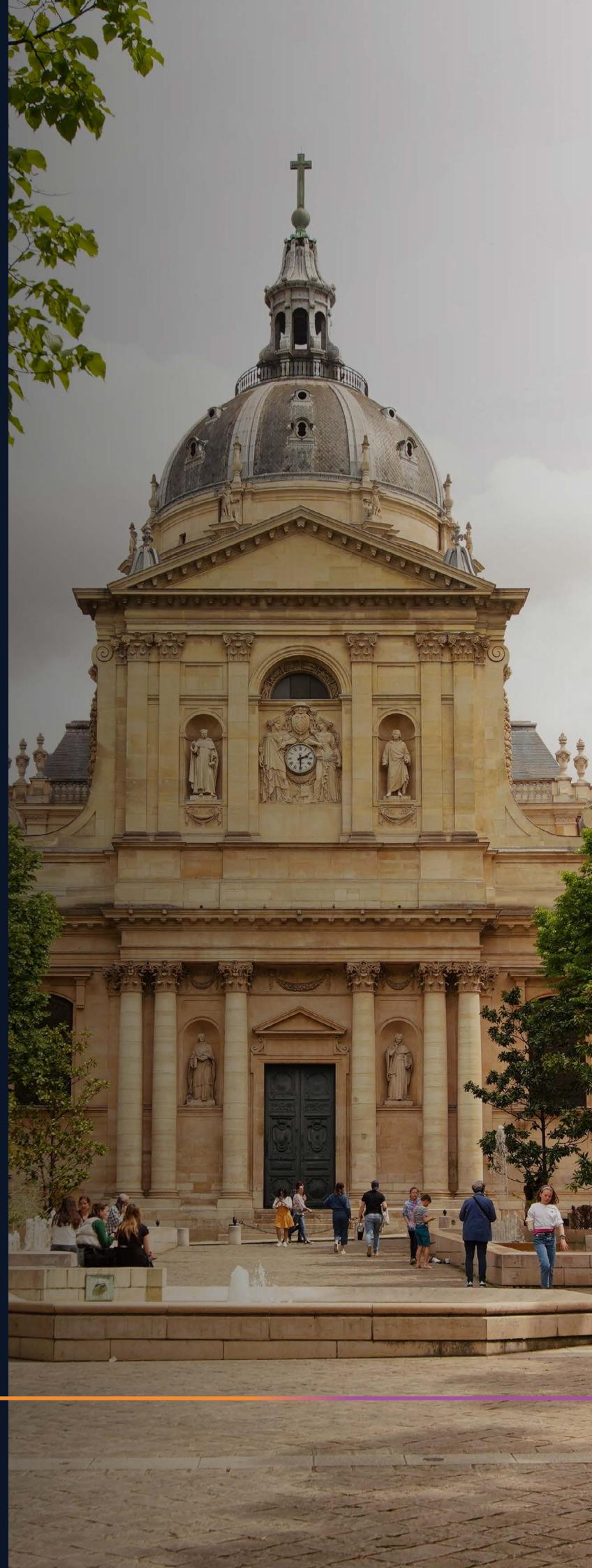
Les perspectives dégagées lors de ce colloque sont ambitieuses. Elles reposent sur la mise en place d'outils de pilotage intégrés, capables de fournir une vision globale et prospective des activités. Lors du deuxième volet de notre étude, nous avions constaté la mise en œuvre des premiers systèmes d'information décisionnels (SID), ce qui a favorisé l'intégration de nouvelles pratiques de pilotage au sein des établissements à travers des SID plus répandus et ancrés dans le paysage. Nous notons également des évolutions notamment avec le décret financier qui renforce l'autonomie et la souplesse budgétaire des universités tout en simplifiant la gestion et en sécurisant leur équilibre financier, l'initiative des universités européennes qui est entrée dans une phase d'institutionnalisation, devenant un levier durable de transformation organisationnelle et culturelle, ou encore la poursuite de la contractualisation entre les établissements et l'Etat via les COMP favorisant la gouvernance financière des universités.

oque

La digitalisation des processus constitue un axe majeur pour améliorer la fiabilité des données et accélérer la prise de décision. Parallèlement, la montée en compétences des équipes dirigeantes et administratives est indispensable pour accompagner cette transformation et garantir son succès. Une capacité d'adaptation rapide aux évolutions légales et budgétaires est également cruciale pour éviter les ruptures et maintenir la conformité. Enfin, l'innovation et l'attractivité des établissements, dans un contexte international de plus en plus concurrentiel, doivent être renforcées pour consolider leur position et répondre aux attentes des étudiants, des partenaires et de la société.

Cette étude, en dressant un état des lieux complet et en ouvrant des pistes concrètes, constitue un outil stratégique pour guider les établissements dans leurs choix futurs. Elle rappelle que la réussite de cette mutation repose sur une vision partagée, des moyens adaptés et une capacité collective à innover et à coopérer.

Enfin, le projet de loi de finances 2026 marque une nouvelle étape dans le pilotage des universités françaises. Ce dernier introduit une logique de gouvernance renouvelée, fondée sur la contractualisation, l'évaluation qualitative et la responsabilisation des établissements. À travers l'organisation d'assises nationales en janvier 2026, et la montée en puissance des contrats pluriannuels l'État souhaite affirmer sa volonté de rendre la gouvernance plus visible, plus performante et mieux adaptée aux défis de l'enseignement supérieur.



Programme

1

Introduction

6



Michel Bouvier

Fondateur et président
de la FONDAFIP

2

Présentation des
résultats de l'étude

12



Jérôme Mourroux

Associé, Secteur public
EY & Associés

3

Questions – Réponses :
Résultats de l'étude

22



Jérôme Mourroux

Associé, Secteur public
EY & Associés



Bruno Gérard

Associé, Secteur public
EY & Associés



Gabriel Sinze

Consultant expérimenté, Secteur public
EY & Associés



Jérôme Mourroux

Associé, Secteur public
EY & Associés



Gabriel Sinze

Consultant expérimenté, Secteur public
EY & Associés



Sara Zenikhri

Senior manager, Secteur public
EY & Associés

4

Première table ronde :
Universités, un modèle
de gouvernance inachevé

26

5

**Table ronde : Quelle gouvernance
financière publique pour quelle
autonomie universitaire ?**

48

Les Patios

Plats du jour :
Côtes à la plancha
Sauce piquante Frites 19,90
Brochettes de salade.

Fillet mignon de cochon
Purée pommes de terre
Conclusion
18,90 Coca-Cola

70

**Michel Bouvier**Fondateur et président
de la FONDAFIP**Jérôme Mourroux**Associé, Secteur public
EY & Associés**Jérôme Mourroux**Associé, Secteur public
EY & Associés**Jean-Gilles Hoarau**Agent Comptable
Sorbonne Université**Michel Bouvard**Conseiller maître
Cour des Comptes**Michel Bouvier**Fondateur et président
de la FONDAFIP**Laurent Lafon**Sénateur et Président de la
Commission de la culture, de
l'éducation et du sport du Sénat**Claire Année Desmas**Direction du pilotage
Université de Rennes**Loïc Levoyer**Conseiller spécial de la
Présidente de l'université
de Poitiers, Professeur
d'Universités en droit public
et en finances publiques**Frédéric Forest**Inspecteur Général
IGESR**Anne Navarro**DGSA et DAF
Université Côte d'Azur

1

Introduction

Actes du colloque
Jeudi 7 novembre 2024



Bruno Gérard

Associé
Secteur public
EY & Associés



Michel Bouvier

Fondateur
et président
de la FONDAFIP



Jérôme Mourroux

Associé
Secteur public
EY & Associés



Sara Zenikhri

Senior manager
Secteur public
EY & Associés



Gabriel Sinze

Consultant expérimenté
Secteur public
EY & Associés

**Bruno Gérard**

Associé
Secteur public
EY & Associés

Bienvenue à tous,

Nous sommes très heureux de vous accueillir aujourd'hui pour la présentation de cette étude au cours du colloque de restitution de cet après-midi. Ce colloque est organisé en partenariat avec la FONDAFIP, dont nous avons le président avec nous et qui dira un mot dans quelques instants.

Ce partenariat est important pour nous, puisqu'au-delà de la co-animation de cet événement, ce colloque est aussi l'occasion d'avoir un regard « finances publiques » des thématiques que nous abordons et aussi de retracer un certain nombre de sujets dans des publications auxquelles nous participons très volontiers aux côtés de Michel Bouvier.

Il s'agit de la troisième édition de cette étude. L'édition précédente remonte à 2019. Nous sommes donc sur un rythme quinquennal avec le maintien d'un socle de questions communes afin de pouvoir mesurer les évolutions et avoir l'approche comparative que vous verrez dans la restitution de cette étude. Ainsi l'étude traitera des évolutions par rapport à l'étude précédente.

Cette nouvelle édition de l'étude introduit aussi de nouvelles questions, mais je ne vais pas dévoiler davantage ce qui vous sera présenté dans un instant. Par ailleurs, nous publierons prochainement les actes de ce colloque.

Pour le programme de ce colloque, nous allons commencer par une introduction de Michel Bouvier que j'appellerai dans un instant et qui réalisera un propos introductif sur les sujets que nous aborderons aujourd'hui. Ensuite, une présentation de l'étude sera réalisée par Jérôme Mourroux et son équipe. Elle durera 25 minutes et laissera ensuite la place ensuite à deux tables rondes.

Une première table dont le thème est « Universités, un modèle de gouvernance financière publique inachevée ? » et une seconde qui tentera de répondre à la question suivante : « Quelle gouvernance financière publique pour quelle autonomie universitaire ? ».

Je laisserai les animateurs présenter les intervenants puisque la première table ronde sera animée par Michel Bouvier et la seconde par Jérôme Mourroux. Vous êtes impatients de les connaître, mais il faudra attendre encore un petit peu.

Nous réaliserons une pause entre les deux tables rondes.

Enfin, nous clôturerons cette journée avec quelques propos de Jérôme et de Michel.

Sans plus attendre, j'appelle Michel Bouvier à venir nous dire quelques mots introductifs avant de laisser la place à la restitution de l'équipe. Merci, Michel.



Michel Bouvier

Fondateur
et président
de la FONDAFIP

Je voudrais tout d'abord remercier EY avec qui nous avons vraiment travaillé en bonne intelligence et c'est un vrai plaisir de travailler avec vous. Je voudrais aussi féliciter Jérôme Mouroux parce qu'il a fait un travail énorme avec son équipe pour la tenue de ce colloque.

Quelques mots, comme vient de l'évoquer Bruno, d'ouverture sur notre sujet.

Je voudrais d'abord dire que le financement des universités et leur autonomie, sont deux sujets intimement liés. Dans le contexte actuel, il s'agit d'un sujet particulièrement crucial et nous en sommes tous conscients. Son approche sur la base de l'étude faite par EY devrait nous aider à identifier les bases d'un modèle s'inscrivant dans un environnement tout à fait inédit.

Ce thème est en effet de première importance car il concerne la qualité de formation et de recherche de haut niveau qui sont plus que jamais indispensables au développement de la société, au bien-être de sa population voire aussi à la souveraineté de l'État. C'est par conséquent de l'avenir du pays dont il s'agit. Les dépenses de

formation, les dépenses de recherche sont des dépenses d'avenir, c'est d'ailleurs ce que les économistes ont identifié depuis bon nombre d'années.

Il est également utile de rappeler que la question de l'autonomie des universités, posée en termes financiers, n'est pas nouvelle¹. Déjà « sous la III^e République la personnalité morale et un budget propre leur fut accordé ce qui leur permit de disposer d'un début d'autonomie qui fut encouragé par Louis Liard qui était à l'époque vice-recteur de l'académie de Paris² ; il était très engagé sur la question du financement des universités et de leur autonomie et écrivait beaucoup sur ce sujet.

Pour lui, « *il devenait nécessaire de donner à chaque faculté son budget personnel... La loi de finances de 1890 consacra leur affranchissement civil : elle leur donna un budget... Désormais elles allaient gérer elles-mêmes leurs intérêts sous le contrôle du ministre* »

1. Cf. Laure-Alice Bouvier, Diplômes : du monopole public au marché ? in Revue Le Débat N°19 (mars-avril 2018).

2. Il fut aussi ministre de l'Éducation et des Universités pendant la Première Guerre mondiale.



responsable³. » Cette autonomie relative sera réaffirmée par des textes ultérieurs⁴.

Dans la période relativement récente la question s'est posée dans le cadre d'un contexte budgétaire devenu difficile, celui des années 1980. On a en effet commencé à constater que les dépenses publiques évoluaient plus rapidement que les recettes publiques engendrant un effet de ciseaux donc un déficit tout de suite comblé par un endettement de l'État.

Pour répondre à cette situation de crise il fut notamment décidé de désengager l'État de certaines fonctions, au nom d'un principe de subsidiarité et pour décentraliser. Les lois de 1982/1983 conférèrent alors aux collectivités territoriales une certaine autonomie dont elles ne disposaient pas jusqu'alors.

3. L. Liard, L'enseignement supérieur en France, 1789-1893, Tome second. p.411. Ed. Armand Colin et Cie 1894.

4. Notamment par la loi du 10 juillet 1896 selon laquelle : « Art. 1^{er}. Les corps de Facultés institués par la loi du 28 avril 1893 prennent le nom d'Universités.

Art.2.Le Conseil général des Facultés prend le nom de conseil de l'Université.

Art. 3. Le conseil de l'Université est substitué au conseil académique dans le jugement des affaires contentieuses et disciplinaires relatives à l'enseignement supérieur public.

Art 4. A dater du 1^{er} janvier 1898, il sera fait recette, au budget de chaque université, des droits d'études, d'inscription, de bibliothèque et de travaux pratiques acquittés par les étudiants conformément aux règlements.

Les ressources provenant de ces recettes ne pourront être affectées qu'aux objets suivants : dépenses des laboratoires, bibliothèques et collections ; construction et entretien des bâtiments; création de nouveaux enseignements; œuvres dans l'intérêt des étudiants.

Les droits d'examen, de certificat d'aptitude, de diplôme ou de visa acquittés par les aspirants aux grades et titres prévus par les lois, ainsi que les droits de dispense et d'équivalence, continueront d'être perçus au profit du Trésor. »

Si j'évoque cela, c'est parce que ce n'est pas sans rapport avec la manière dont sera posée la question de l'autonomie des universités. C'est en effet dans un environnement marqué par un engouement pour la décentralisation qu'il en sera débattu. D'ailleurs, la Revue Française de Finances Publiques, organisa un colloque en 1989 sur le thème de l'autonomie financière des universités que nous avons publié dans le n°27-1989. Au cours de ce colloque, il fut dressé un état des lieux et des propositions en présence de plusieurs intervenants, comme le doyen Georges Vedel, René Raymond, Jean-Louis Quermonne. Tous firent immédiatement le parallèle avec la décentralisation et proposèrent des réformes visant à instaurer une réelle autonomie des universités. Il fut aussi beaucoup discuté au cours de ce colloque, de territorialisation et du rôle que pourraient jouer les régions, nouvellement créées. Les régions, collectivités territoriales à part entière, venaient d'être instituées par les lois de décentralisation de 1982-1983 et mises en place un peu plus tard.

Les débats concernèrent aussi la rationalisation de la gestion dans le droit fil du New Public Management alors en vogue aux Etats-Unis et déjà expérimenté en France par certaines collectivités.

Plus encore. L'importance de l'autonomie des universités et la nécessité de réformes allant dans ce sens a été soulignée à différentes reprises au niveau européen. Présente dans l'accord de Bologne de 1999, la thématique s'inscrit d'une manière générale dans les orientations du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000⁵. On la trouve énoncée de manière plus insistante et plus précise dans le « Message » dit de Salamanque de 2001 qui a été rédigé à l'issue d'une manifestation réunissant plus de 300 institutions européennes d'enseignement supérieur. Il était également spécifié dans le message

5. Réuni en vue de définir un nouvel objectif stratégique pour renforcer l'emploi, la réforme économique, la cohésion sociale dans le cadre d'une économie fondée sur la connaissance.





que « la dynamique requise pour l'Espace Européen de l'Enseignement Supérieur restera inopérante, ou provoquera une concurrence inégale, si se maintiennent l'excessive réglementation et la mainmise financière et administrative qui pèsent actuellement sur l'enseignement supérieur en de nombreux pays ».

La résolution du Conseil de l'Union européenne du 23 novembre 2007 va dans le même sens... Elle encourage les États à doter les « établissements de l'autonomie nécessaire pour développer tout leur potentiel »⁶.

Aujourd'hui cette question récurrente s'inscrit dans un monde complètement nouveau marqué par une métamorphose de notre société. En effet, depuis plus d'une quarantaine d'années, sous les effets conjugués de la crise économique et financière provoquée par les chocs pétroliers de 1973 et 1979, de la mondialisation, du développement du numérique, de l'intelligence artificielle, l'État s'est transformé en profondeur et avec lui la société. La crise des années 1970 fut suivie par beaucoup d'autres mais tout particulièrement par la crise financière des subprimes puis par la crise sanitaire obligeant l'État à intervenir et à emprunter massivement pour en limiter les conséquences économiques et sociales. Enfin, une crise géopolitique aux conséquences désastreuses pour les économies des pays du monde entier est venue couronner le tout. Il ne faut pas non plus oublier la transition écologique qui nécessite un financement considérable. On constate ainsi que beaucoup de dépenses publiques s'ajoutent les unes aux autres.

Nous sommes par conséquent en présence d'un basculement vers un autre modèle économique et politique. Nous sommes en présence d'une remise en question de nos modes de penser et de faire. Nous sommes aussi en présence d'institutions qui semblent parfois à bout de souffle. Mais ce n'est pas tout, un nouvel ordre international est en gestation qui menace dangereusement l'équilibre général de la planète.

Ainsi, au-delà de toute forme d'a priori : une plongée dans l'inconnu, un basculement pour l'instant incontrôlé vers un autre univers est en train de se produire. C'est même plus exactement un tournant de l'Histoire qui se dessine au travers de crises successives jamais résolues et de plus en plus graves. Nos repères, nos concepts, nos cadres habituels, se sont fragilisés depuis quarante ans.

Autrement dit, comme le pensait Liard à la sortie de la guerre de 1870, nous avons plus que jamais besoin d'universités, donc de chercheurs, en mesure d'apporter des réponses aux nouveaux et graves problèmes qui apparaissent. Il s'agit à cet égard de poser correctement la question de l'autonomie, on veut dire de l'autonomie financière, condition d'une autonomie plus générale.

On l'aura compris, le contexte est particulièrement critique car c'est dans un monde de multiples crises se combinant entre elles que se pose la question du financement des universités. Dans ce cadre la nécessité de rendre soutenables les finances publiques est un problème majeur, il est au cœur des politiques publiques actuelles avec un impératif qui prédomine, celui de réduire la dette publique, par conséquent de réduire les déficits publics. Résoudre ce problème suppose des solutions orientées vers des gels ou des baisses de crédits. Des mesures qui concernent déjà directement ou indirectement les universités.

Il s'ensuit que le futur des universités est en question, elles sont menacées par une trop grande fragilité du modèle financier public qui ne permet pas une allocation de ressources à la hauteur de ce qu'elle devrait être pour financer leurs besoins de fonctionnement et d'investissement, autrement dit leur autonomie.

6. Rapport Gillot-Dupont, p.13.

Il faut toutefois préciser que l'autonomie dont il est question est une autonomie de gestion, condition d'une autonomie de décision concernant les choix stratégiques propres à chaque université. Il ne peut s'agir dans l'état de la législation actuelle d'une autonomie de décision supposant la possibilité pour les universités de détenir en tout ou en partie et sous différentes formes, la capacité de décider du montant de leur budget en charges et en recettes.

On est encore très loin de ce modèle d'autonomie en ce qui concerne les universités publiques françaises. En effet, selon un rapport de la Cour des comptes « la contribution de l'Etat est presque entièrement consacrée à la masse salariale. Il en résulte que les universités ont des marges de manœuvre très réduites, voire parfois inexistantes ». Quant aux ressources complémentaires elles ne sont pas en mesure d'apporter les financements qui seraient nécessaires.

Une autonomie source de plus d'agilité, de plus de souplesse d'action, supposerait donc des moyens suffisants mais aussi une législation moins contraignante en ce qui concerne la propriété du patrimoine ou la possibilité de créer des filiales. Le développement de la contractualisation et une reconsideration du montant des droits d'inscription sont aussi à prendre en compte.

Une allocation de ressources permettant une réelle autonomie est également conditionnée à un pilotage de la gestion financière efficace notamment une bonne connaissance du coût que représente un étudiant ainsi, notamment que le développement de certains dispositifs de gestion comme ceux permettant de contrôler les risques financiers.

Il est également crucial de tenir compte du fait que l'espace universitaire est un espace dynamique pluriel au sein duquel des acteurs très divers et d'importance inégale développent des stratégies exprimant des objectifs qui ne se situent pas toujours à la même échelle territoriale (locale, nationale et internationale) ou qui sont plus ou moins déterminées par leurs particularismes (historiques, territoriaux, sociologiques, disciplinaires).

Il faut enfin souligner que le renforcement de l'autonomie de gestion financière est une condition essentielle à la recherche de l'efficacité budgétaire, à la performance, et, par suite, contribue, dans le contexte actuel à la crédibilité, plus encore à la légitimation, d'une ouverture à une autonomie de décision conséquente. Une bonne gestion financière est essentielle car elle est le socle sur lequel repose l'autonomie de décision, elle en est un préalable.

Au final, il est clair que l'autonomie des universités publiques est dépendante des choix politiques, autrement dit des politiques publiques considérées comme prioritaires à un moment donné. Bien entendu, elle l'est aussi de l'état général des finances publiques. Elle l'est également des contraintes et des enjeux qui pèsent sur l'environnement local, national et international des établissements.

C'est pourquoi cette autonomie ne peut jamais être considérée comme achevée, elle est toujours en devenir depuis le XIX^e siècle car elle doit s'adapter au fil des décennies au monde qui l'entoure. Néanmoins, la délivrance de formations et de recherches de qualité et donc de diplômes de qualité demeure depuis toujours l'objectif essentiel. C'est une condition impérative du développement économique et social.

Merci beaucoup. Je vais tout de suite demander à nos prochains intervenants de nous rejoindre.





2

Présentation des résultats de l'étude



Jérôme Mourroux

Associé
Secteur public
EY & Associés



Sara Zenikhri

Senior manager
Secteur public
EY & Associés



Gabriel Sinze

Consultant expérimenté
Secteur public
EY & Associés



**Jérôme Mourroux**

Associé
Secteur public
EY & Associés

Merci Monsieur Bouvier pour ce propos introductif.

Nous vous proposons de passer à la deuxième partie de ce colloque et vous présenter notre étude sur le pilotage et ses résultats. Cette restitution se fera à trois voix avec Sara Zenikhri, senior manager au sein de l'équipe EY secteur public et Gabriel Sinze, également consultant EY secteur public.

Cette étude nationale, nous l'effectuons tous les cinq ans. Elle a été réalisée en 2014, en 2019, il s'agit donc de la troisième édition. L'étude comporte environ 80 questions qui visent à analyser à la fois des aspects quantitatifs, en collectant un certain nombre de données et en les comparant dans leurs évolutions entre les différents établissements, et des aspects qualitatifs notamment avec des retours d'expérience permettant d'observer les pratiques remarquables. Cette étude a bénéficié d'un retour de près de 30 % des établissements. C'est un taux de participation similaire aux études précédentes.

Nous avons fait le choix d'un questionnaire détaillé qui mobilise plusieurs acteurs au sein des établissements. C'est un travail qui évidemment nous a conduits à adapter le questionnaire qu'on avait pu élaborer pour les éditions précédentes. Nous avons rajouté un certain nombre de questions d'actualité. C'est un travail de collecte conséquent et nous tenons à remercier tous les établissements qui ont participé.

Aujourd'hui, nous allons vous présenter notre interprétation de ces différentes données. Dans un second temps, nous diffuserons complètement l'étude et les actes du colloque. Enfin, nous réaliserons prochainement une publication dans la Revue Française de Finances Publiques. Sur un plan méthodologique, nous avons reçu des réponses d'établissements de toute taille, pluridisciplinaires ou plus spécialisées, avec des dates de passage au responsabilités et compétences élargies (ci-après-« RCE »)¹, des localisations géographiques différentes. De plus, les établissements qui ont répondu sont représentés de façon équilibrée en fonction de leur budget (moins de 200 millions, de 200 à 500 millions et plus de 500 millions d'euros). Les acteurs qui ont répondu sont des représentants des gouvernances universitaires, des directions générales des services (ci-après « DGS »), des agences comptables et des directions des affaires financières. Souvent, ce sont plusieurs interlocuteurs d'un même établissement qui ont contribué car les questions traitent tous les aspects du pilotage dans l'enseignement supérieur. Je vais donc laisser la parole à Sara pour la présentation des résultats de l'étude.

1. Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.



Sara Zenikhri

Senior manager
Secteur public
EY & Associés

Merci beaucoup Jérôme. Nous allons vous présenter avec Gabriel, les évolutions récentes que nous avons relevées au sein des établissements intervenant dans le secteur de l'enseignement supérieur et la recherche. Ce que nous avons pu noter et qu'il était important de faire apparaître c'est la hausse des moyens mobilisés pour les structures d'aide au pilotage. Nous avons pu constater qu'il y avait en moyenne 7,6 personnes mobilisées au sein de ces structures d'aide au pilotage. C'est une hausse significative depuis 2014. Nous observons une augmentation de 52 % depuis 2014 et de 15 % par rapport à 2019. Il n'y a pas seulement une hausse des moyens humains, mais aussi une hausse des moyens techniques : aujourd'hui 60 % des établissements déclarent avoir des indicateurs performants. Les établissements déclarent également disposer à l'unanimité d'outils qui leur permettent d'élaborer leurs prises de décision en matière d'allocation de moyens ou encore en matière de dialogue de gestion.

Toutefois ces outils sont encore perfectibles. Nous notons que les établissements considèrent aujourd'hui qu'ils ne disposent pas de systèmes d'information décisionnelle suffisants et adaptés pour la réalisation de leur activité de pilotage. Lorsque nous les interrogeons sur l'ensemble des outils qui pourraient leur manquer, ils font mention d'outils qui leur permettraient d'évaluer les économies potentielles qu'ils pourraient dégager, mais également ceux qui permettraient de mesurer la performance, l'évolution de la masse salariale ou encore l'évolution des indicateurs de pilotage.



**Gabriel Sinze**

Consultant expérimenté
Secteur public
EY & Associés

De plus, plusieurs bonnes pratiques émergent au sein des fonctions de pilotage des établissements. Sur un premier plan, nous constatons des bonnes pratiques organisationnelles remarquables puisque les établissements n'hésitent pas à allouer comme attribution à leur fonction de pilotage, le suivi des financements stratégiques, la diffusion de la démarche de pilotage au sein de l'établissement, les fonctions de garant de l'architecture des systèmes d'information (ci-après « SI ») et l'accompagnement dans l'utilisation des outils déployés ainsi que leur appropriation par les différents agents. Par ailleurs, on constate aussi l'usage plus fréquent des tableaux de bord. 70 % des établissements interrogés déclarent disposer de tableaux de bord. Comme nous le voyons sur le graphique, il s'agit d'une hausse de 12 points depuis 2014.

On s'est aussi intéressé dans le cadre de ces dispositifs et de ces outils de pilotage au cœur de métier des universités soit le pilotage de la formation, le pilotage de la recherche et le pilotage de la valorisation.

“ Jérôme Mourroux,
Associé EY

Sur ces points, nous pouvons souligner que les universités sont assez majoritairement satisfaites de leur dispositif de pilotage. Nous observons cependant des marges de progression encore significatives notamment sur la formation, dont le niveau de satisfaction ne s'élève qu'à 60 %. Un pourcentage qui restait relativement modeste dans la précédente étude. Nous constatons notamment sur la partie « recherche », que les établissements sont partagés : seule la moitié a déclaré être satisfaite de ses dispositifs de pilotage. Une part significative d'établissements considère qu'il reste encore des évolutions conséquentes à réaliser. Ce constat s'applique d'ailleurs aussi au domaine, au métier de valorisation. S'il y a une progression en matière de pilotage, cette progression demeure donc modeste.

Merci pour ces précisions Jérôme. Nous nous sommes aussi intéressés aux dispositifs d'accueil des étudiants qui sont mis en place. On relève de manière similaire des marges de progression non négligeables sur les dispositifs de réorientation, d'accompagnement des étudiants, mais aussi sur les dispositifs d'accueil. Ainsi, les outils relatifs aux fonctions de soutien semblent encore insatisfaisants aux yeux des établissements. On observe aussi, sur les moyens matériels et humains qui sont déployés dans le cadre des partenariats publics et privés, que quatre établissements sur cinq se déclarent insatisfaits. Le taux est similaire sur le pilotage central de l'évaluation avec 68 % des établissements se déclarant insatisfaits. Idem sur la communication externe, sujet qui revêt une importance particulière avec une majorité de répondants insatisfaits.

Jérôme Mourroux,
Associé EY

En comparaison avec les études précédentes, nous pouvons noter ici aussi une stabilité. À titre d'exemple, lors de l'édition 2019, nous avions relevé une vraie difficulté sur les éléments de pilotage relatifs aux partenariats privés. Elle ressort encore nettement dans cette nouvelle édition de l'étude. Il existe donc une attente forte sur les sujets suivants : le « cœur de métier » comme la formation et la recherche, mais également la vie étudiante ou les partenariats privés, ainsi que l'évaluation et la communication externe. Ce dernier point qui d'ailleurs est un sujet qui ressort plus nettement, peut-être en raison d'une attente plus forte vis-à-vis de cette fonction de communication externe. Elle n'avait pas été exprimée de manière aussi nette dans les éditions précédentes.

Sara Zenikhi,
Senior manager EY

En matière de pilotage des ressources humaines, nous identifions un besoin d'amélioration. Nous avons interrogé les établissements sur deux dimensions. La première concernant la gestion des effectifs des emplois et des compétences que 42 % des établissements considèrent à améliorer. La seconde relative à la gestion prévisionnelle des effectifs des emplois et des compétences (GPEEC). Sur cette dernière, 47 % des répondants évoquent une fonction peu performante et parfois même inexistante. Lorsque nous interrogeons les établissements pour qualifier ce pilotage des ressources humaines, beaucoup d'entre eux mettent en avant une gestion inadéquate, complexe, insatisfaisante et parfois inexistante.

Pour nuancer mais sans remettre en cause ces résultats, un investissement important a été réalisé et nous l'avons vu sur les précédentes éditions sur le pilotage de la masse salariale, premier poste de dépenses des établissements. Elles ont priorisé ce sujet dès l'accès aux RCE. Elles ont également fait évoluer fortement les structures de pilotage de la masse salariale. Cela notamment, sous l'influence de l'effet GVT (Glissement, vieillesse, technicité) puisqu'il s'agissait d'un des enjeux significatifs de maîtrise budgétaire. Mais dans le cadre de l'étude, nous sommes allés plus loin dans notre questionnement, en matière de gestion de la masse salariale mais également de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. Les réponses sont ici nuancées et les établissements nous déclarent globalement qu'ils n'ont pas les outils d'un point de vue GPEEC. Ces pourcentages illustrent une attente encore conséquente sur l'un des sujets qui a été le plus investi par les établissements dans le cadre de l'autonomie.



“ **Sara Zenikhi,**
Senior manager EY

Nous souhaitions également aborder la maîtrise des risques via la fonction de gestion des risques. Elle est encore aujourd’hui modestement déployée dans les établissements de l’enseignement supérieur à la recherche. En effet, seulement 42 % des répondants disposent d’une fonction transversale de gestion des risques. Si la maîtrise des risques reste un aspect crucial, nous constatons tout de même qu’une majorité des établissements ne disposent pas de fonction transversale de gestion des risques.

Nous avons par la suite demandé aux établissements de prioriser un certain nombre de démarches et la gestion des risques ne ressort pas comme enjeu prioritaire. Nous développerons ce point plus tard dans la présentation.

“ **Gabriel Sinze,**
Consultant EY

Par ailleurs, nous relevons une adoption partielle de la comptabilité analytique. Aujourd’hui 53 % des établissements interrogés déclarent ne pas disposer d’une comptabilité analytique pour leurs fonctions support. On relève cependant, un intérêt croissant pour les indicateurs de comptabilité analytique tout particulièrement les comptes de résultat par activité et par centre de profit.

“ **Jérôme Mourroux,**
Associé EY

Nous relevons donc un effort d’investissement, notamment en matière de compétences dans les fonctions de contrôle de gestion. Nous y reviendrons notamment dans la seconde table ronde. Une première approche est développée, même s’il ne s’agit pas de comptabilité analytique complète. Alors même que les établissements disposent des progiciels de gestion intégrée sur le plan financier pour pouvoir la réaliser, elle est encore assez peu fréquente et l’approche analytique reste partielle. La seconde table ronde permettra de rediscuter des possibilités en matière d’outils ainsi qu’aborder des exemples de démarches en cours.

Sara Zenikhri,
Senior manager EY

En matière de SI et de numérique, nous avons pu constater que 63 % des établissements interrogés déclarent disposer d'un schéma directeur informatique. C'est une progression significative sur 10 ans avec une hausse de 10 points par rapport à 2014. De plus les établissements qui n'en disposent pas à ce jour, envisagent de les déployer à moyen terme.

Pour aller plus loin, concernant l'existence d'une gouvernance dédiée au schéma directeur nous relevons qu'un tiers des établissements qui disposent d'un schéma directeur y ont associé une gouvernance dédiée.

En matière de stratégie et de SI on observe une absence de structuration dans le pilotage. Si dans la vaste majorité des cas (94 %) une stratégie SI est existante, seuls 58 % des établissements la pilotent. Par ailleurs, 55 % des répondants déclarent ne pas disposer d'outils de pilotage leur permettant de mettre en œuvre leur projet de transformation numérique.



Jérôme Mourroux,
Associé EY

Autrement dit, les orientations stratégiques existent, mais l'étude montre des difficultés d'animation et de pilotage sur le plan opérationnel. Néanmoins, les stratégies numériques sont globalement assez avancées. Nous l'évoquerons notamment dans les prochains échanges sur les bonnes pratiques et un exposé à suivre sur les nouvelles tendances.

Gabriel Sinze,
Consultant EY

Passons en effet maintenant aux nouvelles tendances observées.

Parmi elles, nous avons pu relever une perception positive de la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics. En effet, quatre établissements sur cinq déclarent en avoir une perception positive. Cette vision se retrouve dans les différents organes de directions. Ainsi les DGS ; les directions financières, les directions des ressources humaines et les agences comptables estiment que la réforme aura un impact positif sur leurs activités. Paradoxalement, malgré cette perception positive de la réforme, on constate que les fonctions de contrôle interne et d'audit interne ne sont pas prioritaires.

Autre nouvelle tendance, plusieurs établissements sont précurseurs sur l'adoption d'innovation numérique et n'hésitent pas à se les approprier. Aujourd'hui, un tiers des établissements déclarent posséder des stratégies en matière de Web 3.0 (métaverses, environnements immersifs et intelligence artificielle). De plus, un tiers de ces établissements ont déjà déployé des cas d'usage autour de l'intelligence artificielle dans le cadre de leur expérience étudiant ou de fonctions. On voit donc que les établissements n'hésitent pas à s'approprier les nouvelles technologies qui émergent et essaient d'être précurseurs sur ces thématiques.





“ **Jérôme Mourroux,**
Associé EY

Ces transformations numériques sont conséquentes. Nous l'observons notamment sur les structures d'aide au pilotage qui se sont dotées de système d'information d'aide à la décision. Les établissements ont par exemple recruté des data analystes dans les structures d'aide au pilotage, profils qui étaient rares il y a cinq ans.

De même, dans l'étude précédente, peu d'établissements disposaient de système d'information d'aide à la décision, seulement quelques premières expériences limitées. Là aussi, cette démarche s'est répandue

Donc, il y a de ce point de vue, une vraie structuration des fonctions de pilotage. Nous évoquerons aussi dans les tables rondes ces systèmes d'information d'aide à la décision et leur rôle dans le dialogue de gestion, y compris avec les composantes. Ils alimentent également le « cœur de métier » avec notamment le pilotage de la formation, le pilotage de la recherche. Nous relevons donc de nouvelles pratiques.

Autre point important, la gouvernance politique des établissements s'est renforcée, avec des vice-présidences dédiées. Il existe donc un vrai portage politique au sein des gouvernances, nécessaire pour accompagner ces changements. Au-delà des vice-présidences numériques existantes, apparaissent désormais des vice-présidences dédiées au pilotage. Nous considérons qu'il y a une évolution conséquente en cinq ans et, a fortiori sur les dix dernières années depuis la sortie de la première édition de l'étude.



Sara Zenikri,
Senior manager EY

Poursuivons sur les contrats d'objectifs de moyens et de performances (COMP). Pour rappel, il s'agit de contrats entre l'État et l'établissement. Ils permettent sous contrôle de la performance d'apporter un complément de financement fléché sur des priorités stratégiques. Au sein de notre panel d'établissements répondants, 58 % disposent d'un COMP. Interrogés sur leur satisfaction vis-à-vis des priorités et des différents volets des COMP, 70 % d'entre eux déclarent être satisfaits de l'ensemble des démarches relatives à la mobilisation de l'enseignement supérieur et la recherche en faveur des formations préparant les étudiants à exercer des métiers d'avenir en tension. Autre thématique satisfaisante, l'ensemble des démarches relatives au développement de la recherche et de l'innovation sont au meilleur niveau européen et international.

Toujours sur le COMP, on note aujourd'hui que 88 % des répondants attribuent le processus de contractualisation et de suivi de ce contrat à la cellule d'appui de la fonction de pilotage.

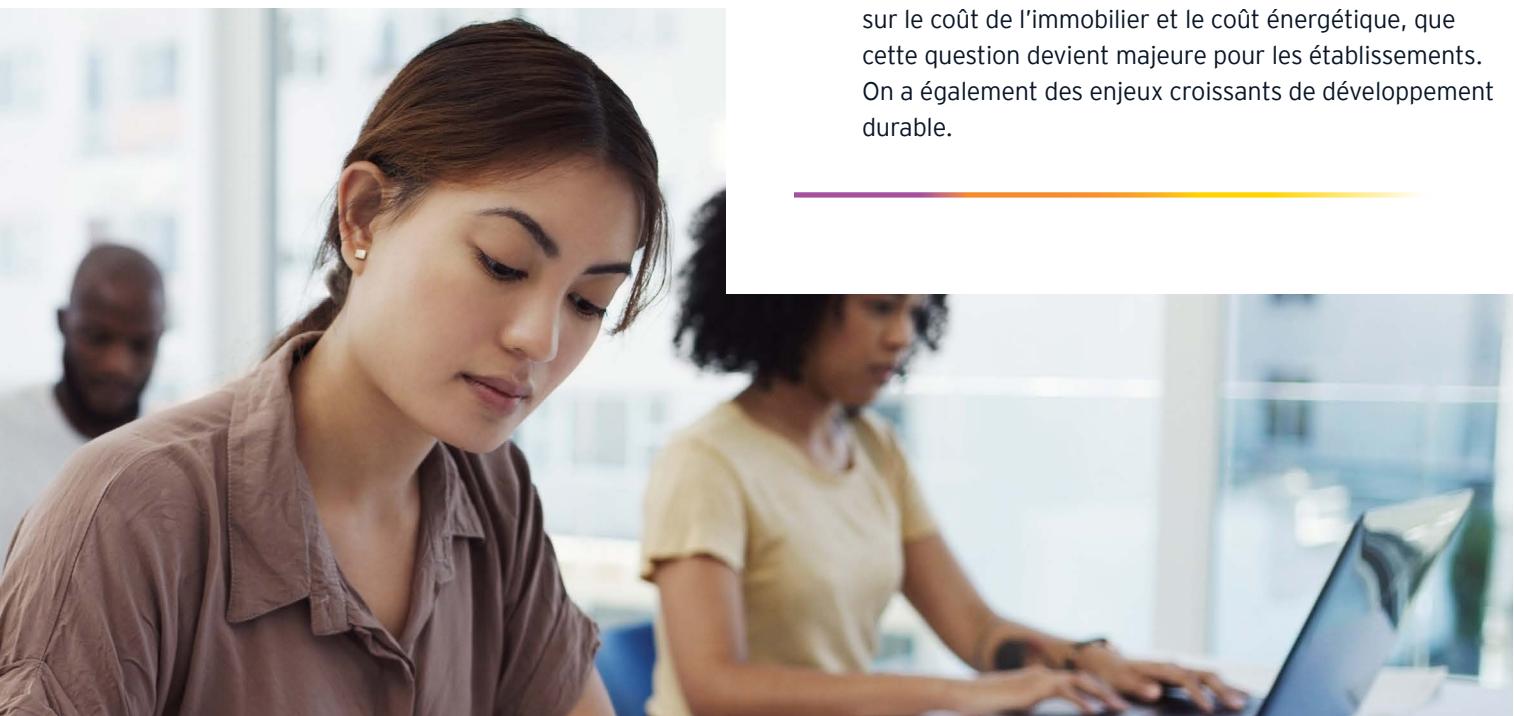
Plus précisément, les cellules d'appui au pilotage participent désormais activement à l'élaboration du contrat, à sa budgétisation, à son évaluation, mais aussi à la coordination des acteurs qui interviennent sur ce COMP.

Gabriel Sinze,
Consultant EY

Nous nous sommes aussi intéressés aux dispositifs de pilotage que les établissements estiment prioritaires. Sans grande surprise, les fonctions stratégiques restent au cœur des priorités des établissements. On retrouve notamment le pilotage de l'offre de formation (qui incarne le « cœur de métier » de l'établissement), le pilotage des ressources humaines (qui incarne souvent le premier poste de dépense) et aussi le pilotage de la fonction financière. Nous relevons donc bien que les fonctions stratégiques sont au cœur des priorités des établissements. Cependant, de nouvelles priorités émergent notamment sur le pilotage de l'immobilier, le pilotage de la RSE et le pilotage de la communication externe, qui est, comme évoqué plus tôt, un enjeu de plus en plus important pour les établissements.

Jérôme Mourroux,
Associé EY

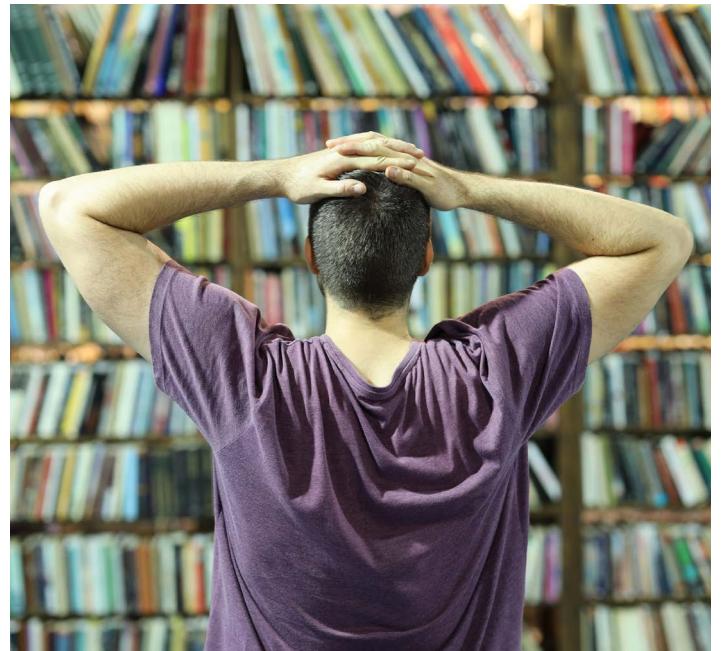
Alors évidemment, le pilotage de l'immobilier a été avec la RH et la finance, un des enjeux clés du passage au RCE. Aujourd'hui, quand on interroge les établissements sur les prochaines priorités, l'immobilier apparaît comme un enjeu important. Nous observons aussi, pour reprendre les propos de Michel Bouvier sur la pression budgétaire, sur le coût de l'immobilier et le coût énergétique, que cette question devient majeure pour les établissements. On a également des enjeux croissants de développement durable.



Sara Zenikhri,
Senior manager EY

Effectivement, pour compléter ce que vient d'évoquer Jérôme, lorsque l'on a interrogé les établissements sur les thématiques qu'ils souhaitaient aborder dans le futur, trois éléments ressortent :

- la performance avec l'ensemble des enjeux relatifs à l'efficience du pilotage et l'autonomie des établissements,
- le développement durable avec les démarches RSE et la transition écologique,
- et la qualité de vie au travail avec le bien-être des agents.



Jérôme Mourroux,
Associé EY

Quelques mots de conclusion avant d'en débattre.

Dans les évolutions constatées, nous notons un effort de professionnalisation des fonctions de pilotage de la communauté universitaire qui nous apparaît très conséquent sur les cinq dernières années. Il se concrétise par des investissements, en termes de moyens, d'effectifs, permettant de nouvelles pratiques numériques qui sont importantes pour aider à la décision la gouvernance universitaire.

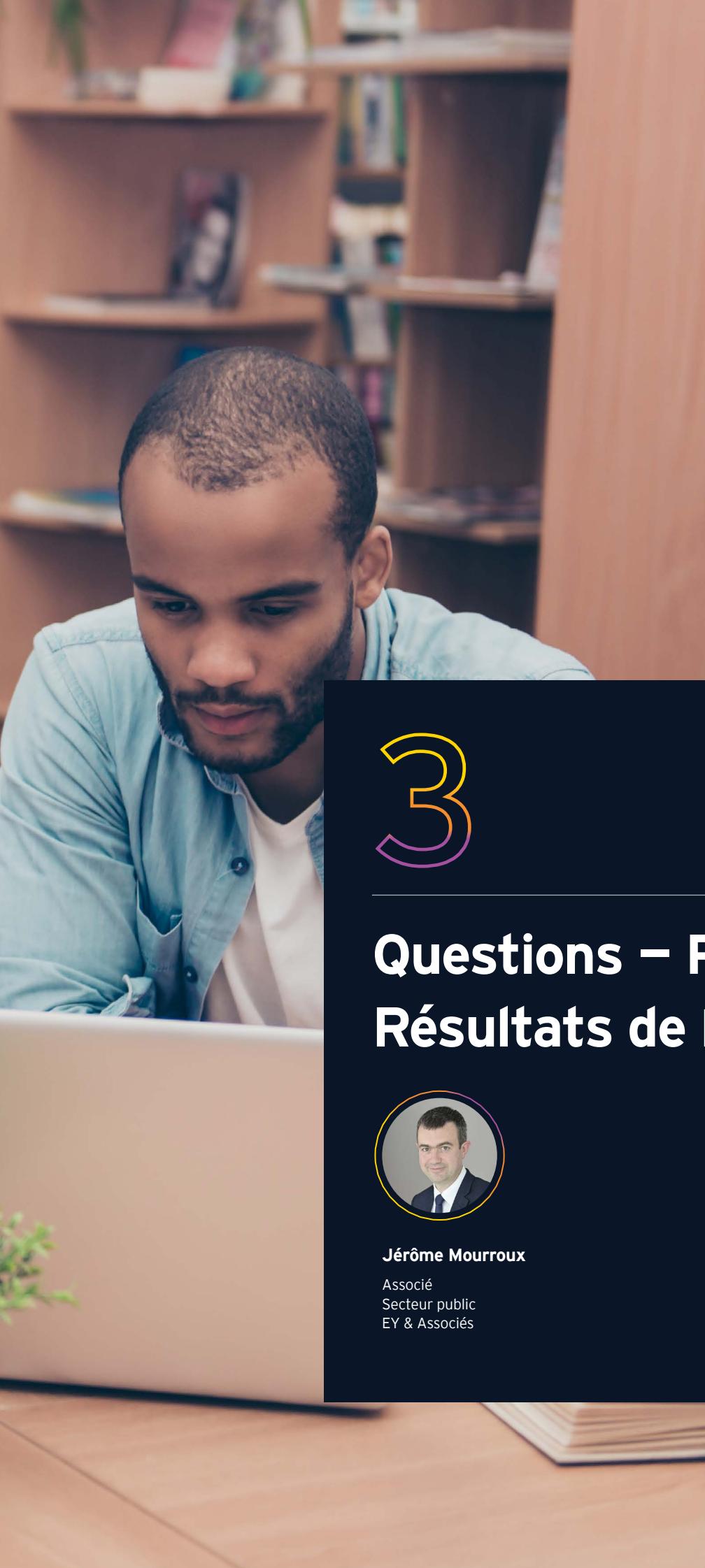
Nous relevons d'ailleurs des démarches de dialogue de gestion, sur la base d'indicateurs mieux partagés, et en lien avec les stratégies des établissements. Nous avons également noté qu'il y avait des évolutions réglementaires sur ces cinq dernières années, par exemple le nouveau régime de la responsabilité des gestionnaires publics. Ces évolutions sont perçues de façon positive, tant par l'ordonnateur que le comptable public. Mais, et c'est un paradoxe apparent, la gestion des risques n'apparaît pas dans l'étude comme une priorité des établissements pour les années à venir.

Les répondants ont aussi une bonne perception des démarches nationales du Ministère au travers les COMP dans lesquels les établissements ont plutôt le sentiment de récupérer des marges de manœuvre stratégiques. Ils

s'inscrivent dans cette démarche. On relève donc là aussi, une perception tout à fait favorable de cette évolution de la relation entre les établissements et le ministère.

Evoquons maintenant les axes d'amélioration qui restent conséquents. Parmi les points d'attention, on relève la gestion des risques qui reste perfectible. Mais il existe aussi une marge de progression, en matière de pilotage, pour les sujets au cœur de métier des établissements : est-ce qu'on pilote correctement l'offre de formation ? Est-ce qu'on pilote correctement la recherche ? Est-ce qu'on pilote correctement les partenariats avec le privé ? Le pilotage reste en deçà des attentes exprimées. Cela touche les fonctions de soutien comme les fonctions supports. On relève que la finance, l'immobilier et les ressources humaines sont des sujets qui ont beaucoup évolué, mais sur lesquels il reste des attentes. Notamment au niveau des RH, comme l'expriment les gouvernances universitaires, sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ou dans le domaine de la communication.

À ce stade, nous vous proposons de répondre aux questions qu'il peut y avoir sur les résultats de l'étude avant de passer aux tables rondes.



3

Questions – Réponses : Résultats de l'étude



Jérôme Mourroux

Associé
Secteur public
EY & Associés





Question de l'auditoire

Bonjour, Philippe Quiniou, ancien agent comptable et aujourd'hui responsable de la mission risque et audit à la Direction Régionale des Finances Publiques de Normandie. Une réflexion sur ce que vous avez très bien souligné et on l'a tous constaté quand on était ou l'est encore pour certains de mes collègues dans les universités : c'est les deux chiffres que vous avez soulignés tout à l'heure. 42 % seulement qui disposent d'une fonction transverse de gestion des risques et parallèlement 74 % des DGS qui sont censés mettre en place ces fonctions transverses de gestion des risques pensent que la réforme de la RGP aura un impact positif sur l'établissement. Cela m'interpelle, car je ne suis pas sûr que la RGP soit encore très bien comprise. Je pense que lorsque les premiers arrêts vont tomber dans les universités, cela va faire assez mal. Nous avons tous des exemples en tant qu'agents comptables et on pourrait débattre longtemps là-dessus, mais je trouve qu'il est vraiment temps que les universités et les collectivités locales avec qui je travaille également évoluent. On a exactement les mêmes constats, on a conscience des problématiques, mais on ne fait rien ou pas grand-chose en matière de gestion des risques finalement.



Question de l'auditoire

Bonjour, Jean-Gilles Hoarau, agent comptable de Sorbonne Université. Vous avez fait un petit focus sur le COMP, mais rien sur l'IDEX (Initiative d'excellence). Ma première question est pourquoi le COMP et pas l'IDEX ?

Jérôme Mourroux,
Associé EY

L'IDEX, nous en parlerons pendant les tables rondes.

Sur le programme des investissements d'avenir, ci-après « PIA » et l'IDEX, cela ne concerne pas nécessairement tous les établissements qui ont répondu à notre étude. Comme relevé lors de la deuxième édition de l'étude, les établissements qui se distinguent dans le domaine du pilotage sont souvent ceux qui ont davantage bénéficié des IDEX, également ceux qui ont fusionné et qui disposent d'une taille critique.

De plus, la fusion a permis à des établissements de développer des structures et des fonctions de pilotage, de remettre à plat des fonctionnements et des organisations.

Le financement par le PIA est aussi un accélérateur. Ils incitent les établissements à réaliser régulièrement des suivis par exemple, nécessitant des fonctions de pilotage adaptées.

Enfin, ce qui permet aussi de distinguer des établissements plus avancés, ce sont les recrutements et les compétences mobilisées en matière de pilotage. J'évoquais les data analystes, mais nous avons de nouveaux profils dans les établissements. Nous pourrons en reparler, ce type de financement permet à certaines universités d'avancer plus vite et de se transformer plus rapidement.





Question de l'auditoire

Bonjour, Frédéric Forest, inspecteur général de l'éducation, du sport et de la recherche.

Je m'interrogeais sur la manière dont il faut comprendre la réponse sur les systèmes d'information décisionnels. On comprend qu'il reste des progrès à réaliser et pourtant les répondants indiquent avoir les indicateurs de performance adéquats, voire les outils pour piloter. Est-ce qu'il n'y a pas une possible contradiction ?

“ **Jérôme Mouroux,**
Associé EY

Oui, complètement. Il y a plusieurs contradictions apparentes dans les réponses reçues. Ceux qui sont le plus avancés, ce sont les établissements avec des systèmes d'information d'aide à la décision. Ils ne sont pas si nombreux dans le paysage de l'ESR. Nous aurions pu penser que la situation aurait évolué plus rapidement. Ces établissements se montrent d'ailleurs assez critiques y compris par rapport à ce qu'ils peuvent réaliser, c'est à dire qu'ils considèrent ne pas avoir tous les indicateurs nécessaires et tous les outils souhaités. Et paradoxalement, d'autres établissements expriment leur satisfaction en matière de pilotage alors qu'ils ne disposent pas de comptabilité analytique et de système d'information d'aide à la décision. Les universités n'auraient donc pas les mêmes priorités. Certains considèrent qu'ils ont les indicateurs suffisants sans forcément être les plus outillés et d'autres aujourd'hui continuent leur développement en estimant avoir des marges de progression. Il y a donc bien une contradiction apparente.

S'il n'y a pas d'autres questions, je vous propose que nous passions à la première table ronde.

Nous accueillons Michel Bouvier à nouveau, pour animer la table ronde, ainsi que le sénateur Laurent Lafon, le professeur Loïc Levoyer ainsi que l'agent comptable Jean-Gilles Hoarau.





4

Première table ronde : Universités, un modèle de gouvernance inachevé



Michel Bouvier

Fondateur et président de la FONDAFIP



Laurent Lafon

Sénateur et Président de la Commission de la culture, de l'éducation et du sport du Sénat



Loïc Levoyer

Conseiller spécial de la Présidente de l'université de Poitiers, Professeur d'Universités en droit public et en finances publiques



Jean-Gilles Hoarau

Agent Comptable Sorbonne Université





Michel Bouvier

Fondateur et président de la FONDAFIP,
Fondateur et directeur de la Revue Française de Finances Publiques

Nous allons démarrer cette première table ronde avec trois invités. D'une part, un professeur d'université en la personne de Loïc Levoyer. D'autre part, le sénateur Laurent Lafon qui connaît très bien notre sujet. Enfin, nous aurons aussi avec nous, le comptable public de Sorbonne Université, Jean-Gilles Hoarau qui suit les questions de finances publiques relatives concernant l'université, mais aussi en général. Je le sais, car nous avons souvent eu l'occasion d'échanger lors de différents colloques.

Nous allons tout de suite passer à la première intervention avec Loïc Levoyer qui va nous décrire son expérience et ce qu'il en a tiré. En effet, il est un des rares universitaires spécialistes des finances publiques, nous ne sommes en effet pas très nombreux en ce domaine. Il a aussi vécu de l'intérieur la vie universitaire à l'université de Poitiers. Je te passe la parole Loïc.



Loïc Levoyer

Conseiller spécial de la Présidente de l'université de Poitiers, Professeur d'Universités en droit public et en finances publiques

Bonjour à toutes et à tous. Merci cher Michel Bouvier pour cette introduction. Un grand merci également aux organisateurs et notamment à Jérôme Mourroux avec lequel j'ai travaillé dans d'autres circonstances et que je retrouve avec plaisir.

Permettez-moi lors de cette courte intervention de convoquer mon expérience en qualité de vice-président du conseil d'administration en charge des finances à l'Université de Poitiers pendant deux mandats, mais également, et je ne sais pas si rétrospectivement c'était une chance, celle de mes deux intérim de huit mois chacun sur le poste de DGS. Quand on n'est pas préparé à cette responsabilité de DGS, l'expérience est rude. En ma qualité d'enseignant-chercheur, ce n'est évidemment pas mon métier. C'est donc avec ce double regard et aujourd'hui avec celui de conseiller de la nouvelle présidente, en charge de la stratégie de l'Université de Poitiers, que je vais évoquer avec vous quelques points. Certains éléments ont, en réalité, déjà été évoqués et je veux souligner la qualité de l'enquête qui vient de nous être restituée.

Pour évoquer la question de savoir si la gouvernance financière des universités est achevée ou non, sujet de la table ronde, je souhaiterai évoquer avec vous plusieurs aspects.

Le premier point concerne **les freins à une véritable gouvernance financière** au sein des établissements d'enseignement supérieur. Le premier frein, qui a déjà été évoqué et sur lequel je veux revenir, concerne la rigidité budgétaire des établissements en matière de masse salariale. Ce facteur est bien connu. En ce sens, n'oublions pas que la masse salariale des établissements d'enseignement supérieur représente entre 75 à 87 % de leur budget. Cette situation est une spécificité du domaine de l'enseignement supérieur qui est malheureusement généralisée à tous les établissements. Cette situation pose naturellement problème, car les établissements ne peuvent pas, dès lors, disposer de véritables marges de manœuvre budgétaire pour innover et conduire des projets stratégiques. En raison de cette très grande rigidité, le pilotage des budgets est rendu très compliqué. Trop peu d'établissements développent une véritable stratégie pluriannuelle de l'emploi. Pourtant, cette stratégie est indispensable pour permettre une véritable projection pluriannuelle. À ce titre, je pense qu'il conviendrait d'imposer de véritables plans pluriannuels des ressources humaines, transmis dans le « paquet budgétaire » aux rectorats, à la manière des plans pluriannuels immobiliers (PPI), pour permettre l'élaboration d'une stratégie au minimum triennale de renouvellement et de redéploiement de l'emploi. Cette projection est loin d'exister dans la majorité des

établissements. Pourtant, elle est essentielle. Elle s'articule avec la GPEEC. Cependant, comme l'étude pilotée par les équipes de Jérôme Mourroux l'a bien montré, la GPEEC reste encore trop peu développée et parfois au balbutiement dans certains établissements d'enseignement supérieur. La GPEEC constitue pourtant l'instrument de base si l'on veut bâtir, au-delà du pilotage de la masse salariale, une stratégie en matière de formation et de recherche. Comment peut-on faire sans cela ? Comme le baromètre d'EY l'a souligné il existe une vraie marge de progression en matière de GPEEC. C'est à mon sens une des clés pour pouvoir dégager des marges de manœuvre. D'ailleurs, certains contrats d'objectifs de moyens et de performance (COMP) accompagnent de telles évolutions. Pour terminer sur les difficultés de pilotage de la masse salariale, je voudrais insister sur les relations souvent compliquées entre la gouvernance et les structures internes (les facultés, les IUT notamment, etc.) en raison précisément de l'insuffisance de la GPEEC, de la logique métier et plus largement de réflexions sur l'optimisation du service rendu aux usagers. Cette défiance continue entre la gouvernance et les composantes et services constitue bien souvent un frein supplémentaire, facteur de rigidité. En ce sens, la démarche expérimentale de « Service public + » me semble une excellente chose. Il faut la généraliser.

Le deuxième frein à une véritable gouvernance financière au sein des établissements d'enseignement supérieur est la conséquence du premier : il concerne l'énergie et les moyens humains consacrés par les établissements au pilotage, des 15 à 20 % de crédits de fonctionnement disponibles en dehors de la masse salariale. En raison du poids de la masse salariale et globalement de son faible pilotage, pour augmenter ce pourcentage de crédits de fonctionnement hors masse salariale les établissements se concentrent principalement sur le développement des ressources propres. La gouvernance financière des établissements est largement mobilisée par cette quête. Il s'agit principalement de développer des formations continues, des diplômes universitaires, de l'apprentissage, etc. Je veux le dire : cette quête est souvent un mirage. Elle est rarement ramenée à un coût complet et détourne les établissements de ce qui constitue leur cœur de métier : la formation initiale et la recherche fondamentale. Structurellement, elle retire des moyens à la recherche et produit rarement des résultats à la hauteur des ambitions. Disons-le, ceux qui ont cru que les universités pouvaient massivement développer la formation continue ont oublié qu'il fallait pour cela disposer d'un véritable savoir-faire pédagogique -pas si simple à mobiliser rapidement en interne- et d'une approche « marketing » qui demande des moyens. C'est la même chose, dans une moindre mesure, pour les DU qui mobilisent des enseignants et enseignants-chercheurs rémunérés sur la DSP normalement utilisé pour dispenser de la formation initiale et faire de la recherche. Dans quelle mesure n'y a-t-il pas sur ce point une forme de détournement de l'objet même de la DSP quand bien même la formation tout au long de la vie est une mission des universités ? Je sais qu'il n'est pas de bon ton de souligner que ces vieilles recettes ne peuvent pas produire des effets massifs. Cela n'arrange pas ceux qui voudraient rapidement privatiser l'enseignement supérieur public en mettant en avant ces techniques. Pourtant, il faut se rendre à l'évidence, tous les territoires, toutes les disciplines ne peuvent pas développer de telles recettes. C'est souvent dans les établissements avec composante santé que la formation continue et les DU contribuent fortement au développement des ressources propres... mais souvent au détriment de la recherche des PU-PH qui privilégient la dimension clinique, plus facilement valorisable en formation. Je n'insiste pas davantage. Je tenais simplement à souligner que la gouvernance financière n'est pas simplement inachevée à mon sens, elle est un peu grippée. Pour autant, il ne faut pas désespérer car comme l'a montré le baromètre d'EY piloté par Jérôme Mourroux et ses équipes, les effectifs des cellules de pilotage augmentent. Ces cellules gagnent en visibilité dans les organigrammes. C'est une excellente nouvelle.





Le deuxième point que je souhaiterai aborder avec vous concerne les **pistes d'amélioration de la gouvernance financière des établissements**. A cet égard, il me semble qu'une plus grande contractualisation des dotations pourrait être bénéfique. Il existe déjà un chemin qui me paraît très intéressant : celui des contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP). En ce domaine, nous sommes passés de contrats d'établissement, qui étaient inutiles en matière de performance, indépendamment des quelques moyens qu'ils amenaient, à des COMP. Si nous avons eu plusieurs évolutions des COMP (COMP1 à COMP3), la difficulté est qu'ils concernent une masse trop faible de crédits pour permettre un vrai pilotage de la masse salariale.

Il me semble donc que l'une des pistes à étudier serait d'augmenter le pourcentage de crédits concernés par les COMP, en diminution de la Dotation pour charges de service public, et à travers ces COMP de revoir le modèle d'allocation des moyens avec une part liée à la performance beaucoup plus importante. Il conviendrait que cette évolution coïncide avec une plus grande autonomie donnée aux établissements sur les crédits des COMP. Cette évolution irait dans le sens d'une meilleure pluriannualité tant souhaitée, renforçant le développement de la démarche stratégique des établissements. Je pense qu'avec les COMP et dans cette période si tendue pour les Finances publiques, la relation entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur est mûre pour augmenter le pourcentage des crédits liés à la performance. Je pense que l'on pourrait aller jusqu'à un tiers des crédits de la DSP contractualisé avec l'État. La contractualisation donne la garantie, mais elle impose aussi la responsabilité, ce qui est essentiel. Évidemment, les indicateurs de suivi attachés à ces COMP dont la part de performance serait largement augmentée devraient être renforcés. Quoi qu'il en soit, il faut continuer dans la démarche de contractualisation. Les COMP sont de bons outils. Il faut les conserver, en donnant à la fois aux établissements de la stabilité et de la visibilité sur la démarche de performance afin qu'ils puissent s'y préparer, l'anticiper et conforter leur pilotage stratégique par la performance. Ainsi, vous l'aurez compris, je pense qu'une meilleure gouvernance financière interne passe par la contractualisation externe car elle oblige à faire des choix, à se poser les bonnes questions, à améliorer sa gestion pour atteindre ses objectifs.

Enfin, le troisième et dernier point sur lequel je voudrais dire quelques mots est **le manque de culture financière dans les établissements publics d'enseignement supérieur**. La culture administrative reste encore trop éloignée de la performance. En ce sens, je m'interroge si le fait de laisser à des universitaires, dont ce n'est pas le métier, la gestion d'un établissement public est la meilleure des idées. Bien entendu, je suis attaché à la démocratie universitaire et au fait que la communauté universitaire soit associée à la gouvernance des établissements. C'est un acquis, le fruit de l'histoire et une nécessité face aux attaques dont les systèmes démocratiques font parfois l'objet. Toutefois, je ne suis pas certain que notre modèle soit pleinement adapté à la performance financière. Il existe un autre modèle qui n'est pas parfait, mais qui a le mérite d'exister, c'est celui des CHU. Dans ce modèle, les objectifs stratégiques et les orientations politiques sont bien confiés à des médecins qui peuvent être universitaires et aux autres catégories de personnels, mais à côté il y a des directeurs généraux (DG), pleinement formés, dont le métier est la gestion. Ces DG effectuent le véritable suivi comme le font les DGS des établissements mais avec une grande différence pour les DGS : ils dépendent largement des Présidents et Présidentes. Cette situation crée souvent de la confusion dans la chaîne hiérarchique et fonctionnelle. Au-delà de ce propos, un peu décalé j'en conviens, il me semble qu'il faut absolument renforcer la dimension financière des cadres des établissements pour qu'au niveau global on puisse s'appuyer sur une ingénierie plus performante. Mon sentiment, sans faire offense aux cadres des établissements universitaires est que la fonction financière n'est pas encore assez valorisée dans les universités, pas à la hauteur de ce que l'on connaît dans les collectivités territoriales. Ce manque de valorisation se retrouve à tous les échelons : il reste encore plus noble d'être membre de la direction de la recherche d'un établissement qu'au service financier. C'est dommage pour la gouvernance des établissements. Une piste consisterait peut-être à confier davantage de missions aux agences comptables dans l'accompagnement du pilotage.



Pour conclure, ce que je note à la lecture de l'enquête d'EY vraiment très riche, c'est qu'il y a beaucoup de perspectives d'amélioration de la gouvernance financière qui sera toujours inachevée, par définition. Certes, j'ai noté le paradoxe entre une responsabilité des gestionnaires publics qui semble bien acceptée et finalement une gestion des risques qui n'est pas mise en œuvre. Malgré tout si elle est bien acceptée cela veut quand même dire qu'elle a été comprise, que les enjeux l'ont été et le seront encore davantage quand il y aura les premières décisions juridictionnelles des ordonnateurs concernant les établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Deuxième point de satisfaction, c'est le saut qualitatif qu'il y a eu dans les outils numériques que traduit bien l'enquête. Cela signifie que tout est en place, ou en passe de l'être, pour que la performance de la gestion puisse s'améliorer.

Enfin, ce qui m'a aussi vraiment rassuré, c'est de voir la préoccupation des établissements concernant le pilotage de l'offre de formation et les besoins en ce domaine. Dans un grand nombre d'établissements les marges de manœuvre budgétaire sont considérables en ce domaine, beaucoup plus, me semble-t-il qu'en matière de recherche. Je pense cependant qu'il y a un grand déficit d'outils pour le faire et encore trop de pilotage par « tableur excel ». Cette difficulté tient notamment au fait que la plupart des outils sont soit totalement obsolètes (je ne veux même pas ici évoquer APOGEE) et/ou ne se « parlent » pas entre eux. C'est évidemment un vaste sujet qui devrait collectivement préoccuper les établissements.

Je vous remercie pour votre attention et souhaite, encore une fois, féliciter les équipes d'EY pour les résultats de leur enquête qui sont vraiment stimulants !

“ Michel Bouvier,
Fondateur et président de FONDAFIP, Fondateur et directeur de la Revue Française de Finances Publiques

Merci beaucoup, Loïc, pour cette intervention très claire.

Tu nous as donc développé trois points et une conclusion en rapport avec l'étude et le manque de stratégie pluriannuelle notamment par rapport aux emplois, la question de la contractualisation des dotations et enfin le manque de culture financière publique au sein de l'université.

Tu as terminé sur la contradiction qu'il y a entre les outils de gestion mis à la disposition des universités et la gouvernance de ces universités. C'est un point important et essentiel.

Je vais tout de suite laisser la parole à Jean-Gilles Hoarau pour que nous puissions comprendre comment un comptable public, un agent comptable d'université voit les choses. Loïc, tu as dit, tout à l'heure qu'en termes de gouvernance il serait utile et même souhaitable que les agents comptables ou les chefs de services financiers soient intégrés à la prise de décision dans les stratégies d'université. Jean-Gilles va nous dire ce qu'il en pense.

**Jean-Gilles Hoarau**

Agent Comptable
Sorbonne Université

Je tiens tout d'abord à souligner que Michel Bouvier a déjà offert un excellent résumé d'une partie de l'intervention, et Monsieur Levoyer a brillamment complété en exprimant, disons-le, ce que beaucoup ici pensent probablement. Permettez-moi maintenant d'aborder la question sous l'angle du comptable public.

Pour ma part, cela fait 23 ans que je travaille dans les universités. J'ai eu l'occasion de passer par cinq établissements différents, et je dois dire que je n'ai pas réellement observé de modèles de gouvernance fondamentalement distincts. Ce sujet a d'ailleurs été évoqué par le Professeur Levoyer, que je remercie. Par ailleurs, en tant que comptable public, je suis tenu par un devoir de réserve, en particulier lorsqu'il s'agit de me prononcer sur les choix des personnes appelées à gouverner les institutions universitaires.

Je souhaite d'abord revenir sur la question soulevée concernant un modèle de gouvernance financière publique qualifié d'inachevé. Et heureusement qu'il l'est « inachevé » !

Lorsque, en l'espace de quatre ans, vous traversez successivement une pandémie, une crise énergétique, puis une crise financière, si la gouvernance était «achevée», je donnerais un tout autre sens à ce mot. Ainsi, la gouvernance financière a dû sans cesse s'adapter, et ce processus est loin d'être terminé.

Prenons un exemple concret tiré de mon établissement actuel : la crise énergétique. Lorsque, du jour au lendemain, vous découvrez que vos dépenses en électricité vont augmenter de 11 millions d'euros en une seule année, cela bouleverse inévitablement la gouvernance financière. Même avec un tableau des risques bien établi, il est évident que ce type d'aléa reste extrêmement difficile à prévoir. La maîtrise des risques est certes indispensable, mais elle ne permet pas toujours d'absorber des imprévus d'une telle envergure. La pandémie en a été une illustration frappante, et la crise énergétique en est une autre tout aussi significative.

Cela dit, je tiens donc à souligner la remarquable capacité d'adaptation des universités. Elles ont su faire face à ces défis successifs et, bien qu'il soit clair que la crise financière actuelle représente une étape encore plus complexe, je suis convaincu qu'elles parviendront à la surmonter, même si cela demandera davantage d'efforts. Cette résilience, dans un contexte en perpétuelle évolution, mérite d'être saluée, d'autant plus qu'elle dépasse largement le seul cadre de la gouvernance financière.

Enfin, en ce qui concerne la place du comptable au sein de cette gouvernance, je ne peux évidemment pas m'exprimer au nom de l'ensemble de mes collègues comptables publics. Toutefois, il est essentiel de souligner que la situation et le rôle des comptables diffèrent sensiblement d'un établissement à l'autre.

Je pense que mon collègue, président de l'AACUE, présent dans la salle, partagerait ces observations. Chaque établissement possède sa propre histoire, et chaque comptable a sa personnalité. Malheureusement, l'interaction entre ces deux éléments – la personnalité du comptable et l'histoire de l'établissement – aboutit à un positionnement qui varie en fonction de la situation spécifique de chaque université. Je n'irai pas plus loin sur ce point. Cela étant, il me semble important de souligner que les comptables, dans leur rôle de conseil, jouent un rôle déterminant et apportent une contribution significative à la gouvernance financière. Cela est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit d'accompagner des évolutions majeures, comme ce fut le cas avec les RCE.



Je n'ai aucune honte à admettre que, lorsque j'ai appris, au moment de la mise en place des RCE, que les comptes des universités seraient certifiés, ma première réaction a été de rire. Mais, progressivement, nous nous sommes attelés à cette tâche, et je considère aujourd'hui que cette certification a représenté une avancée majeure pour les universités. Elle a notamment permis d'apporter à la gouvernance financière des informations fiables et sincères, essentielles pour améliorer la qualité des prises de décision.

À mes yeux, c'est un atout considérable qui, à l'époque, avait été sous-estimé. Aujourd'hui, il est devenu une évidence, comme en témoigne le fait que la quasi-totalité des universités disposent désormais de comptes approuvés sans réserve. C'est un acquis indéniable, mais c'est aussi un progrès que l'on a rapidement oublié. Pourtant, il reflète l'énorme travail accompli par les établissements universitaires et les comptables publics pour soutenir et renforcer la gouvernance financière

Un autre aspect novateur qui a profondément transformé la gouvernance financière, et auquel les agents comptables ont largement contribué, est l'introduction de la GBCP (Gestion budgétaire et comptable publique). Celle-ci a instauré une nouvelle approche de la comptabilité, orientée vers une logique budgétaire. Cependant, en ce qui concerne la GBCP, il me semble que nous n'avons pas encore pleinement franchi le cap. En effet, nous conservons encore une lecture trop strictement comptable des finances de l'établissement et de sa gouvernance financière. À mon sens, nous n'avons pas encore développé la capacité d'exploiter pleinement les potentialités

offertes par la GBCP. Cette dernière permet, comme cela a été mentionné précédemment, d'adopter une vision pluriannuelle du budget ainsi qu'une meilleure anticipation des risques.

Par ailleurs, la GBCP offre également aux responsables politiques et aux instances de gouvernance financière une opportunité précieuse : celle de donner du sens à la politique de l'établissement en l'intégrant directement dans le budget, notamment à travers des actions ciblées. Or, cette dimension reste, à ce jour, insuffisamment exploitée.

En tant que comptables, notre rôle est précisément d'accompagner ces évolutions, de leur donner une cohérence dans les comptes et, surtout, de conférer une véritable signification aux chiffres. C'est ainsi que nous pouvons contribuer à une gouvernance financière plus éclairée et mieux alignée sur les objectifs stratégiques de l'établissement

Lors de l'exposé de Monsieur Bouvier, une réflexion m'est venue à l'esprit : selon moi, la gouvernance financière repose sur trois piliers fondamentaux : la transparence, la responsabilité et l'obligation de rendre compte. La transparence, cependant, ne se limite pas à une simple communication. Il s'agit de transmettre des informations qui ont une véritable signification, qui sont compréhensibles par l'auditoire et qui permettent à chacun d'en saisir la portée. Communiquer des données financières est une étape importante et louable, mais il est encore plus pertinent de donner un sens à ces informations et de les relier aux activités de l'établissement, ainsi qu'à ses objectifs en matière de formation et de recherche. Ce cap reste, à mon avis, à franchir.



Ainsi, lorsque nous évoquons la transparence financière, il est essentiel de travailler davantage sur la manière dont les chiffres sont communiqués, mais aussi sur la signification qu'on leur attribue au sein d'un établissement universitaire. Cela implique de dépasser la simple présentation des données pour les inscrire dans une logique cohérente et alignée sur les ambitions stratégiques de l'établissement.

Un autre aspect majeur introduit par la RGP est la responsabilisation de tous les acteurs. Désormais, tous les gestionnaires publics sont pleinement responsables de leurs actes, et je suis heureux de constater que cette réforme semble faire tout le monde. Les agents comptables, en particulier, paraissent satisfaits, et ce pour une raison évidente. Si je ne me trompe pas, dans l'ancien système, environ deux tiers des mises en cause des comptables publics découlait d'erreurs imputables à l'ordonnateur. Ce changement représente donc un progrès considérable. Certes, les agents comptables ont pu initialement exprimer quelques réticences face à cette redistribution des responsabilités, mais il est tout à fait logique que l'acteur principal soit responsabilisé. Dans tout système, il est naturel que chacun assume les conséquences de ses actes et de sa signature, sans qu'un juge ait à intervenir pour le rappeler. Ce pas en avant constitue, selon moi, une avancée significative, dont les effets continueront à se faire sentir.

Certains ont exprimé des critiques à l'égard des universités, estimant qu'elles n'auraient pas encore pleinement saisi les implications de la RGP. Toutefois, il est important de garder à l'esprit que nous évoluons dans un contexte universitaire,

où les changements prennent souvent plus de temps à s'installer. Ce qui peut être mis en œuvre en un an dans une autre structure peut nécessiter davantage de temps dans une université. Malgré cela, je reste confiant quant à l'adoption progressive de cette responsabilisation par les établissements universitaires.

Les premières jurisprudences liées à la RGP ont déjà émergé. Nous avons commencé à les partager en interne avec notre gouvernance, ce qui nous amène à réfléchir à des mesures concrètes. Parmi celles-ci figurent la mise en place de structures de contrôle interne pour limiter certains risques, ainsi que l'élaboration d'actions destinées à nous préparer à assumer pleinement nos responsabilités, qu'elles soient celles de l'ordonnateur ou du comptable. Cette responsabilité, rappelons-le, est désormais collective, ce qui renforce encore l'exigence de rigueur et de collaboration au sein de nos institutions.

Pour conclure, lorsque j'évoque l'obligation de rendre compte, je rejoins pleinement les propos du Professeur Levoyer mentionnés précédemment. Actuellement, nous rendons des comptes à un conseil d'administration, mais il serait pertinent d'aller au-delà de cette pratique. Le COMP constitue déjà un exemple intéressant : les présidents d'université et les instances de gouvernance doivent rendre des comptes aux tutelles de manière plus formalisée, en s'appuyant sur un cahier des charges et des indicateurs de performance. Toutefois, il me semble indispensable de dépasser ce cadre pour aller plus loin que ce qui se fait aujourd'hui.

C'est là une réflexion que je partage en tant que comptable expérimenté, après 23 années passées au service des universités. Si l'on projette cette gouvernance financière dans le futur, il faudra faire preuve de patience, mais je suis convaincu que les choses évolueront. Mes collègues, j'en suis certain, continueront à s'approprier les meilleures pratiques et à progresser dans la mise en œuvre d'une gouvernance financière toujours plus performante.

Par ailleurs, comme cela a été évoqué – notamment dans le diaporama de Jérôme – les universités disposent d'experts et de chercheurs de renom dans le domaine de l'intelligence artificielle. À mon avis, il serait judicieux d'envisager une collaboration avec ces spécialistes pour améliorer notre gouvernance financière. L'objectif pourrait être, par exemple, d'automatiser ou de générer certains éléments essentiels à une gestion optimale. Toutefois, il ne faut pas tomber dans l'illusion que l'intelligence artificielle résoudra tous les problèmes ou corrigera toutes les failles. Elle doit être perçue comme une contribution pertinente et utile à la gouvernance financière, au même titre que celle d'un comptable au sein d'un établissement.



Michel Bouvier,

Fondateur et président de FONDAFIP, Fondateur et directeur de la Revue Française de Finances Publiques

Merci beaucoup Jean-Gilles ! Vos propos sont très intéressants, ils sont ceux d'un comptable confirmé puisque cela fait 23 ans que vous exercez la profession. Vous êtes de ce fait en mesure de nous dire comment a évolué la profession, mais aussi les dispositifs de gestion et la gouvernance des universités. Ainsi, vous pouvez très précisément identifier comment a évolué cette autonomie financière des universités. Vous l'avez d'ailleurs évoquée comme une question toujours inachevée ce qui est tout à fait exact. La réactivité des universités par rapport aux évolutions du monde environnant est particulièrement importante et vous l'avez aussi évoqué. Vous avez mentionné la GBCP avec une lecture qui, à votre avis, est peut-être trop comptable. Je suis tout à fait d'accord avec vous. Nous avons d'une manière générale une lecture trop comptable des finances publiques et il faudrait travailler sur cette question pour parvenir à adopter une autre approche, plus axée sur le processus décisionnel. Vous souhaitez donner du sens aux chiffres ce qui est important notamment pour la culture financière publique et pour l'attrait de la discipline. Les étudiants sont le plus souvent persuadés qu'il s'agit de comptabilité, de chiffres, de calculs austères et compliqués. Pour de jeunes étudiants, ce n'est bien sûr pas très séduisant et cela peut même être rébarbatif. Ainsi, donner du sens aux chiffres me paraît fondamental.



Jean-Gilles Hoarau,

Agent comptable de Sorbonne Université

Si vous me le permettez, je crois avoir dit il y a 4 ou 5 ans que les finances publiques sont à la comptabilité ce que le Code de la route est à la conduite.

C'est tout à fait ça. Vous avez aussi parlé de la communication financière. C'est un sujet dont on discutait beaucoup autrefois, mais qu'on a abandonné. On y reviendra peut-être. Vous avez aussi évoqué et on s'y attendait tous, la question de la responsabilité des gestionnaires financiers publics. D'ailleurs, je crois qu'il faut insister là-dessus. Les comptables et les ordonnateurs sont des gestionnaires publics. C'est important à mon sens parce que c'est la philosophie de la LOLF (Loi organique relative aux lois de finances¹), la philosophie de base de la réforme budgétaire de 2001. Vous avez d'ailleurs vécu cette réforme budgétaire de 2001 et vous en connaissez bien la philosophie. Je crois que c'est ce qui vous permet aussi de dire qu'il est important de donner un sens aux chiffres, car il ne s'agit pas seulement de la technicité de la gestion financière publique. Enfin, je vous suis complètement lorsque vous dites qu'il faut sortir du conseil administration pour communiquer à l'extérieur de l'établissement. C'est aussi un facteur de l'intérêt qui peut être porté aux finances de l'université. Je suis donc en plein accord avec vous sur tous ces points.

Nous venons d'entendre deux interventions très riches. Je les ai par ailleurs trouvées très claires, l'une comme l'autre, et elles nous permettent, d'avancer dans la réflexion sur l'autonomie financière des universités et son achèvement/inachèvement.

Alors, nous avons aussi la chance d'avoir un sénateur parmi nous mais pas seulement puisqu'il fut maire de Vincennes pendant de nombreuses années ce qui va lui permettre de nous apporter un regard tout à fait original sur la question que nous traitons. Monsieur le Sénateur, quel est votre point de vue par rapport à l'autonomie financière des universités. Est-elle achevée ou inachevée cette autonomie ?

1. LOI organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.



Laurent Lafon

Sénateur et
Président de la
Commission de
la culture, de
l'éducation et du
sport du Sénat

Je crois que dans la façon dont vous avez posé la question, il y a déjà la réponse. Derrière le fait de se poser la question, « est-ce que la gouvernance financière est inachevée ? », il me semble qu'on dessine déjà la réponse. Je vous remercie par ailleurs d'avoir rappelé mes anciennes fonctions de maire. Je sais que vous connaissez bien le système des collectivités locales parce qu'il y a, il me semble, quelques parallèles à faire.

D'abord, pour répondre à la question il y a, je crois, deux approches possibles. La réflexion sur les outils dont disposent les universités, les méthodes et la professionnalisation des acteurs, de nature à permettre une gouvernance plus autonome. Ce sont finalement les points que vous avez abordés et celui sur lequel je n'irai pas, car je n'ai aucune compétence pour le faire. En revanche, il y a une deuxième façon de se poser la question qui est finalement sur la structure des recettes et des dépenses. Est-ce qu'il y a suffisamment de marge de manœuvre pour faire en sorte qu'une gouvernance spécifique puisse être mise en œuvre dans chacune des universités ? Autrement dit, est-ce qu'il n'y a pas trop de rigidités dans la structure des recettes et des dépenses pour faire en sorte qu'on puisse parler d'une gouvernance autonome des universités ?

Cela pose évidemment la question, comme l'a soulevé Monsieur Bouvier, de l'autonomie financière des universités. Alors qu'on a maintenant beaucoup de recul sur la loi LRU, le fait de se questionner sur l'autonomie financière montre bien qu'on est allé assez loin sur bien des sujets. Cependant, on n'est finalement pas allé très loin sur la question de l'autonomie financière et on pourra peut-être terminer par là tout à l'heure. On peut se poser la question. Est-ce qu'on veut vraiment y aller ? C'est une vraie question.

Alors pour commencer à y répondre, je dirais que la conjoncture dont vous parlez, la crise des finances publiques va sans doute nous amener à avancer sur ce sujet. Je n'ai pas besoin de vous décrire la situation des finances publiques de manière générale et évidemment la pression forte qui se dessine d'ores et déjà et qui va s'accroître dans les mois et les années à venir sur chacun des acteurs publics. Pour faire en sorte que le niveau de dépenses publiques et le déficit diminuent, il est évident que dans cette configuration les universités ne seront pas, au même titre que les collectivités, les hôpitaux ou les autres acteurs, épargnées par cet effort global. Même si ce n'est pas d'un enthousiasme délivrant que je vous dis cela, c'est au moins réaliste que de le dire. Cela pose évidemment la question des ressources des universités. Comment sont-elles composées ? Existe-t-il des marges de manœuvre ? Va-t-on les utiliser pour assurer davantage d'autonomie ? Alors vous connaissez mieux que moi la structure financière et elle est très caractérisée en France. Je crois qu'en moyenne, 80 % des ressources qu'ont les universités proviennent de la fameuse subvention pour charge de services publics. Les ressources qu'on pourrait qualifier de ressources propres même si elles ne le sont pas forcément représentent seulement 20 % des ressources des universités. Sachant qu'il s'agit de données moyennes et qu'il peut exister entre les universités des écarts assez forts allant de 5 à 45 % pour les ressources propres. Est-ce que cette situation est satisfaisante ? Elle l'a sans doute été jusqu'à présent. La preuve c'est qu'on l'a relativement peu touché. Est-ce qu'elle va rester satisfaisante ? Est-ce qu'on peut continuer de rester finalement sur une structure de financement majoritairement appuyée sur ces subventions et ces dotations de l'État ? Je ne crois pas.

D'abord, parce que comme je le disais à l'instant, la pression va être très forte pour freiner les évolutions et surtout diminuer cette part de la subvention pour charge de services publics. Il va donc y avoir un mouvement qui visera à diversifier les recettes. J'ai, en préparant cette table ronde, vu ce chiffre qui pour moi en dit beaucoup. Ce chiffre vient d'une étude de l'association européenne des universités qui mettait en avant le fait que, dans un classement de 35 pays comparables du point de vue universitaire sur l'autonomie financière soit la part de ressources propres, la France se situe au 27ème rang. On a donc un modèle qui est vraiment caractérisé par notre faible autonomie financière. Alors monsieur le Professeur, vous avez identifié une piste sur la contractualisation de la dotation de l'État. On pourrait éventuellement contractualiser une partie de cette dotation et la rendre variable via des contrats de performance et d'objectifs. Permettez-moi de dire et c'est évidemment un point de vue uniquement personnel et cela renvoie aussi à mon expérience en collectivité locale :

cela est toujours très difficile à faire. Il faut arriver à remettre en cause un niveau de recette, à le rendre plus objectif et à le lier à des niveaux de performance et à des critères, etc. C'est un objectif tout à fait louable que je partage entièrement, mais dans les faits on observe qu'il est très compliqué à mettre en œuvre. Les COMPs vont dans ce sens et on observe bien que cela joue pour l'instant relativement à la marge. En tout cas, c'est un scénario qu'il ne faut pas exclure, mais qui est difficile à mettre en œuvre.

Cela étant, il y a aussi la question des ressources propres. Quels leviers les établissements peuvent-ils actionner sur les ressources propres ? Il y en a un qui revient régulièrement dans le débat public et politique. Aussitôt énoncé, il est refermé très rapidement. C'est la question des frais d'inscription. Je tiens à vous rappeler qu'il s'agissait d'un élément important de la campagne présidentielle, puisque l'un des candidats et d'ailleurs celui qui a été élu avait posé la question de l'augmentation des frais d'inscription. Ce n'est plus tellement à l'ordre du jour et un indicateur intéressant sur les rigidités de notre système actuel. Actuellement, si l'on regarde les possibilités données par le programme « Bienvenue en France » sur les tarifs différenciés, on constate qu'il y a moins d'une université sur cinq qui les a utilisées. À mon avis, il y a là un vrai élément de discussion pour les universités lors de leurs échanges avec leur tutelle.

On ne peut pas demander une évolution des dotations publiques quand on n'utilise pas au maximum les possibilités existantes.

Il y a aussi d'autres dotations publiques. Je pense en particulier à celles qui peuvent venir des collectivités locales. De mon point de vue, il y a là un vrai sujet sur le lien entre les collectivités locales et les universités. Pour un certain nombre de collectivités locales, l'université ne fait pas partie de leur angle de vision. On l'a notamment vu lors de la crise COVID, lorsque les collectivités intervenaient massivement auprès des acteurs, certaines qui avaient sur leur territoire des universités et de facto des étudiants, ont oublié qu'il y avait là des acteurs qui méritaient d'être aidés.

Autre piste publique, l'Europe. Il y a un chiffre qui circule en ce moment et que je serais incapable de démontrer ou de certifier. Il vient tout de même de sources fiables. Ce chiffre dit qu'en comparaison avec des pays comme l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie, la France mobilise moins les financements européens sur le pan universitaire. On évalue, si je peux le dire ainsi, ce manque à gagner à près de 500 millions d'euros. C'est un chiffre non négligeable et il va falloir s'interroger à ce sujet.

Il y a deux autres pistes en matière de diversification

des recettes. Dans un premier temps, ce qui est lié à l'apprentissage. Je vois que ça fait réagir, je laisserai donc les questions être posées. Cependant c'est évident qu'il y a une possibilité à ce niveau. Pour tout vous dire, nous avons auditionné hier au niveau de la commission sénatoriale que je préside, le nouveau ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Il a jusqu'à présent peu pris la parole publiquement je vous invite donc à regarder sur le site du Sénat son audition. J'en profite pour faire de la publicité pour le site du Sénat. Il a évoqué ces sujets, c'est pour cela que je me permets de faire référence à son audition. Il a d'ailleurs évoqué l'apprentissage.

Dernière piste, sur laquelle il y a une réflexion et qui était centrale, il y a trois ou quatre ans, mais qui est moins évoquée aujourd'hui. Il s'agit de la question de la dévolution du patrimoine. Vous y faisiez référence dans votre enquête et c'est un vrai sujet du point de vue législatif. J'y reviens, car la question n'a pas été posée au ministre lors de son audition hier notamment au sujet d'une troisième vague de dévolution. Est-ce qu'on a fait un bilan précis des deux premières vagues ? Est-ce qu'il y a des blocages ? Je pense qu'il s'agit quand même d'une piste de réflexion à étudier.

Dernière remarque que je souhaite partager, il va être intéressant d'observer le rapport commandé par Sylvie Retailleau et actuellement réalisé par les inspections. Patrick Hetzel a annoncé des résultats début décembre sur le modèle économique et ensuite sur la question d'autonomie financière des universités. Quelles seront les pistes évoquées ? Derrière ces pistes, quelle volonté d'avancer sur ces différents sujets ? Ce rapport devrait être rendu début décembre. On va donc entrer dans une phase de discussion et d'échange qui me paraît indispensable au regard du contexte budgétaire et financier dans lequel nous sommes et dans lequel les universités se trouvent.

“ Michel Bouvier,

Fondateur et président de FONDAFIP, Fondateur et directeur de la Revue Française de Finances Publiques

Merci beaucoup ! Nous avançons encore dans la réflexion sur cette autonomie. Vous avez tout de suite mis l'autonomie financière en avant. Cela est effectivement central. Vous avez mis aussi en avant une question d'importance, celle de la conjoncture des finances publiques. Cette conjoncture est en grande difficulté, comme chacun le sait. Par conséquent, il est indispensable de repenser l'autonomie financière des universités en fonction de ce contexte. On en déduit logiquement qu'il va falloir trouver des ressources complémentaires et donc qu'il va falloir faire preuve de créativité en matière de finances publiques. Il va falloir faire quelque chose de nouveau. Je ne pense pas que l'on puisse continuer de cette manière très longtemps, je veux dire avec un modèle de gouvernance financière publique à bout de souffle. Vous avez donc raison d'insister sur cet aspect. Il faudra pour cela dans un premier temps identifier les leviers, ce qui est en train d'être fait par le Sénat, et ensuite faire preuve d'inventivité. Je rejoindrai notamment sur ce sujet les intervenants précédents qui soulignaient la nécessité d'une relation entre les universitaires et les politiques. La décision générale concernant les finances publiques reste tout de même du fait des politiques donc du gouvernement et du Parlement.

Nous avons donc pu avoir aujourd'hui, un florilège de réflexions qui me semble très intéressant et vous avez peut-être beaucoup de questions à poser à nos intervenants. Je laisse donc la parole aux unes et aux autres.





Jérôme Mourroux

Associé Secteur public
EY & Associés

Je profite du micro pour poser une première question. Vous avez évoqué la dévolution du patrimoine. L'Université de Poitiers, sauf erreur, faisait partie de la première vague de cette dévolution. Est-ce que cela vous a permis d'avoir des marges de manœuvre supplémentaires au sein de votre modèle économique ?



“ Loïc Levoyer,

Conseiller spécial de la Présidente de l'Université de Poitiers, professeur d'université en droit public et en finances publiques

Merci pour cette question. Je voudrais rebondir dessus et dire que je suis toujours surpris lorsque l'on définit la dévolution du patrimoine comme une source potentielle de recettes. Pour ma part, j'estime que cela n'a rien d'une évidence. Dans un premier temps, c'est plutôt une source de dépenses, car il faut réaliser un état du patrimoine, bien souvent le mettre à niveau... avant de pouvoir éventuellement le valoriser.

“ Michel Bouvier,

Fondateur et président de FONDAFIP, Fondateur et directeur de la Revue Française de Finances Publiques

C'est ce que Jean-Gilles soulignait tout à l'heure.

Je partage votre avis. Il convient donc de pouvoir gravir la marche ou les marches qui permettent de faire de ce patrimoine une source de recettes. Cette situation ne peut intervenir qu'au bout d'un certain temps. C'était là mon premier point.

En revanche, ce qui est très intéressant et qui s'est vraiment produit à l'Université de Poitiers, c'est l'évolution de la relation avec les collectivités territoriales grâce à la dévolution du patrimoine. Lorsque vous êtes propriétaire, vous êtes perçus différemment par les collectivités territoriales, établissements publics (CHU par exemple, ou opérateur de l'État) et entreprises. Très étonnamment, votre foncier intéresse ! Comme c'est étrange ?! Structures publiques et privées viennent discuter avec vous ! Lorsqu'il s'agit d'une ville comme Poitiers au sein de laquelle forte de 30 000 étudiants pour 90 000 habitants, il n'y a pas besoin du patrimoine pour être écouté... mais disons que cela aide. En revanche, dans les autres villes d'implantation de l'Université, dans lesquelles il y a des antennes, la possession de son patrimoine aide à faire découvrir un acteur. C'est un premier élément important.

Second point que je souhaiterais évoquer avec vous, lorsque l'on gère son patrimoine, on a l'obligation d'améliorer sa performance de gestion. Il faut que cela soit piloté dans le budget annexe de la manière la plus précise. C'est donc un élément qui permet de tirer vers le haut la gouvernance financière de manière générale.

“ Loïc Levoyer,

Conseiller spécial de la Présidente de l'Université de Poitiers, professeur d'université en droit public et en finances publiques

Enfin, quand on a la dévolution du patrimoine, il convient d'avoir un programme pluriannuel immobilier. On développe donc cette culture pluriannuelle qui, petit à petit, s'impose sur le plan immobilier et qui se diffuse aussi dans les autres domaines.

Il va de soi qu'évoquer la dévolution du patrimoine comme source de recettes dépend grandement du bassin économique. En nouvelle Aquitaine, à Bordeaux c'est nettement plus facile qu'à Poitiers par exemple. Attention toutefois au mirage là encore ! Quoi qu'il en soit, être propriétaire reste un élément très intéressant en matière de pilotage notamment pour développer la dimension RSE. Le développement de cette préoccupation ressort de l'enquête. À partir du moment où l'on a mis en place la dévolution, la dimension RSE devient, naturellement, pleinement intégrée à la stratégie de l'établissement.

“ Jean-Gilles Hoarau,

Agent comptable de Sorbonne Université

Pour rebondir sur les ressources propres dans les universités, je pense que les établissements savent aller chercher ces ressources. Le problème réside dans le modèle. Nous évoquions la comptabilité analytique, petit canard boiteux oublié et qui devrait à mon sens, prendre toute sa place. Aller chercher des ressources est une chose, mais il ne faut pas ensuite oublier que l'activité consomme des charges. Plus il y a de recherche, plus il y a de charges, de recrutement, de consommation des finances, de consommation de l'informatique. Dans les établissements, on a tendance à sanctuariser les ressources propres ce qui, à terme, finit par coûter indirectement à l'établissement. Ces ressources on n'a pas le droit d'y toucher parce qu'elles sont fléchées pour un projet par exemple. Si elles se trouvent dans une filiale ou une fondation partenariale, l'agent comptable ne verra pas un euro. Il y a donc aussi des mécanismes de rétribution de l'établissement par rapport à son image de marque, ses activités de recherche et à son apport. Développer les ressources propres peut être un piège. Il faut impérativement s'assurer qu'il existe un retour sur investissement pour les universités sur la thématique des ressources propres.

“ Michel Bouvier,

Fondateur et président de FONDAFIP, Fondateur et directeur de la Revue Française de Finances Publiques

Il me semble qu'il s'agit d'une question importante non seulement pour les universités, mais aussi pour l'ensemble du secteur public dans les années à venir. Il s'agit d'un sujet fort sur lequel il faut réfléchir. Certains ont des idées sur cette thématique ? Vous devez certainement avoir réfléchi à cela. Nous sommes dans une situation critique financièrement au niveau du secteur public. Par conséquent, il va falloir changer de modèle de gouvernance financière publique. On ne peut pas fonctionner, comme cela a été le cas jusque maintenant. Notre modèle de gouvernance financière publique est à bout de souffle, je l'ai dit, pas seulement pour les universités, mais d'une façon plus générale. Il faut donc être inventif.

On peut aussi dire qu'il y a, par rapport aux différentes ressources que vous avez évoquées Monsieur le Sénateur, une temporalité qui est importante. Vous avez évoqué, l'Europe, qui est, je crois, un élément essentiel. Cependant, pour aller chercher des ERC (European Research Council) qui permettent de se développer, il faut du temps et pouvoir engager des moyens pour développer une vraie stratégie. A propos de la stratégie des établissements, il me semble qu'elle devrait être davantage expliciter, obliger les établissements à clairement la communiquer. Si elle passe par le financement européen, à quelle échéance est-il envisagé ? Existe-t-il une étude d'impact pour mesurer si l'accroissement de ce financement est crédible ? Pour estimer s'il faut la poursuivre ?



Question d'Alexiane Terrochaire,

Cheffe de cabinet du Président & Chargée des affaires institutionnelles – HCERES

Bonjour, je m'appelle Alexiane et je suis cheffe de cabinet HCERES. J'aurais deux questions.

Une première question pour Monsieur le Sénateur : vous avez abordé la question du dialogue entre universités et collectivités notamment pour les ressources propres, est-ce que vous pouvez approfondir ? Quels types d'arguments et quels types de perspectives pourrait-on exposer à des collectivités qui ne sont pas encore engagées sur la question de l'enseignement supérieur ? Je connais certaines collectivités qui n'ont pas de VP (vice-présidence) ou d'acteurs dont le portfolio est directement lié à l'enseignement supérieur.

J'ai aussi une deuxième question. Je vais prêcher pour ma paroisse, mais comment est-ce que l'évaluation, celle que mène par exemple le HCERES, peut aider les universités dans leur pilotage ? Monsieur Hoarau, votre université a justement été évaluée cette année et un critère a été ajouté sur l'impact de l'IDEX dans la trajectoire financière des universités. Il s'agit là peut-être d'un élément de discussion sur lequel le HCERES travaille beaucoup avec la Cour des comptes. On a d'ailleurs contribué à un audit flash sur les COMPs et un autre sur les financements européens. Comment est-ce que l'évaluation peut accompagner les fonctions d'audits internes, que j'ai vues dans la restitution de l'étude ? À quoi l'évaluation peut-elle servir du point de vue de l'université ?



Laurent Lafon,

Sénateur et Président de la Commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport du Sénat

Je n'ai pas tous les éléments de réponse à votre première question, mais si j'ai fait la remarque c'est justement, parce que j'ai un souvenir précis d'une mission que nous avions faite il y a de cela 3-4 ans sur la précarisation étudiante. Nous avions évidemment interrogé plusieurs d'acteurs pour identifier, mesurer et parler avec justesse de cette précarisation. Nous avions échangé avec les collectivités et nous nous sommes aperçus que dans un certain nombre de cas il y avait dans ces collectivités des politiques sociales développées auxquelles la précarité étudiante n'était pas toujours intégrée comme si elle avait été omise. Cela a évidemment attiré notre attention et lorsque l'on observe de manière plus générale des problématiques comme l'entretien du patrimoine, le foncier ou encore les problématiques liées à l'emploi et la formation, on constate que le lien entre universités et collectivités locales n'est pas développé systématiquement. Cela ne veut pas dire qu'il n'existe pas dans certains endroits. Il existe souvent sur des collectivités de taille moyenne. Cependant, plus on arrive sur des collectivités de grande taille, moins ce lien est développé. Ce que je viens de vous dire n'est pas du tout mesuré et purement subjectif. Je pense tout de même qu'il faut se pencher là-dessus.



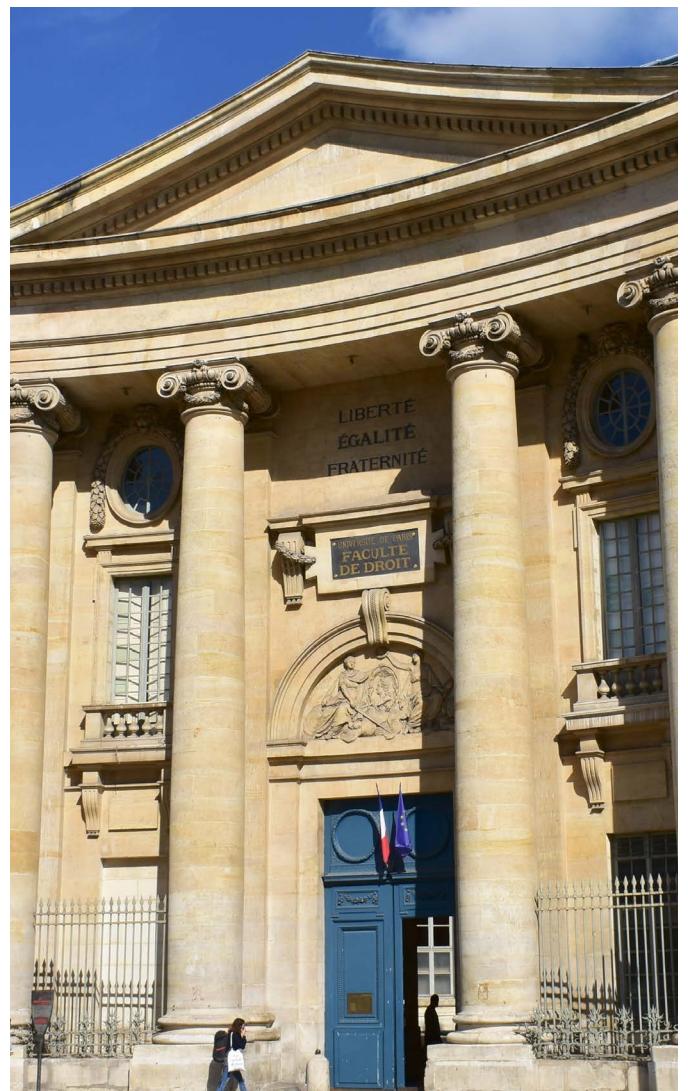
Évidemment, lorsque l'on évoque les collectivités locales on traite d'un sujet vaste. Derrière cette notion, il y a des collectivités de taille et de compétences extrêmement différentes. C'est d'ailleurs, une des difficultés que rencontrent les universités : celle d'identifier les collectivités qui ont vraiment des politiques publiques sur lesquelles elles peuvent avoir quelque chose à proposer. Est-ce qu'il s'agit des régions ? Est-ce qu'il s'agit des départements ? Des intercommunalités ? Des villes ? Cela peut différer d'un territoire à un autre. Il y a donc un travail d'investigation et de recherche à réaliser pour identifier le bon interlocuteur.

Une fois qu'on a identifié ces interlocuteurs, dans quelles politiques publiques les universités peuvent-elles s'intégrer ? Qu'est-ce que les universités ont à proposer aux collectivités locales ? On peut établir ce lien en rappelant « Nous sommes là, nous existons et nous pouvons apporter quelque chose vis-à-vis des politiques que vous menez ». Il faut à ce moment-là regarder au cas par cas ce qui peut être fait y compris sur les politiques sportives des collectivités locales par exemple. Les universités ont une population d'étudiants qui est par définition jeune et possède donc une pratique sportive développée. Cela peut-être une piste.

Il y a aussi d'autres champs. Vous évoquez la dévolution du patrimoine qui n'est pas l'alpha et l'oméga. Vous avez raison, on devrait être plus précis en soulevant la question du foncier. Il est vrai que lorsque l'université possède un foncier intéressant, je doute que l'intercommunalité ou la commune ne soit pas intéressée. Si le président de l'université va à la rencontre de la collectivité en disant « j'ai un foncier qui est disponible pour lequel on pourrait faire quelque chose », un dialogue va s'installer et peut être bénéfique. D'une part pour l'université, puisqu'il s'agit d'un moyen d'amener des financements de la collectivité de manière générale, mais aussi sur tout ce qui touche à la formation et l'emploi. Il y a là aussi, je pense, une très grande zone de dialogue même s'il faut bien identifier les acteurs locaux qui ont des politiques ambitieuses et actives sur ces thématiques. Il est évident que l'université peut être un élément très important dans l'exercice de ces politiques.

“ Jean-Gilles Hoarau,
Agent comptable - Sorbonne Université

Pour répondre à votre question, je n'ai pas de jugement sur l'évaluation, mais merci pour la citation de l'IDEX qui est effectivement un levier, on ne peut pas le nier. L'avantage de l'IDEX même s'il ne se voit pas la première année, c'est qu'il amène d'autres financements. Cela fonctionne aussi simplement que cela. Il faut nuancer et faire preuve de modération puisque lorsque l'on a un IDEX important ; cela génère aussi des coûts pour l'établissement. Ainsi sur ce point, il faut impérativement être en capacité sur le plan politique de prendre la décision de prélever une partie de cet IDEX pour financer les charges créées par ce financement.



Question de Philippe Quiniou,

Responsable départemental risques et audit – DRFIP
Normandie

Bonjour, Philippe Quiniou, je me présente à nouveau. Je suis un ancien agent comptable d'université et désormais responsable de mission risque et audit.

On parle souvent d'aller chercher des recettes, mais on évoque moins la réduction des dépenses qui est importante au regard de la dégradation des finances publiques. Dans mes précédentes fonctions, j'ai constaté un manque de volonté politique des conseils d'administration sur la rationalisation des coûts notamment pour les fonctions supports, dont la fonction financière. Je m'interroge de ce point de vue-là sur la possible autonomie des universités en raison du peu de contrôle du ministère de tutelle.

Je suis content que vous ayez fait le parallèle avec les hôpitaux. En effet, les directeurs d'hôpitaux sont nommés à la différence des présidents d'universités qui sont nommés par le conseil d'administration. C'est un univers politique. J'appelle souvent l'université, un état dans la ville. C'est tout à fait ça, si vous êtes « mal élu » ou élu avec des alliances, vous êtes pieds et poings liés avec certaines composantes qui vont peser dès l'instant où vous allez vouloir engager une réforme. C'est une vraie difficulté et en découvrant l'université, j'ai été fortement surpris par ce poids politique.

Je viens d'une administration, la DGFIP qui s'est créée en 2008 sous Sarkozy. Il y avait à l'époque 130 000 agents et à la suite de réformes structurelles importantes, nous sommes aujourd'hui à 95 000 agents. Il n'y a pas une entreprise privée qui a rationalisé de la manière dont on a rationalisé nos structures, nos emplois et nos outils. Aujourd'hui, dans certaines universités, il y a une espèce de sclérose. Ma question est la suivante : l'État n'aurait-il pas intérêt à mettre son nez dans les universités ? Ne devrait-il pas contraindre les universités à engager de réelles réformes structurelles sous peine, comme vous l'évoquez tout à l'heure, de sanctions financières via les COMPs ? On souligne l'importance d'aller chercher des recettes, mais il faut aussi regarder les coûts dans les universités. Les ressources qui sont parfois très mal utilisées.

Michel Bouvier,

Fondateur et président de FONDAFIP, Fondateur et directeur de la Revue Française de Finances Publiques

Merci beaucoup pour cette question. C'est une question cruciale que vous posez. Ce que vous évoquez au sujet de la gouvernance et l'élection d'un président, c'est une question qui s'est posée en 1976 pour les collectivités locales dans le « rapport Vivre ensemble » aussi appelé « rapport Guichard ». Le rapport s'interrogeait sur la gouvernance des collectivités locales et sur la nécessité d'avoir des experts, des gestionnaires, qui exercent cette gouvernance. C'est d'ailleurs la question que posait Loïc Levoyer tout à l'heure. Je vais le laisser répondre.



Loïc Levoyer,

Conseiller spécial de la Présidente de l'Université de Poitiers, professeur d'université en droit public et en finances publiques

Bien sûr ! Dans un premier temps, sur l'aide que peut fournir le HCERES, je pense qu'il peut contribuer à améliorer la « défacultarisation » des établissements, à aider à développer la culture d'établissement, tout simplement en l'inscrivant clairement dans les rapports. Souvent, ce qui n'aide pas au pilotage, c'est la multiplication des structures. Cette multiplication entraîne parfois des coûts inutiles. Je m'interroge toujours sur la raison pour laquelle nous avons conservé les IUT avec leur statut particulier, qui complique leur intégration à la politique globale des établissements. Cela pourrait être un point à revoir, bien que ce soit un sujet complexe, notamment en raison des enjeux territoriaux et politiques. Un IUT, par exemple, joue un rôle important dans une ville de taille moyenne.

Pour ma part, je crois que les rapports du HCERES (Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur) sont beaucoup plus observés que ce que certains veulent le dire. C'est un élément important d'amélioration de la gouvernance et je le crois de performance de la gestion. A mon sens, ces rapports externes constituent des éléments de diagnostic qui peuvent servir d'outil de management. Ils permettent de mieux faire comprendre les enjeux et d'accompagner la mise en place d'une politique d'établissement plus cohérente.

En revanche, je crois que pour que les rapports soient lus, il faut réduire en volume. C'est une chose importante. Lorsque vous communiquez le rapport à vos collègues, une des objections rencontrées est que le rapport est beaucoup trop long. Il faudrait donc faire des synthèses qui font apparaître les éléments les plus importants. C'est déjà le cas pour les rapports sénatoriaux et ceux de l'Assemblée nationale dans lesquels on retrouve une synthèse et des recommandations. On peut ensuite le consulter dans le détail si l'on souhaite aller plus loin.

Je n'ai peut-être pas totalement répondu à la question, mais je pense qu'effectivement, le « défacultariser » reste une démarche très difficile. Cependant, il est possible de s'appuyer sur des rapports externes, comme des audits ou des inspections générales. Dans mon établissement, par exemple, ces éléments de diagnostic externe peuvent servir d'outil de management. Ils permettent de mieux faire comprendre les enjeux et d'accompagner la mise en place d'une politique d'établissement plus cohérente.

Laurent Lafon,

Sénateur et Président de la Commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport du Sénat

Sur votre première remarque, vous avez tout à fait raison. Cela renvoie à une question plus générale concernant le mode d'élection des structures universitaires et la manière d'équilibrer la diversité des représentations tout en permettant qu'une majorité se dégage pour diriger efficacement. Par exemple, dans mon département, nous avons connu une situation où l'université est restée plusieurs mois sans président, justement en raison d'un blocage lié à ce type de configuration. Cela montre bien qu'il y a des améliorations à envisager dans le système. Heureusement, ce genre de situation reste atypique, et la majorité des universités fonctionnent bien avec leurs modes de gouvernance actuels. Cependant, ces blocages, même rares, sont évidemment très préjudiciables.

Sur la maîtrise des dépenses et la gestion des coûts, c'est effectivement un sujet clé. Pour être honnête, je pourrais presque vous retourner la question, car je n'ai pas une vision assez précise du terrain. Cependant, concernant les COMPs, il me semblait – du moins selon la présentation faite par le ministère – que dans le cadre du dialogue de gestion, un échange avait lieu avec la tutelle sur la nature et le niveau des coûts ainsi que sur les marges de manœuvre possibles pour les réduire. Cela constitue, à mon sens, une première étape importante. Identifier clairement la structure des dépenses d'une université et ses marges de manœuvre est essentiel pour progresser sur ce sujet.

Je pense que ce qui serait utile, ce serait d'établir des standards de coûts pour normaliser certaines fonctions. Cela permettrait de déterminer le coût approximatif d'une activité. Ce type de standardisation aiderait également à rationaliser certains postes de dépenses qui ne correspondent pas aux normes attendues dans le fonctionnement d'un service public. Finalement, la solution pourrait résider dans l'utilisation de la comptabilité analytique.

“ Laurent Lafon,

Sénateur et Président de la Commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport du Sénat

Avant de venir, j'ai pris le temps de me préparer pour cette table ronde, et je me suis replongé dans un rapport de la Cour des comptes de 2021. Ce rapport abordait notamment l'absence de données publiques consolidées sur le financement des universités et soulevait des interrogations sur les conditions de leur pilotage. Permettez-moi de vous lire un extrait : « Le système universitaire est incapable de détailler les coûts. L'absence de connaissance exacte de leurs coûts, donc de leur maîtrise, est une aberration. Elle conduit les universités à vivre dans l'incertitude financière et dans un manque total de transparence. » Il y a peut-être matière à réflexion sur ce point.



“ Jérôme Mourroux,
Associé EY

Une question pour Loïc également sur le sujet des coûts, notamment en ce qui concerne la durée légale du temps de travail pour le personnel administratif. C'est une problématique qui a été largement abordée et qui a fait beaucoup de bruit dans la presse. On parle ici de plusieurs centaines de millions d'euros par an.

Dans ce contexte, on évoquait également la question de l'efficience des découpes. Est-ce une problématique qui devrait être traitée à l'échelle des universités ou plutôt débattue au niveau parlementaire ? Comment percevez-vous ce sujet et ses éventuelles évolutions ?



“ Loïc Levoyer,

Conseiller spécial de la Présidente de l'Université de Poitiers, professeur d'université en droit public et en finances publiques

Que l'État prenne position clairement, c'est important. Je pense qu'on retrouve une problématique similaire dans les collectivités territoriales. Il me semblait pourtant que cette question avait été largement remise à plat, notamment dans certaines communes que je connais. Certes, cela a parfois été difficile, mais les ajustements ont été réalisés.

Cela n'a d'ailleurs pas empêché les maires concernés de se faire réélire, soyons honnêtes. Ce n'est donc pas nécessairement un obstacle politique insurmontable. Cependant, il est vrai que ce sujet reste tabou. Pour le traiter efficacement, il vaut mieux l'aborder en fin de deuxième mandat.

“ Michel Bouvier,

Fondateur et président de FONDAFIP, Directeur et fondateur de la Revue Française de Finances Publiques

Un sujet déjà abordé plus tôt est celui de la pluriannualité. C'est, selon moi, une question extrêmement importante, tant pour une université que pour l'État. D'ailleurs, il existe une proposition de loi constitutionnelle déposée par une sénatrice de l'Aube sur cette problématique. Cette proposition vise à introduire la pluriannualité budgétaire, ce qui viendrait lever la contrainte du principe d'annualité inscrit dans la LOLF.

Ce principe d'annualité constitue aujourd'hui un frein majeur à une gestion budgétaire plus souple et efficace. Or, pour les universités, cette évolution serait cruciale. Loïc, tu avais évoqué ce point tout à l'heure. Peut-être y a-t-il des questions ou des réflexions complémentaires à soulever sur ce sujet ?



? **Question de Louis Pemot,**
étudiant - ESSEC

Bonjour, je suis Louis Pemot, étudiant, et je m'interroge sur la décentralisation de la gouvernance financière des universités. On a évoqué le sujet de l'autonomie financière et celui du financement des universités conditionné à leur performance financière. Mais ma question est la suivante : est-ce qu'un tel modèle ne risque pas d'accentuer les inégalités sociales ?

En effet, si on lie les financements à la performance financière des universités, cela avantage celles qui disposent déjà de bonnes conditions financières. Ces universités, souvent de grande taille, peuvent se permettre de mettre en place des dispositifs de pilotage performants. On a évoqué qu'il existe une corrélation entre la taille et les moyens d'une université, et sa capacité à piloter efficacement ses finances.

À l'inverse, les petites universités, qui ne disposent pas de moyens suffisants pour structurer un bon pilotage financier, risquent de se retrouver avec de mauvaises performances. Cela entraînerait un cercle vicieux : moins de financements, davantage de précarité et donc une difficulté croissante à se développer.

Ne serait-il pas préférable d'adopter un modèle plus centralisé ? Par exemple, considérer le parc universitaire dans son ensemble et piloter collectivement, au niveau étatique, plutôt que de se baser sur une stratégie financière propre à chaque université. Cela pourrait permettre une répartition plus équitable des moyens et éviter que les inégalités se creusent entre établissements. Qu'en pensez-vous ?

“ Jean-Gilles Hoarau,
Agent comptable de Sorbonne Université

Merci pour cette question, car elle soulève effectivement un point clé. Je représente une grande université, issue d'une fusion au 1^{er} janvier 2018, et je confirme que, comme je l'ai mentionné plus tôt, les moyens amènent les moyens. Il n'y a pas de secret : l'argent attire l'argent. Il est bien plus simple de collaborer avec une entité qui présente un business plan solide, qui démontre sa capacité à mettre en place un laboratoire en six mois et à mobiliser des moyens humains supplémentaires, qu'avec une entité sans ressources, qui demande 5 000 euros juste pour survivre.

En ce qui concerne la question de centralisation ou décentralisation, je n'ai pas d'opinion tranchée. Selon moi, il n'existe pas de «bonne» méthode. Une gestion centralisatrice ou décentralisatrice a ses limites et, dans le contexte actuel, centraliser davantage serait contradictoire avec la politique actuelle qui vise à renforcer l'autonomie des universités. On parle même d'un acte II de l'autonomie, donc d'aller encore plus loin dans cette voie, et non de revenir en arrière avec une gestion centralisée.

“ Michel Bouvier,

Fondateur et président de FONDAFIP, Directeur et fondateur de la Revue Française de Finances Publiques

Une logique des réformes budgétaires qui se sont développées à partir de la réforme de 2001 pour l'État, mais ça avait commencé avant pour les collectivités territoriales. Il s'agit d'une logique de responsabilisation et par conséquent on peut répondre exactement la même chose que vous.

“ Laurent Lafon,

Sénateur et Président de la Commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport du Sénat

Pour apporter quelques éléments d'éclairage en réponse à votre question, qui est effectivement pertinente, je tiens à souligner que, dans le débat politique actuel, l'objectif n'est pas de passer à un système totalement inversé. Actuellement, les ressources propres représentent environ 20 % du financement des universités, et l'idée est plutôt de viser un objectif de 30 à 40 %. Il ne s'agit pas de supprimer les dotations de l'État, mais de les ajuster pour permettre aux universités de mieux répondre à leurs particularités locales et à leur capacité à mobiliser des ressources propres.

Je ne pense pas que le débat politique actuel envisage de supprimer l'intervention de l'État ou sa tutelle sur le système universitaire. Au contraire, l'État doit rester présent, en particulier pour prendre en compte les spécificités de chaque établissement. Cependant, il est essentiel de reconnaître qu'en raison de la situation financière actuelle, il est nécessaire d'accroître l'autonomie des universités. Cela leur permettrait de développer des politiques adaptées et d'identifier elles-mêmes, au sein de leur gouvernance, les besoins spécifiques à leur fonctionnement.

Ainsi, il ne s'agit pas de changer complètement de cap, mais plutôt de déplacer légèrement le curseur pour offrir davantage d'autonomie tout en maintenant une tutelle étatique qui reste essentielle.



“ Loïc Levoyer,

Conseiller spécial de la Présidente de l'Université de Poitiers, professeur d'université en droit public et en finances publiques

C'est une question de stratégie, en effet. Je trouve cela plutôt sain qu'une université prenne un moment pour se questionner sur sa propre organisation et son offre. Par exemple, se demander si 20 ou 22 masters sont vraiment nécessaires ou si c'est trop dans telle ou telle discipline. On pourrait ainsi réduire certaines dépenses tout en allouant des ressources supplémentaires à des projets bien identifiés, permettant ainsi à l'université de se renforcer. En se renforçant, elle bénéficiera de davantage de moyens, car, comme on dit, «les moyens amènent les moyens».

En ce qui concerne le principe d'égalité, il est bien sûr essentiel d'offrir à tous les étudiants l'opportunité de suivre un premier cycle à proximité de chez eux, en améliorant l'accessibilité. Cependant, il est aussi important que certaines universités développent une véritable stratégie, tant en termes de recherche que de formation. La formation doit nourrir la recherche, et vice versa. Ce lien entre formation et recherche n'est pas souvent abordé, mais il est fondamental. L'un ne doit pas être déconnecté de l'autre.

Ainsi, une université avec une stratégie claire peut, tout en respectant une certaine égalité territoriale, offrir à ses étudiants une formation de qualité et renforcer sa position en matière de recherche. Il est important que cette stratégie permette aussi une certaine autonomie, afin que l'université puisse rapidement répondre aux besoins et s'adapter à son environnement.



5

Table ronde : Quelle gouvernance financière publique pour quelle autonomie universitaire ?



Jérôme Mourroux

Associé
Secteur public
EY & Associés



Michel Bouvard

Conseiller maître
Cour des Comptes



Frédéric Forest

Inspecteur Général
IGESR



Claire Année Desmas

Direction du pilotage
Université de Rennes



Anne Navarro

DGSA et DAF
Université Côte d'Azur



**Jérôme Mourroux**

Associé
Secteur public
EY & Associés

Pour cette deuxième table ronde, nous aborderons le thème : « La gouvernance financière publique pour quelle autonomie universitaire ? ». Plusieurs questions se posaient, notamment en lien avec les nouvelles responsabilités et compétences élargies attribuées aux universités. Bien que ces évolutions remontent désormais à plusieurs années – la loi LRU datant de 2007, suivie par l'acquisition de nouvelles attributions, notamment en matière de ressources humaines et de finances, à partir de 2009 – nous souhaitions savoir si la gouvernance au sein des universités avait réellement et significativement évolué avec cette autonomie accrue.

Une autre interrogation portait sur le pilotage des établissements, c'est-à-dire sur la capacité à situer leur performance en fonction de leurs objectifs. Selon une définition classique, le pilotage repose sur les moyens d'information permettant d'évaluer cette performance de manière claire et objective. Où en sommes-nous aujourd'hui à cet égard ? Les objectifs assignés aux universités – où qu'elles se fixent elles-mêmes – leur permettent-ils de mener un pilotage véritablement efficace ?

Enfin, la dimension politique a également été abordée, car l'implication et la volonté politique sont des conditions indispensables à toute évolution significative en matière de gouvernance. Sans un portage politique clair et assumé, les transformations attendues ne peuvent se concrétiser. Nous avons donc souhaité recueillir votre perception de l'évolution de ce portage politique dans les universités et son impact sur les questions de gouvernance financière.

Pour aborder ces questions, nous avons réuni autour de cette table plusieurs intervenants aux parcours et expertises diversifiés.

Michel Bouvard, vous avez été conseiller général en Savoie dès l'âge de 27 ans, avant d'être élu député à plusieurs reprises, puis sénateur. Vous avez également été rapporteur général sur l'enseignement supérieur et la recherche, en collaboration avec Alain Claeys, dans le cadre de travaux qui ont préfiguré la loi sur l'autonomie des universités. De 2002 à 2012, vous avez occupé la fonction de vice-président de la commission des finances. Il est également important de souligner que vous faisiez partie des quatre parlementaires membres de la mission de suivi de la LOLF. Depuis 2013, vous êtes conseiller maître à la Cour des comptes, ce qui fait de vous un expert reconnu des finances publiques, particulièrement pertinent pour aborder les thèmes de cette table ronde.

Frédéric Forest, vous êtes inspecteur général de l'Éducation, du Sport et de la Recherche, après avoir exercé des fonctions de directeur des ressources humaines et de directeur général des services à l'université de Rouen. Vous avez ensuite rejoint le MESRI, où vous avez occupé des fonctions telles que sous-directeur du financement de l'enseignement supérieur et adjoint à la directrice générale. Vous êtes également auteur, notamment d'un ouvrage intitulé « Les universités en France », publié en 2021 aux Presses universitaires de Rouen et du Havre.

Anne Navarro, vous êtes actuellement directrice générale adjointe aux finances, moyens et pilotage à l'université Côte d'Azur. Vous avez précédemment exercé en tant que contrôleur de gestion et directrice des affaires financières de l'université, et vous avez également une expérience en audit chez EY. Par ailleurs, vous participez activement au projet SIROCCO, un outil décisionnel modulaire et communautaire. L'Agence de mutualisation des universités (ci-après « AMUE ») vous a désignée pour partager avec nous les avancées de ce projet.

Enfin, Claire Desmas, et je passerai au tutoiement, tu es directrice du pilotage, de l'évaluation, du contrôle de gestion et du contrôle interne à l'université de Rennes. Tu as une expérience en contrôle de gestion dans le secteur privé ainsi que dans des établissements publics, notamment à l'École des hautes études en santé publique. Tu travailles également sur les systèmes d'information décisionnels, notamment celui développé par l'université de Rennes, qui a ensuite été proposé à d'autres universités.

Pour commencer, je vais donner la parole à Michel Bouvard. Du point de vue de la Cour des comptes, comment évaluez-vous aujourd'hui la situation des universités ? Et par rapport aux résultats de l'étude sur le pilotage, quelles conclusions rejoignent vos travaux ? Y a-t-il des points d'étonnement ou de divergence qui mériteraient une réflexion particulière ?



Michel Bouvard

Conseiller maître
Cour des Comptes

Merci tout d'abord pour votre invitation, ainsi qu'à Michel Bouvier, président du FONDAFIP, d'avoir associé un magistrat de la Cour des comptes à cette discussion. En effet, depuis plus d'une décennie, les contrôles des universités ont été transférés des CRC (Chambres régionales des comptes) à la Cour des comptes. Toutefois certaines universités n'ont toujours pas fait l'objet de contrôles depuis. Néanmoins, les contrôles organiques réalisés chaque année permettent de dresser régulièrement un état des lieux de la situation des universités. Par ailleurs, des études plus transversales, répondant souvent aux demandes des commissions des finances du Parlement, au titre de l'article 58-2 de la LOLF (Loi organique relative aux lois de finances) viennent compléter une analyse à partir des seuls contrôles organiques dont la temporalité n'est pas suffisante pour établir une analyse des enjeux.

Je vais commencer par évoquer brièvement les travaux actuels de la Cour des comptes. Au moment où se tient ce colloque, nous travaillons sur une évaluation de politique publique portant sur l'attractivité de l'enseignement supérieur français à l'étranger, dont le rapport sera publié au début de l'année 2025. Nous menons également une enquête sur la mise en œuvre de la contribution de vie étudiante et de campus (CEVEC), ainsi qu'une note flash – un format plus court et rapide que celui des rapports traditionnels – sur la mise en œuvre des COMP. Sur ce dernier sujet, je resterai prudent, étant contre-rapporteur de cette enquête qui n'a pas encore été délibérée. Nous avons d'ailleurs l'entretien de fin de contrôle au ministère prévu pour demain.

Puisque vous avez mentionné mes fonctions antérieures, je me permets de revenir brièvement sur la situation des universités avant la loi LRU et sur les problématiques soulevées. En octobre 2021, dans le cadre de la publication d'une série de note sur les enjeux structurels pour la France la Cour a publié une note structurelle « Les universités à l'horizon 2030, plus de liberté, plus de responsabilité » qui a donné lieu à nouveau à un débat dans l'enseignement supérieur sous le prisme du « New Public Management ». Comme Michel Bouvier l'a souligné, ce lien entre autonomie universitaire et « New Public Management » a régulièrement suscité des tensions, tant avec les universités qu'avec le ministère, voire des débats au sein même de la Cour des comptes. Beaucoup ont perçu dans la loi LRU une traduction directe de cette approche, avec ses obligations contractuelles et ses indicateurs de performance.



Cependant, il est essentiel de rappeler que les travaux préparatoires de cette loi, menés sous deux majorités différentes au Parlement et au sein de la Mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'Assemblée nationale dont la composition est pluraliste, ont été approuvés à l'unanimité. Ces travaux avaient déjà mis en lumière plusieurs défis que nous observons encore aujourd'hui. Il est alors apparu que la loi sur l'autonomie des universités, et en particulier les responsabilités et compétences élargies (RCE), était une évolution logique et nécessaire pour répondre à ces enjeux structurels.

J'ai été heureux du parallèle effectué par le professeur Michel Bouvier et le sénateur Laurent Lafon avec la loi de décentralisation. Ce parallèle illustre bien le constat de départ : les universités avaient besoin de plus de souplesse dans leur gestion. Elles avaient également besoin d'inscrire leur action dans les territoires, afin de mieux répondre aux attentes, notamment en matière de formation et de relations avec l'enseignement scolaire. Cette autonomie apparaissait donc comme une nécessité, et ce n'est pas le « New Public Management » qui a initialement généré ce besoin de transformation, mais bien une exigence structurelle et territoriale.

Pour appuyer ce point, je me suis replongé dans quelques rapports publiés à l'époque par l'Assemblée nationale. Les travaux d'Alain Claeys, député-maire de Poitiers et rapporteur du budget de l'enseignement supérieur en mai 2000, ont été cités. Il a conduit le premier rapport de la mission d'évaluation et de contrôle, qui portait sur la modernisation de la gestion au service de l'autonomie des universités¹.

Dans ce rapport, plusieurs préconisations majeures étaient déjà formulées. Il y était question d'accroître la déconcentration des moyens alloués, de créer un véritable pôle financier dont le rôle de gestionnaire devait être clarifié et valorisé, et de renforcer les compétences en matière financière. Le rapport insistait également sur la nécessité de soutenir l'élaboration d'outils de gestion adaptés, d'améliorer les conditions de la politique contractuelle et de renforcer les moyens de son évaluation. Ces recommandations, que nous voyons aujourd'hui pleinement mises en œuvre, témoignaient déjà d'une volonté d'autonomie des universités bien avant la loi LRU. Le rapport appelait aussi à lever rapidement les incertitudes autour des activités génératrices de ressources, notamment en valorisant la recherche et en mobilisant les universités autour de cette mission. Nous étions alors en 2000, soit sept ans avant la loi LRU.

En 2006, toujours dans le cadre de la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, alors que j'avais succédé à Alain Claeys en tant que rapporteur spécial du budget de l'enseignement supérieur un nouveau travail que nous avons commis ensemble, a donné lieu à un rapport sur la gouvernance des universités dans le contexte de la LOLF. Entre ces deux rapports a notamment été créée la Mission interministérielle de la recherche et de l'enseignement supérieur (ci-après « MIRES »)², qui m'a valu quelques désaccords avec plusieurs ministères réticents à participer pleinement à cette dernière, ce qui un autre sujet. Ce contexte illustre cependant les défis auxquels nous faisions face pour poser les bases de cette autonomie, tout en coordonnant les différentes parties prenantes.

1. Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

2. Décret n° 2006-572 du 17 mai 2006 fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche.

À l'époque, une proposition clé³ visait à donner aux universités la capacité d'assumer pleinement leur autonomie en mobilisant les moyens nécessaires pour mettre en place des systèmes d'information adaptés. Ces systèmes devaient notamment permettre la comptabilité analytique et le contrôle de gestion. Il était également précisé que ces systèmes devraient être compatibles entre les universités, mais aussi avec ceux de l'État, afin de consolider les données pour l'application de la LOLF et la définition des grandes orientations stratégiques. Malheureusement, force est de constater que sur ce point précis, nous ne sommes toujours pas au rendez-vous.

Bien que des progrès significatifs aient été réalisés concernant les outils financiers et la montée en puissance de la gestion financière des universités, il reste des lacunes importantes dans les systèmes d'information. La capacité à remonter des données consolidées au ministère pour qu'il puisse définir ses politiques reste, à ce jour, insuffisante.

Il avait également été proposé d'instaurer un service de contrôle de gestion dans toutes les universités⁴. Ce rappel illustre une certaine continuité dans les constats et les recommandations formulés au fil des ans. Enfin, une dernière proposition de l'époque portait sur la dévolution du patrimoine aux universités⁵, sur la base du volontariat, mais sous réserve d'une dotation globale de transfert tenant compte de l'état du patrimoine, après une expertise contradictoire.

Ces éléments, bien qu'historiques, montrent que plusieurs des problématiques soulevées alors restent encore d'actualité. D'ailleurs, à l'époque, nombre de ces rapports s'appuyaient déjà sur les travaux de la Cour des comptes, preuve de la pertinence et de la profondeur des analyses effectuées en amont.

Les travaux récents de la Cour des comptes ont produit plusieurs rapports significatifs pour les universités. Parmi ceux-ci, on trouve un rapport sur l'immobilier universitaire, une note structurelle intitulée « Université à l'horizon

2030⁶ », et, dans son prolongement, un rapport « Université et territoire⁷ » qui analyse les adaptations nécessaires de l'enseignement supérieur face aux enjeux territoriaux. À cela s'ajoute un rapport distinct sur la recherche.

Par ailleurs, certains travaux de la Cour, bien qu'abordant les universités de manière indirecte, restent pertinents. C'est le cas, par exemple, du rapport remis au Sénat sur les relations entre l'État et ses opérateurs, ou encore celui sur la stratégie des finances publiques dans le contexte de sortie de crise, qui évoque également les enjeux liés aux universités.

Concernant la note structurelle sur les universités à l'horizon 2030, elle met en lumière deux points essentiels : d'un côté, les progrès réalisés par la communauté universitaire en matière de gestion et d'amélioration globale des comptes, et de l'autre, un retard préoccupant en matière d'autonomie. La note souligne l'importance de conférer aux universités « plus de libertés et plus de responsabilités ». Cependant, le classement établi par l'Association européenne des universités en 2017 met en évidence des lacunes importantes : la France se classe 20^e sur 29 pour l'autonomie organisationnelle, 24^e pour l'autonomie financière, et 27^e pour la gestion des ressources humaines. Ces résultats, loin d'être flatteurs, illustrent le chemin qui reste à parcourir pour renforcer la place et la capacité d'action des universités françaises dans un contexte compétitif international.

Dans sa note structurelle, la Cour des comptes affirme que les universités françaises restent fortement limitées dans leur autonomie, avec un constat explicite : « les universités sont bridées dans leur autonomie ». Elle insiste sur la nécessité de dépasser ce blocage pour permettre aux établissements de mieux répondre à leurs missions. Parmi les principaux leviers identifiés pour y parvenir, la Cour propose une réforme de l'allocation des moyens. L'idée est de réviser les modalités de financement des universités par l'État afin qu'elles soient mieux adaptées aux besoins spécifiques des établissements, tout en encourageant une utilisation plus efficace des ressources.

3. Proposition 10 ainsi rédigée « Afin de donner aux universités la capacité d'assumer leur autonomie, mobiliser les moyens nécessaires pour mettre en place des SI permettant la comptabilité analytique et le contrôle de gestion ; ces systèmes doivent être compatibles entre universités avec ceux de l'Etat qui doit obtenir des données consolidées pour l'application de la LOLF et pour fixer les grandes orientations stratégiques ».
4. Proposition 11 « l'instauration d'un service de contrôle de gestion dans toutes les universités ».
5. Proposition 16 « la dévolution du patrimoine à l'université sur la base du volontariat et sous réserve d'une dotation globale de transfert tenant compte de l'état du patrimoine après expertise contradictoire ».

6. Cour des comptes octobre 2021 : Les universités à l'horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités.
7. Cour des comptes janvier 2023 : Universités et territoires.



Elle met également en avant la nécessité d'attribuer une plus grande latitude aux universités en matière de recrutement. Aujourd'hui, les établissements sont encore fortement encadrés dans la gestion de leurs personnels, ce qui freine leur capacité à attirer et retenir des talents, ainsi qu'à adapter leurs ressources humaines à leurs projets stratégiques.

Enfin, la Cour insiste sur la dévolution généralisée du patrimoine immobilier des universités. Le poste immobilier constitue le deuxième poste budgétaire le plus important des établissements, juste après les dépenses de personnel. Pourtant, les universités n'ont pas encore la maîtrise pleine et entière de leur patrimoine. Généraliser cette dévolution, tout en garantissant les moyens nécessaires pour entretenir et moderniser les infrastructures, est vu comme une étape clé pour renforcer l'autonomie des universités et leur capacité à s'inscrire pleinement dans une logique de gestion responsable.

En somme, pour aller au bout de l'ambition d'une autonomie renforcée, il est essentiel, selon la Cour, de franchir ces étapes cruciales, à savoir une réforme des financements, une gestion plus souple des ressources humaines et un contrôle accru du patrimoine immobilier. Ces éléments, interconnectés, conditionnent la réussite d'un véritable changement structurel pour les universités.

Le sujet de l'allocation des moyens est crucial, car il révèle un décalage persistant avec la réalité, comme l'a souligné la Cour des comptes. En 2018, la dépense intérieure d'éducation retrouvait à peine le niveau de 2007, un regain principalement lié à l'augmentation du nombre d'étudiants.

Ce contexte met en lumière plusieurs problématiques. Tout d'abord, il existe des disparités marquées dans les dotations rapportées au nombre d'étudiants entre les universités, les classes préparatoires et les sections de techniciens supérieurs. En ce qui concerne les universités, la subvention pour charges de service public constitue une part dominante de leurs ressources. Les contrôles effectués sur une quinzaine d'universités dans les trois années précédant le rapport montrent qu'elle représentait entre 72 % et 82 % des ressources totales, entièrement absorbée par les dépenses de personnel.

La question du mode de calcul de ces dotations est également centrale. Divers modèles ont été introduits au fil des ans, souvent avec des noms attractifs ou évocateurs. Cependant, aucun n'a véritablement remis en cause la sédimentation historique des financements, à l'origine d'inégalités persistantes. Certaines universités bénéficient de dotations supérieures, non en raison de leurs besoins actuels ou des formations qu'elles proposent, mais en raison de leur héritage historique. Ce phénomène est comparable à la DGF (Dotation Globale de Fonctionnement) des collectivités territoriales, où des disparités ancrées dans le passé subsistent, favorisant par exemple des villes qui bénéficiaient historiquement d'une fiscalité spécifique.

Remettre en cause cette sédimentation historique revient à toucher à des avantages acquis. Pour envisager une réforme équitable, il est indispensable de disposer de données fiables et transparentes. Cela implique de connaître les coûts réels par étudiant et par formation, en tenant compte des spécificités de coût variable ou encore les différences liées au nombre d'étudiants et au type de laboratoires.

Or, le problème fondamental réside dans l'absence d'une comptabilité analytique fiable. À l'heure actuelle, très peu d'universités sont en mesure de produire des données consolidées sur leurs coûts réels, incluant toutes les charges. Ce manque constitue un frein majeur à la réforme. Sans ces données, il est impossible de dépasser une logique forfaitaire dans l'allocation des moyens, rendant toute tentative d'équité et d'efficacité difficile à réaliser. La mise en place généralisée de systèmes permettant de calculer ces coûts est donc essentielle pour faire évoluer le système vers une gestion plus juste et adaptée aux besoins réels des universités.

La question de la modulation entre dotation forfaitaire et dotation contractuelle est centrale dans le débat sur l'allocation des moyens aux universités. L'Inspection des finances, dans un rapport de 2022, rejoue la position de la Cour des comptes en suggérant d'augmenter la part contractuelle tout en réduisant la part forfaitaire. Cependant, cette évolution ne peut se traduire par des dotations budgétaires supplémentaires, compte tenu des contraintes des finances publiques. Ce point semble tranché : il s'agit donc de réallouer les ressources existantes entre ces deux modes de financement.



Les contrats d'objectifs et de moyens (COMP) sont un autre aspect clé. La Cour des comptes plaide depuis plusieurs années pour leur généralisation afin de remplacer un dialogue de gestion devenu obsolète et marginalisé. Dans de nombreux rapports – qu'il s'agisse de celui sur les relations entre l'État et ses opérateurs, de la note structurelle sur les universités à l'horizon 2020, ou encore du rapport Université et territoire⁸ – elle appelle à une mise en œuvre effective des COMPs. Ces contrats permettraient de structurer le financement des universités autour d'objectifs clairement définis, tout en responsabilisant les acteurs dans leur gestion.

Ce dispositif est également vu comme une réponse à la nécessité de moderniser les relations entre l'État et les universités, en introduisant plus de souplesse et de transparence. Cependant, sa mise en œuvre reste conditionnée à des réformes en profondeur, notamment sur la capacité des universités à rendre compte de leurs coûts réels, ce qui implique un progrès significatif en matière de comptabilité analytique.

Les contrats d'objectifs et de moyens (COMP), bien qu'environ modestes dans leur portée financière – environ 100 millions d'euros par vague, soit 300 millions au total, représentant à peine 0,8 % des financements alloués par l'État aux universités – constituent avant tout l'amorçage d'une méthode. Cette approche est intéressante parce qu'elle impose aux universités de remplir des cadres précis, redonnant ainsi à l'État un rôle structurant dans leur gouvernance. En effet, l'autonomie universitaire ne signifie pas une indépendance totale, mais repose sur un équilibre entre figures imposées (cadres réglementaires, obligations contractuelles) et figures libres (initiative et vision stratégique des universités).

Pour que ce modèle fonctionne, deux conditions sont nécessaires. Premièrement, les universités doivent disposer d'une vision claire et structurée, notamment en lien avec leur territoire. Cela concerne principalement les volets de formation et de recherche, qui doivent s'inscrire dans un écosystème territorial cohérent. Deuxièmement, elles doivent entretenir une articulation forte avec les structures de recherche, notamment les unités mixtes de recherche (UMR). Ce sujet est complexe, car il implique une consolidation des apports de chaque acteur, une tâche qui reste encore largement incomplète.

Dans cette logique, les universités doivent établir des stratégies de recherche claires et différencier. Certaines, par exemple, pourront se concentrer sur des axes intensifs et variés, tandis que d'autres se spécialiseront sur des niches spécifiques. Ces orientations stratégiques doivent s'inscrire à la fois dans les priorités nationales de recherche et dans une vision locale, en tenant compte des besoins et des potentialités du territoire.

Ces enjeux doivent être reflétés dans les COMPs, qui deviennent alors non seulement des instruments de dialogue entre l'État et les universités, mais aussi des leviers pour adapter la répartition des dotations. En ce sens, les COMPs participent à une logique d'autonomie renforcée et responsabilisée, tout en maintenant un cadre national cohérent et évolutif.

Les COMP prévoient la possibilité pour les collectivités territoriales de devenir signataires, ce qui représente une nouveauté intéressante. Toutefois, il reste à voir comment cela se traduira concrètement. Un précédent existe avec les contrats de plan État-Région (ci-après « CPER »), où les régions jouent un rôle central en tant que signataires. En revanche, les autres niveaux de collectivité, bien qu'appelés à contribuer financièrement, sont rarement signataires. Cela soulève des questions sur leur implication réelle dans la gouvernance et la planification stratégique des projets.

Mme Catherine Vautrin, alors présidente de l'Association des villes universitaires (AVUF), avait fait remarquer que ces collectivités locales – souvent directement concernées par la présence des universités sur leur territoire – souhaitent non seulement être consultées, mais également avoir accès à l'ensemble des informations contenues dans les contrats. L'argument avancé est simple : les universités se trouvent physiquement sur ces territoires, et leur influence dépasse largement les limites régionales, particulièrement depuis que les régions ont été élargies dans le cadre de la réforme territoriale.

Cette situation met en lumière l'importance d'un dialogue renforcé entre tous les acteurs concernés : État, régions, villes et universités. Une signature collective des COMPs pourrait favoriser une meilleure coordination et une vision partagée des objectifs à atteindre, tout en intégrant les spécificités locales dans les projets universitaires. Reste à voir si cette ambition se concrétisera ou si, comme pour les CPER, les collectivités non régionales resteront marginalisées dans le processus décisionnel. Une contribution écrite détaillée pourrait approfondir ces enjeux et proposer des pistes d'amélioration pour renforcer cette gouvernance multipartite.

8. Cour des comptes janvier 2023: Université et territoire.

Le dernier sujet à aborder est celui de l'immobilier. C'est un enjeu important, non seulement parce qu'il représente le deuxième poste de dépenses, mais aussi parce qu'il impose de se poser un certain nombre de questions fondamentales. Ces questions concernent notamment les besoins en bâtiments pour la recherche, l'enseignement, ou d'autres fonctions, ainsi que l'utilisation de ces bâtiments, leur taux d'occupation en lien avec les emplois du temps, et leur gestion lorsque l'université est fermée. La question de la politique énergétique est également cruciale. À ce titre, comme cela a été souligné, il existe une nécessité de mise à plat. Aujourd'hui, cette mise à plat n'est pas réalisée. Ce que l'on sait, c'est que les dotations destinées aux gros entretiens et réparations allouées chaque année aux universités ne permettent pas de maintenir le patrimoine en l'état, encore moins de l'améliorer. Lorsque les données remontées par les universités sur le taux des crédits de « Gros entretien renouvellement » (GER) ont été confrontées à celui préconisé par la Direction de l'immobilier de l'État concernant les bâtiments publics, il est apparu clairement que ces dotations étaient insuffisantes.

Une nouvelle vague de dévolution de l'immobilier nécessiterait un accompagnement des universités, avec des analyses contradictoires sur l'état du patrimoine permettant de déterminer précisément les besoins et les moyens nécessaires. Lorsque la Cour a recommandé de telles analyses, des réserves ont immédiatement été émises par la Direction de l'immobilier de l'État et le ministère de l'enseignement supérieur, qui considéraient cela trop compliqué. Pourtant, ces analyses sont indispensables. Par exemple, lors du transfert des collèges aux départements, une tournée de tous les bâtiments avait été réalisée pour évaluer les besoins et engager des discussions fondées sur des éléments concrets. Sans cette étape, aucune université n'acceptera un transfert.

Pourtant, ce transfert est nécessaire. Là où la dévolution a été mise en œuvre, elle permet une vision globale des stratégies des établissements et renforce leur autonomie. La Cour a régulièrement affirmé que la dévolution de l'immobilier est une étape indispensable à l'autonomie des universités. Dans certains pays étrangers, comme en Italie, bien que l'État reste propriétaire des bâtiments, les universités disposent de marges de manœuvre, y compris la possibilité de valoriser une partie de leurs actifs. Aujourd'hui, il est clair que la dotation de l'enseignement supérieur en France reste inférieure à la moyenne européenne. Le système actuel repose sur des dotations rigides qui doivent évoluer. Cela passe par une augmentation de la part contractualisée, une gestion plus souple des recrutements, et le transfert de la gestion immobilière aux établissements.



Aller jusqu'au bout de l'autonomie : c'est un des axes de réflexion sur lesquels travaille Frédéric Forest à l'Inspection générale, notamment dans le cadre de cette réflexion de deuxième vague de l'autonomie. On constate que les universités sont encore bridées, avec des marges de manœuvre significatives à explorer. Il existe également des critiques importantes concernant la « sédimentation » historique des dotations, qui limite leur flexibilité.

Parmi les étapes indispensables à cette autonomie, la question de l'immobilier se pose. Si la formation continue a été peu abordée ici, elle représente un levier intéressant pour développer des ressources propres. Ces enjeux économiques sont encore en construction et méritent une réflexion approfondie.

“ Jérôme Mourroux,
Associé EY

Frédéric Forest, je me tourne donc vers vous : selon vos réflexions, quelles pourraient être les prochaines étapes souhaitables pour renforcer cette autonomie ?



Frédéric Forest

Inspecteur Général
IGESR
Inspection générale
de l'éducation,
du sport et de la
recherche

Merci Jérôme, et merci monsieur Bouvier pour votre invitation à participer et intervenir à ce colloque. J'aimerais aborder trois points : d'abord, proposer un regard rétrospectif ; ensuite, évoquer la question des ressources propres, sur laquelle je voudrais insister ; et enfin, partager une réaction sur l'enquête menée concernant le décisionnel.

D'abord, un regard rétrospectif. Depuis le début du colloque, vous avez beaucoup insisté sur les axes à améliorer, avec des exigences très fortes vis-à-vis des universités, et vous avez raison. L'inspection générale, dans sa démarche d'analyse, d'audit et d'évaluation, formule également des recommandations et insiste sur les points à améliorer, mais je crois qu'il est aussi important de ne pas occulter les progrès réalisés au cours des dix ou vingt dernières années. Vous avez évoqué mon parcours en introduction. Il y a 20 ans, par exemple, alors que je débutais ma carrière à la Direction du Budget à Bercy, les décisions étaient prises au sein d'un cadre assez rigide : on décidait à Paris, par exemple, jusqu'au nombre exact de techniciens de classe exceptionnelle pour telle ou telle université. Depuis, un long chemin a été parcouru qui est allé de pair avec une professionnalisation de l'administration des universités.

Il y a un peu plus de 10 ans, en tant que DGS, j'ai piloté le passage aux responsabilités et compétences élargies de mon université. Il y a six ans, alors que j'étais en fonction en administration centrale, nous avions lancé plusieurs chantiers importants : pour rendre l'État plus stratégique avec un chantier de transformation de la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle ainsi que, par exemple, un travail sur la connaissance des coûts des activités des établissements. Je reviendrai sur ces aspects dans un moment, mais ces évolutions montrent qu'au-delà des défis, des avancées considérables ont bien eu lieu.

Bref, il y a eu, je pense, une véritable modernisation de l'administration universitaire, qui a d'ailleurs été longtemps sous-administrée. On observe de réels progrès dans l'autonomie des établissements, qui sont allés de pair avec la contractualisation et le fait d'avoir des présidences et des gouvernances comme interlocuteurs. Encore une fois, si des progrès sont encore à réaliser, il est important de souligner ces avancées.

A tel point que, dans l'introduction à la deuxième édition, de 2021, de l'ouvrage que vous avez cité, les « Universités de France »⁹, je souligne l'importance des aspects stratégiques, jusqu'à parler « d'ère des stratégies ». En effet, nous avons aujourd'hui des universités qui élaborent une multitude de stratégies : des stratégies de différenciation, des stratégies régionales d'innovation, des stratégies et schémas directeurs en matière de vie étudiante, des stratégies immobilières, ou encore des schémas directeurs numériques. À cela s'ajoutent désormais des stratégies de ressources humaines ou concernant la transition écologique et le développement soutenable. Certes, tout n'est pas encore toujours mûr, mais nous sommes clairement dans une dynamique positive. Les universités se posent ces questions, même si elles ne sont pas toutes au même point, et il faut reconnaître qu'un bon nombre d'entre elles ont avancé. Un exemple encore, les universités élaborent désormais des plans pour favoriser l'égalité femmes-hommes, et je suis d'ailleurs heureux de participer à une table ronde paritaire aujourd'hui.

Pour illustrer ces avancées, je pourrais citer trois rapports récents de l'inspection générale. En 2021, nous avons publié un rapport sur l'encadrement administratif

9. Frédéric Forest, Les universités en France - 16 décembre 2021.

supérieur, où nous avons constaté une professionnalisation accrue de l'administration universitaire. Les chefs de services administratifs ont, pour beaucoup, évolué vers des postes plus stratégiques. De nombreux directeurs généraux des services assument désormais un rôle central, un véritable positionnement stratégique et ils font pleinement partie des équipes de direction.

Un autre rapport, publié en 2023, portait sur la fonction RH. Il mettait en avant un dynamisme croissant dans ce domaine, même si des défis subsistent, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC). Mais je le dis en tant qu'ancien DRH d'université, la GPEEC, c'est un peu comme un Graal, un objectif rarement totalement atteint. Bien sûr, il est essentiel de continuer à tendre vers une gestion qui anticipe mieux les besoins en compétences, mais il ne faut pas pour autant minimiser tout ce qui a déjà été réalisé. Certes, nous avons encore des pratiques de gestion des carrières qui relèvent plus souvent de l'application de la réglementation, mais il est indéniable que de véritables progrès ont été accomplis et que des universités portent des projets ambitieux, par exemple de formation des cadres.

Nous avons également réalisé un rapport sur la dévolution du patrimoine, qui, comme vous le mentionnez, est un sujet absolument majeur. J'intervenais d'ailleurs il y a quelques jours au « Funding Forum » organisé par la European University Association où ces questions ont été abordées. On observe des effets très positifs liés à la dévolution du patrimoine. J'ai mené deux audits pré-dévolution du patrimoine dans des universités qui en avaient fait la demande, et il est clair qu'elles ont beaucoup progressé. Ces établissements s'interrogent sur leur rapport au territoire, sur la rationalisation des espaces, sur les nouvelles dynamiques telles que le télétravail ou l'intelligence artificielle. Tous ces mouvements témoignent d'une réflexion approfondie et d'une adaptation, même si, encore une fois, rien n'est uniforme et que le patrimoine nécessite d'importants investissements.

Enfin, il y a l'acte 2 de l'autonomie, que vous avez évoqué. J'ai copiloté à l'IGESR, avec Mélanie Caillot et Philippe Bézagu, cette mission d'appui auprès du ministère depuis le début de l'année. Cet acte 2 vise à accompagner le mouvement de différenciation des universités. Nous avons mené une première phase exploratoire pour analyser les leviers dont elles se sont déjà saisies et ce qui pourrait être envisagé à l'avenir. Certaines universités manifestent une réelle appétence pour de nouvelles responsabilités, notamment en matière d'offre de formation, nous aurons probablement l'occasion de revenir.

Le deuxième point que je souhaite aborder concerne le modèle économique des établissements et leurs ressources propres. En dix ans, les ressources propres des universités et établissements sont passées de 1,9 milliard à plus de 6,8 milliards d'euros, soit une augmentation de plus de 250 %. Dans le même temps, la subvention pour charges de service public a augmenté de 30 %, ce qui montre relativement un dynamisme considérable des ressources propres. Si l'on examine ces ressources propres en détail, on constate qu'une grande partie, bien que pas exclusivement, est toutefois d'origine publique, et provient notamment des programmes d'investissements d'avenir. Ces programmes reflètent des choix stratégiques, avec une allocation des ressources de plus en plus fréquemment réalisée via des appels à projet compétitifs ; ils traduisent une nouvelle optique en matière de financement. Christine Musselin qualifie ce mouvement de « passage de la longue marche à la grande course » ; d'autres chercheurs, comme Cécile Crespy, ont analysé en détail ces orientations.

Le développement des ressources propres doit évidemment être soutenu et poursuivi, mais il repose sur une condition préalable essentielle : c'est d'être doté d'une comptabilité analytique. Savoir combien coûte une activité est fondamental pour son développement. À cet égard, je suis étonné du manque de valorisation du projet de connaissance des coûts des activités lancé il y a maintenant dix ans par Marie-Hélène Graignier-Fauquier, avec qui j'ai eu la chance de travailler. Ce projet a visé à établir une méthodologie de comptabilité analytique adaptée aux missions des universités, une méthodologie entièrement co-construite avec les acteurs. Toutes les universités ont participé à ce projet et produit des données exploitables, vague contractuelle après vague contractuelle. Ce projet m'a permis par exemple de connaître les coûts directs et indirects de plus de 375 licences en France, données que j'ai utilisées pour un rapport sur l'organisation de la première des formations supérieures¹⁰. Ces données ont aussi été exploitées par le Conseil d'analyse économique pour réaliser une note très intéressante sur l'investissement dans l'enseignement supérieur.

Cependant, il semble que ce travail n'ait pas été suffisamment valorisé ni communiqué en interne. Les universités ne s'en sont pas toujours saisies pour éclairer leurs décisions ou pour dialoguer avec le ministère. La comptabilité analytique reste pourtant cruciale, notamment pour tarifer correctement des formations comme les diplômes d'établissement. Par exemple, si on tarifie une heure complémentaire à 40 ou 60 euros pour un cours magistral alors que le coût moyen complet est de 275 euros, l'équilibre économique ne peut pas être atteint.

10. <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/l-organisation-de-la-premiere-annee-des-formations-superieures-96815>.

Il y a ici une double nécessité : tarifer justement mais aussi prendre des décisions informées, notamment en matière d'allocation des moyens. Car, comme l'a écrit la politiste Ruth Dreifuss : « Si nous répugnons à savoir, c'est parce que savoir signifie changer. » En effet, mettre ces informations sur la table implique d'accepter de faire bouger les lignes et d'engager des changements, parfois nécessaires.

Quand j'étais en fonction à l'Université de Rouen, nous avons réussi à faire des redéploiements entre composantes quand nous avons présenté au conseil d'administration les coûts de chaque diplôme. Cela a permis d'engager une discussion fondée sur des éléments concrets et objectifs et de prendre collectivement des décisions éclairées pour mieux répartir les ressources. Vous avez insisté sur les rigidités qui existent, et c'est un fait, mais il existe aussi des marges de manœuvre qui pourraient être saisies. Par exemple, une gestion plus active de la trésorerie pourrait être envisagée. Alors que les appels à projets sont nombreux, notamment dans le domaine de la recherche, des crédits se retrouvent encaissés immédiatement, en décalage avec les décaissements parfois tardifs. Cette trésorerie pourrait être mise à profit pour préfinancer ou financer temporairement d'autres projets ou besoins. De même, les possibilités offertes par la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) pourraient être davantage mobilisées pour gagner en souplesse. Le recours à l'emprunt, notamment pour l'immobilier, est également une piste à explorer. Bien que cela reste contraint, des opportunités existent, notamment avec la Banque des Territoires, qui finance des opérations de tailles plus modestes que la Banque Européenne d'Investissement, qui impose des montants minimums d'opération importants.

Et puis, je voudrais conclure sur le fait qu'effectivement, nous avons besoin de ces outils de comptabilité pour décider. Votre enquête montre bien que nous avons besoin de systèmes d'information décisionnels performants. Je pense que c'est la prochaine étape, et cela va de pair avec l'élaboration de stratégies : il faut pouvoir les outiller. Cette aide à la décision est particulièrement importante eu égard au fait que l'université est une communauté qui a une pratique collégiale de la décision. Vous avez évoqué dans vos propos le souhait d'une gouvernance peut-être plus directive, mais je voudrais souligner qu'une autonomie accrue n'est pas contradictoire avec la pratique de la collégialité, au contraire. À ce sujet, je rappellerai quelques mots de René Rémond, que Michel Bouvier a évoqué dans son introduction. Dans « La règle et le consentement¹¹ », René Rémond insiste sur le fait que l'université est une collectivité qui se dirige elle-même et arrête sa politique par la pratique de la délibération. C'est aussi cela qui constitue, en partie, son essence et sa spécificité

en tant qu'institution. Je conclurai là-dessus, en profitant de cette occasion pour rendre hommage à Alain Abécassis, que vous aviez d'ailleurs invité lors d'un précédent colloque. Je crois que c'est d'ailleurs notamment à lui que nous devions la réédition par la CPU de cet ouvrage de René Rémond.

 **Jérôme Mouroux,**
Associé EY

Merci effectivement de rappeler le nom d'Alain Abécassis, qui nous est cher ici, et qui avait participé aux deux premiers colloques. Nous avons bien souvent pensé à lui en préparant celui-ci.

Pour revenir sur le point lié à la comptabilité analytique, il y a peut-être, d'une part, une étude plus poussée des coûts dans les établissements, réalisée de manière ponctuelle à travers un certain nombre d'analyses. Et, d'autre part, la comptabilité analytique suppose une imputation à chaque opération, à la fois budgétaire, comptable et analytique. Dans les systèmes d'information intégrés dont disposent les universités aujourd'hui, comme SIFAC et d'autres progiciels, il serait possible d'obtenir ces informations en temps réel, de manière plus directe. Nous avons des fonctions de contrôle de gestion et des outils qui pourraient permettre cela.

Cependant, il semble que nous soyons encore dans une phase où ces coûts sont construits a posteriori. Cela conduit certains établissements, ou leurs contrôleurs de gestion, à estimer que la comptabilité analytique n'est pas encore pleinement opérationnelle, même si, comme vous l'avez rappelé, il y a eu de nombreuses avancées en termes de professionnalisation et d'amélioration des systèmes d'information.

C'est justement le temps que nous avons prévu dans cette table ronde : donner la parole à deux universités, Nice Côte d'Azur et Rennes, pour qu'elles présentent leur état d'avancement. Ces établissements, qui sont sur ces sujets, partageront où ils en sont en matière de systèmes d'information d'aide à la décision et comment ces outils transforment aujourd'hui leur pilotage et leur suivi stratégique.

Pour introduire la discussion, je vais commencer par poser une question à la représentante de l'université de Nice Côte d'Azur : pourriez-vous nous expliquer brièvement où vous en êtes actuellement en matière de systèmes d'information d'aide à la décision ? Quelle est votre connaissance des coûts et des activités aujourd'hui ? Ces outils influencent-ils la stratégie de votre établissement ? Enfin, dans quelle mesure la gouvernance est-elle impliquée dans ces projets et utilise-t-elle les premiers résultats fournis par ces systèmes ?

11.La règle et le consentement, René Rémond, 1979 et réédité en 2022 par France Université.

**Anne Navarro**

DGSA et DAF
Université Côte d'Azur

Bonjour à toutes et à tous, merci pour l'invitation. Pour commencer, concernant la méthode P2CA (connaissance des coûts des activités des établissements d'enseignement supérieur et de recherche), qui repose sur le calcul des coûts par activité, nous avons adopté cette approche avant d'intégrer le consortium SIROCCO. L'université Côte d'Azur a rejoint ce consortium il y a environ deux ans. Pour contextualiser, je suis arrivée à l'université en 2010, à l'époque où elle s'appelait encore Université Nice Sophia Antipolis, en tant que contrôleur de gestion. L'université venait tout juste de passer aux RCE (responsabilités et compétences élargies) depuis un mois à peine. À titre personnel, bien que j'aie travaillé auparavant dans le secteur public chez EY et KPMG, c'était pour moi une découverte du monde de la fonction publique et des finances publiques.

À cette période, en raison du passage aux RCE et des exigences liées à la première certification des comptes, mon travail consistait davantage à accompagner la certification qu'à réellement pratiquer du contrôle de gestion. En 2010, il faut bien le dire, le contrôle de gestion était encore embryonnaire dans ce contexte. De nombreuses priorités se concentraient sur des problématiques fondamentales, comme clarifier les méthodes de comptabilisation, comprendre et structurer le fonds de roulement ou encore améliorer la lisibilité des comptes. Les pratiques comptables d'alors, comme celle consistant à enregistrer des recettes à l'encaissement, rendaient la situation complexe. Cette période a donc permis de significatives avancées pour améliorer la prise de décision et comprendre véritablement la réalité des fonds disponibles.

En 2020, l'université Côte d'Azur est devenue un EPE (Établissement Public Expérimental). Dans ce cadre, nous avons décidé d'investir dans la méthode P2CA pour établir un modèle économique basé sur le calcul des coûts par activité. Nous avons pris conscience que, tout comme nous critiquons parfois l'État et ses dotations récurrentes, nos propres pratiques internes reflétaient une approche similaire, avec des reconductions budgétaires systématiques. L'historique pèse lourdement sur nos établissements. Grâce à la méthode P2CA, nous avons pu transformer cette dynamique en partageant nos résultats dans les différents conseils (conseil académique, conseil d'administration, commissions des finances). Cela a sensibilisé l'ensemble de la communauté universitaire à l'importance des coûts liés au développement de nouvelles activités.

Cette démarche a eu un impact concret, notamment sur nos ressources propres liées à la formation. Nous avons mis en place un modèle économique avec des coûts indirects, appliqués comme prélèvement sur nos composantes. Cela a remplacé l'ancien système où les enseignants-chercheurs responsables de formations conservaient des réserves financières auprès du CFA, ce qui limitait la mutualisation des ressources. Avec P2CA, ce modèle a été repensé et a rencontré un réel succès.

Concernant la recherche, nous appliquons actuellement la même logique pour évaluer les coûts de nos plateformes. Cependant, la recherche est un domaine encore plus complexe, avec des enjeux de multi-tutelles et des ONR (Organismes Nationaux de Recherche). Par exemple, le dialogue de gestion avec nos laboratoires repose encore largement sur des déclarations manuelles dans des outils externes, comme ceux du CNRS. Ces données déclaratives, qui ne sont pas directement issues des systèmes d'information, restent perfectibles.

Enfin, concernant la comptabilité analytique, je pense qu'il n'est pas forcément nécessaire d'avoir, à tout moment, un calcul de coût en temps réel. Évidemment, reventiler chaque mois les charges d'amortissement dans les SI n'est pas une finalité

en soi. En revanche, il est essentiel de connaître le coût par activité, qu'il s'agisse de la recherche, de la formation ou d'autres missions comme l'international, qui représente également un coût important. Les universités doivent également gérer de nouveaux métiers et des changements induits par la réglementation. Ce sont des enjeux cruciaux que nous ne pouvons pas ignorer.

Pour revenir sur le système d'information décisionnelle, à l'Université Côte d'Azur, nous avons mené une étude au moment de notre réflexion et réalisé un petit benchmark des solutions qui existaient sur le territoire. Nous avions notamment vu, non pas le petit film, mais des démonstrations de STERENNES. Finalement, nous avons fait le choix de la solution SIROCCO, pilotée au départ par Lyon 3. Ce choix s'est basé sur plusieurs éléments : tout d'abord, la co-construction, qui est peut-être aussi un marqueur fort des universités, et dans laquelle nous nous sommes particulièrement retrouvés. Ensuite, nous avons aussi apprécié le fait de rester propriétaires de nos données, ce qui, sauf erreur de ma part, n'est pas le cas avec la solution développée par Rennes.

Bien sûr, la co-construction implique un temps de réaction plus long, mais, comme on a souvent l'habitude de le dire, quand on co-construit, on va plus doucement, mais on va plus loin, tous ensemble. Aujourd'hui, ce que je peux constater, c'est que l'intégration de notre université au sein du consortium SIROCCO a permis de remettre en question nos modèles de construction de l'information. En effet, au sein de ce consortium, il y a des universités de tailles diverses, avec des besoins similaires, comme celui de consolider les données dans des structures complexes comprenant des établissements composantes, avec des entités juridiques distinctes. Ce besoin de consolidation est un point que nous voulons faire évoluer au sein du consortium.

Par ailleurs, SIROCCO repose sur un entrepôt de données agnostique, ce qui signifie qu'il permet de récupérer l'ensemble des informations, quelle que soit la source initiale du système d'information. Ainsi, si nous venions à changer de système d'information, tout ne s'effondrerait pas : il suffirait simplement de refaire le connecteur. C'est une des forces principales de cet outil. En complément, il est nécessaire de choisir un portail décisionnel, car l'entrepôt de données seul contient uniquement de la donnée brute. Ce portail permet de qualifier, de mettre en forme ces données, et, surtout, de les rendre intéressantes pour la gouvernance. Un système d'information décisionnelle n'est pas seulement un ensemble de tableaux de bord, mais avant tout un outil d'aide à la décision. Actuellement, l'Université Côte d'Azur travaille justement à ce stade, en construisant avec la gouvernance les tableaux de bord dont elle a besoin.

C'est, on va dire, le moment idéal pour nous, puisque nous sommes sur la vague actuelle du COMP et en pleine refonte de notre plan stratégique. Tout cela est donc parfaitement aligné, et pour nous, c'est un élément fort. Il est évident que nous ne pouvons pas travailler seuls dans notre coin, mais il ne faut pas non plus tomber dans ce qu'on appelle aujourd'hui l'« infobésité ». En effet, face à l'immense champ des possibles qui s'offre à nous, on peut avoir envie de tout collecter, de tout produire, mais si, au final, les rapports ne sont lus par personne, cela n'a pas de sens.

La difficulté actuelle réside justement dans cet équilibre à trouver : entre le fait de pousser de la donnée et celui de produire des informations véritablement exploitables. Bien sûr, il y a aussi tout le chantier de la qualité des données, qui est primordial. À ce sujet, nous avons décidé d'avancer de manière coordonnée, en associant cette démarche qualité à notre projet SIROCCO. En effet, au sein de la direction Pilotage et Performance de l'université, ces deux axes sont portés ensemble, car il nous semblait essentiel de progresser sur les deux fronts simultanément.



“ **Jérôme Mourroux,**
Associé EY

Une question par rapport aux composantes : aujourd’hui les informations que vous récupérez et traitez, ce sont des informations qui traitent les besoins des composantes ? Ou principalement des besoins au niveau central de l’université ?

“ **Anne Navarro,**
Adjointe à la direction générale des services et Directrice des Affaires Financières, Université Côté d’Azur

Alors c'est l'objectif et c'est justement ce qu'on a demandé dans nos COMPs puisqu'on souhaite faire un carnet de santé, par exemple, de nos formations et actuellement on est plutôt à un niveau très macro. L'idée est alors effectivement de descendre au niveau le plus fin possible, puisque de toute façon l'outil le permet donc c'est bien l'objectif, mais avec des besoins potentiellement différents.

Merci pour cet exposé qui illustre ce que Frédéric Forest évoquait précédemment sur les évolutions, qui sont rapides effectivement. Et permettent notamment une meilleure connaissance des coûts et des outils de pilotage.

Est-ce que tu peux nous dire, Claire, à Rennes comment les choses évoluent ? On avait déjà mentionné il y a cinq ans les débuts de la mise en place du système d'information d'aide à la décision, où est-ce que vous en êtes ? Comment la gouvernance s'approprie aujourd'hui les tableaux ? Je crois qu'en termes de COMP, vous étiez aussi dans la démarche à Rennes, est-ce que le système d'information et de la décision vous a aidé ?





Claire Année Desmas

Direction du pilotage
Université de Rennes

Merci Jérôme, bonsoir à tous, et merci également pour l'invitation. Avant de commencer, je ne peux pas laisser passer un point¹² : on ne vole pas des données, et on n'est pas «propriétaire» des données, mais si vous voulez, on pourra en discuter plus en détail ultérieurement. En tout cas, ce n'est pas du tout le cas, et chaque établissement reste propriétaire de ses propres données.

Cela étant dit, ce qui est intéressant, c'est qu'on retrouve souvent ce type de débat avec des collègues dans les conférences. Aujourd'hui, dès qu'on parle de SIROCCO ou de STERENNES – ou d'autres outils similaires – on propose à chaque fois un nouveau « package ». Cela montre aussi qu'on est au cœur de la question posée aujourd'hui : quelle gouvernance financière pour quelle autonomie universitaire ? Les universités, dans leur autonomie, ont également la liberté de choisir les outils qu'elles souhaitent utiliser. Bien sûr, il y a des marchés qui peuvent se créer autour de cela. Et oui, on parle aussi de ressources propres : il ne faut pas avoir honte d'aller chercher des ressources quand c'est possible, où c'est possible, et comme c'est possible. Évidemment, ce ne sont pas ces ressources propres qui permettent d'atteindre un équilibre financier – ce n'est pas la solution miracle – mais cela participe à une certaine transformation des universités.

Aujourd'hui, on peut vendre des prestations de conseil, ou bien des outils qui facilitent la gestion et le pilotage dans les établissements. Les universités peuvent choisir de s'y engager ou non, d'opter pour une forme ou une autre, et cela relève, selon moi, de leur autonomie.

En lien avec cela, et avant d'arriver spécifiquement sur STERENNES, je voudrais revenir sur la question du contrôle de gestion, de la comptabilité analytique, et de l'autonomie, ou de son absence, et ce que cela implique. Dans les services de pilotage, on est souvent perçus comme des producteurs de données : on produit de la donnée, des indicateurs. Cet après-midi, on a évoqué les stratégies, les évolutions sur les schémas directeurs, et l'importance d'être visibles. Pour cela, il faut des labellisations, des accréditations, et, derrière tout cela, il y a des référentiels, des indicateurs, et beaucoup de données. Aujourd'hui, nous produisons énormément de données, mais il faut des outils adaptés pour canaliser ce flux et exploiter ce que nous produisons.

C'est vrai qu'en termes financiers, il nous manque encore des données, notamment pour la comptabilité analytique et le calcul des coûts. Par exemple, quand je suis arrivée à l'Université de Rennes, on venait tout juste de passer une accréditation en 2017 (vague B), avec un volet 4 sur la soutenabilité de l'offre de formation. C'était génial : il fallait le remplir, c'était réglementaire, on l'a renseigné. Mais pour la vague suivante, ce volet avait disparu. La question s'est alors posée : « Est-ce qu'on le fait quand même ? Mais ça va prendre du temps, est-ce qu'on a vraiment envie d'y passer du temps ? » En parallèle, il existe le projet P2CA. Tout le monde s'y intéresse, mais ce n'est pas exactement la même méthode que celle qu'on avait utilisée. La question devient : « Est-ce qu'on va s'adapter à cette méthode ? ». Finalement, on décide de s'appuyer dessus, car c'est plus simple d'avoir un appui réglementaire ou une recommandation reconnue. On investit donc dans le P2CA.

Puis, en 2021, France Compétences arrive avec des nouveautés.

12. Intervention de Madame Navarro, Adjointe à la direction générale des services et Directrice des Affaires Financières, Université Côté d'Azur sur Sterennes.

Tous les deux ans environ, il y a des réformes. Cette fois-ci, c'est France Compétences qui impose de calculer les coûts des formations en apprentissage. Alors, pour des raisons de gouvernance financière et de mutualisation des parcours – qu'ils soient en formation continue, formation en alternance ou encore en formation initiale, on se dit : « Je ne vais pas faire que l'apprentissage, je vais calculer tous les coûts. » Mais comme le référentiel n'est pas exactement le même que celui de P2CA, que fait-on ? On rationalise avec les moyens qu'on a, sachant qu'il n'y a qu'une demi-personne pour s'en occuper. Alors on choisit France Compétences pour l'apprentissage, et on repousse la recherche à plus tard, car, dans tous les cas, la recherche est considérée comme autonome. Dans les services de pilotage, on aimeraît parfois que la recherche soit un peu moins autonome, mais on fait avec ce qu'on peut, en fonction des moyens dont disposent nos établissements.

Je ne suis pas sûr que tout le monde réponde à P2CA, mais je pense que, dans chaque établissement, il y a quand même une opération qui est faite pour calculer les coûts et connaître à minima les coûts de nos activités. Et le but, c'est ça en fait : à la limite, quel que soit le format. P2CA a l'avantage de pouvoir donner des normes au niveau national, et on s'en sert, même si on ne remonte pas les coûts. Mais on s'en sert, et c'est quand même un plus.

En tout cas, pour les limites de P2CA et de France Compétences, c'est que les établissements font aussi avec les moyens qu'ils ont. Nous, en tout cas, notre Vice-Président pilotage à l'époque, Monsieur Aziz Mouline, avait une vision de ce qu'était le pilotage dans une université, et il voyait bien qu'il fallait outiller cette fonction. Le passage d'une mise sous tutelle suite à deux déficits successifs a permis d'accélérer ce besoin d'outils et a conduit à l'arrivée d'un système d'information décisionnelle qui a permis à la gouvernance d'y voir quelque chose, de façon partagée.

La solution qui s'est offerte à nous, au vu des moyens de l'époque, a été de développer en interne un outil qui est aujourd'hui STERENNES. Moi, je suis arrivée à l'université à ce moment-là. Je venais d'un établissement où je n'avais pas les mots pour décrire ce qu'il fallait, comme « système d'information décisionnelle », mais je savais qu'il fallait un entrepôt de données, ou en tout cas quelque chose de ce genre, qui me permettait de produire facilement des tableaux de bord et d'avoir des suivis. Pas seulement financiers d'ailleurs, parce que la finance est la résultante, mais il y a toute l'activité en amont qu'il faut pouvoir analyser. Et c'était quelque chose qui tournait autour de ça. Dans l'établissement où j'étais avant, on me répondait : « Mais Excel, c'est très bien. » Donc voilà, on peut être aussi en décalage entre ce qu'on souhaite et ce qu'on nous offre.

A l'Université de Rennes, il y avait cet outil qu'on a conçu et développé, et en discutant dans les réseaux – parce qu'on se retrouve toujours, que ce soit avec d'anciens commissaires aux comptes, des contrôleurs de gestion, des ingénieurs qualité, etc. – on a remarqué qu'on avait à peu près tous le même besoin, qui n'était pas solutionné pour certains. Et donc, on nous a dit : « Vous avez mis ça en place, ça nous intéresse. » Il y avait d'autres solutions, comme SIROCCO, une collègue de Lille qui fait son propre SID, un collègue de Nîmes qui a le sien... Bref, des SID, il y en a plusieurs formes. Nous, on a présenté le nôtre. Les collègues nous ont dit : « Ah bah ça, ça nous intéresse, et ça a l'air d'être facilement intégrable dans nos process. » C'est comme ça que cette aventure a commencé.

Aujourd'hui, on est 33 établissements en France à utiliser STERENNES, c'est un outil qui se veut communautaire, tout comme SIROCCO, qui s'appuie sur la communauté. Au niveau des ETP (Equivalent Temps Plein), on a commencé par un ETP en fonctionnel, et en technique, deux ETP. Bien sûr, on s'appuie sur la connaissance métier des collègues pour le mettre en œuvre. On s'est dit que les idées qu'on pouvait avoir à l'université de Rennes allaient certainement être enrichies par d'autres établissements, qu'on allait tous s'entraider.

Anne, vous parliez tout à l'heure de l'aspect communautaire, et ça, c'est une vraie force. Venant du privé, je peux dire que c'est une vraie force dans l'enseignement supérieur et la recherche : cette entraide et cet esprit communautaire. Quand on pose une question sur une liste de diffusion, il y a toujours quelqu'un qui répond. Il y a même des collègues qui partagent directement leurs modes opératoires, leurs formules de calcul, leurs requêtes... Là où il faudrait embaucher un ETP à 50 000 euros ailleurs, quelqu'un vous envoie son fichier. C'est magique. Même après 15 ans dans l'ESR, je trouve ça génial.

C'est un peu l'objet de notre démarche avec STERENNES : se dire qu'à 33 établissements, donc au moins 33 personnes, quand quelqu'un dit quelque chose, il peut être interrogé, réinterrogé, reconstruit. Mutuellement, on s'apporte une maîtrise, on ajoute à la maîtrise des risques le savoir des uns et cette compétence de valeur ajoutée qu'on a tous. Et c'est comme ça qu'on a utilisé l'outil.

Bien que ce soit nouveau dans l'ESR, cette démarche décisionnelle existe ailleurs, donc on n'a pas inventé la roue, c'est quelque chose qui est maîtrisé.

Une fois qu'on a eu accès aux données, on a eu beaucoup de retours sur les écarts entre ce que les gens pensaient voir et ce qu'ils voyaient réellement. Cela a tout de suite amené une démarche qualité, pour se dire : qu'est-ce qu'il y a dans ces données, est-ce qu'elles sont bonnes ? Cela a aussi conduit à communiquer davantage sur cet aspect, car la communication est un axe important. On s'est donc réinterrogé sur les

processus. Aujourd'hui, l'outil est utilisé comme un outil d'amélioration continue. Il est intégré dans une démarche qualité pour outiller la mise en qualité des données dans les systèmes d'information.

C'est devenu notre élément de base : STERENNES est vu comme la référence, ce qui est important pour avoir un guichet unique et une donnée de référence, que ce soit pour la communication interne ou externe. Mais cette référence doit être correcte, ce qui implique tout un travail de management de la donnée que nous sommes en train de mettre en place. L'outil outille cette démarche qualité où chacun est repositionné dans son rôle. Cela aide aussi à mieux structurer l'organisation. Par exemple, si une donnée vient de ton système d'information et que tu es en charge de cette activité, ce n'est pas STERENNES, ni Excel, ni l'outil qui a fait une erreur : c'est peut-être que tu ne connais pas le bon processus, celui qui fait que la donnée doit être saisie de telle manière.

Nous sommes vraiment dans une dynamique qui permet la maîtrise des risques. De notre côté, nous avons intégré le contrôle interne dans la démarche qualité, ce qui fait de cet outil un outil de maîtrise des risques, qui alimente l'ensemble de nos démarches.

Si on parle maintenant de la donnée elle-même, une fois qu'elle est là et qu'elle est de qualité – admettons que tout soit parfait – il y a un élément essentiel : la décision. Et notamment la décision politique. On n'est pas obligé de passer par un outil pour prendre des décisions. Prenons l'exemple de P2CA et des coûts France Compétences : chez nous, ce n'est pas obligatoirement diffusé. On a essayé, mais ce n'est pas systématique. Dès qu'on commence à parler de contrôle de gestion, de coûts, de marge, ou de seuil de rentabilité – même sans parler de marge – on se heurte souvent, dans notre monde universitaire, à des idéologies.

Certains vont même jusqu'à nous claquer la porte au nez, en disant : la formation est gratuite, point. La formation n'a pas de coût. La formation est une mission, tout comme la recherche, une mission de service public. Et cela s'arrête là. C'est un fait, ça existe. Le problème, c'est que, si en parallèle, il faut gérer ce discours et en même temps présenter des comptes financiers à l'équilibre, ou des plans pluriannuels qui permettent d'anticiper ce qu'on peut faire ou non, on entre dans une autre complexité.

Je ne sais pas comment c'est dans vos établissements, mais chez nous, nous en sommes là. Après, il faut avoir un discours politique pour porter et assumer des décisions. Et, si nous sommes en situation déficitaire, cela implique de faire des choix. À ce stade, peu importe les outils et les données que nous avons, le choix reste humain.

Et voilà, donc ça réinterroge aussi, je pense, le modèle de gouvernance qu'on a. On le voit bien dans les dialogues de gestion : un Vice-Président finance, par exemple, ou un directeur de composante, ce sont quelque part des pairs. Et c'est un peu difficile de dire non, surtout s'il y a des élections juste après. Donc, il faut faire avec tout ça.

Je trouve – et c'est mon avis personnel – qu'en 15 ans, les choses ont beaucoup, beaucoup évolué. Nos collègues, mes collègues, toutes les personnes qui sont mes homologues dans les établissements, suivent le rythme. Et honnêtement, je suis vraiment contente de nous tous, parce qu'on arrive à produire des choses, à évoluer. Les résultats de l'enquête EY le montrent, notamment en ce qui concerne les moyens déployés. Il y a une prise de conscience.

Les rendus qui sont faits, puisqu'on parlait de tout ce qui est demandé au niveau des ministères, montrent aussi une mobilisation. Il y a des remontées, des preuves, entre guillemets, que les établissements s'y sont mis. Bien sûr, il reste beaucoup de choses à faire, mais on suit. On est dans le train, quoi.



Jérôme Mourroux,
Associé EY

Merci beaucoup, Claire, je pense que ces présentations ont permis un éclairage concret sur la façon dont le pilotage évolue dans les établissements aujourd'hui. Je retiens, qu'à travers les démarches de mise en qualité et de pilotage par la donnée les universités, se transforment. Le fait de mettre à disposition des informations, tous ensemble, de pouvoir les comparer et de rendre le débat plus transparent – comme cela a été évoqué plus tôt – joue un rôle important. De plus, tous ces sujets liés à la mise en qualité restent quand même assez conséquents, et on voit bien que vous vous y employez, aussi bien à Nice qu'à Rennes. L'outil, bien sûr, ne fait pas tout.

Avant de laisser la parole à la salle pour des questions, j'aimerais vous interroger rapidement. Selon vous, quelles seraient les deux ou trois priorités pour une nouvelle vague d'autonomie, souhaitable et envisageable à moyen terme ? Vous avez déjà évoqué certains points, mais pourriez-vous nous dire quels seraient, selon vous, les trois sujets sur lesquels cette prochaine vague d'autonomie devrait impérativement faire avancer l'université ? Qui voudrait commencer ?

Anne Navarro,
Adjointe à la direction générale des services et
Directrice des Affaires Financières, Université
Côte d'Azur

Je vais peut-être me répéter par rapport à mes collègues, mais pour nous, par exemple, à Nice, une des priorités principales reste la dévolution. C'est déjà acté pour nous comme étant une priorité numéro un.

En ce qui concerne le recours à l'emprunt, nous avons pu y avoir recours dans le cadre du plan France Relance pour la rénovation énergétique, où nous avons obtenu 54 millions d'euros. Donc, déjà, un grand merci. Mais cela ne suffit pas, et cela ne suffira pas. Je comprends bien le principe de l'emprunt, mais pour les universités en général, qui ont un besoin en fonds de roulement (BFR) très négatif, ce n'est pas évident. Cependant, je m'interroge surtout sur le moment où l'État utilisera pleinement tous les outils de la GBCP. À l'origine, on nous avait expliqué que la SCSP (Subvention pour Charges de Service Public) serait versée au moment où nous en aurions besoin. J'attends toujours que l'État applique cette logique. Cela pourrait lui permettre de réaliser des économies plutôt que de recourir aux emprunts sur les marchés financiers, mais c'est un autre sujet.

Le deuxième point concerne l'autonomie, notamment dans la gestion des ressources humaines. Il y a énormément de choses à faire. Nous ne sommes absolument pas autonomes, que ce soit sur le volet disciplinaire ou sur les recrutements. Les délais sont extrêmement longs. Même si demain nous avions toutes les données nécessaires grâce à notre SI décisionnel (qui est encore en gestation), le temps de mise en œuvre reste interminable. Cela est dû aux nombreuses couches de règles, de réglementations, et à la structuration juridique interne des universités, qui s'est complexifiée avec les évolutions, les fusions, les COMUEs, etc.

Aujourd'hui, nous avons des structures juridiques extrêmement complexes, ce qui ne facilite pas du tout le pilotage. Pourtant, par définition, les universités sont nées de l'autonomie, de la liberté de penser et du savoir. C'est un paradoxe, car cette autonomie ancrée dans l'identité des universités est mise à mal par ces rigidités administratives.

Je m'arrêterai là pour le moment, avec ces deux points qui me semblent prioritaires. Si un troisième me revient, je le partagerais.



“

Frédéric Forest,

Inspecteur Général de l'IGÉSR – Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche

Il y a des enjeux transversaux majeurs, comme l'intelligence artificielle et la transition écologique, qui s'imposent à tous. Ensuite, il y a la question de l'autonomie et la conduite d'un deuxième acte avec des mesures pour l'approfondir.

Ce que je peux dire, en copilotant cette mission d'appui et en ayant accompagné au cours de la phase exploratoire neuf premiers établissements qui se sont lancés dans cette démarche, c'est qu'il y avait notamment deux domaines qui ressortaient, sur lesquels les universités souhaitaient qu'on aille plus loin.

Le premier domaine concerne le pilotage de l'offre de formation. Cela implique probablement de revoir le système d'accréditation pour qu'il soit plus agile, capable de mieux répondre aux besoins socio-économiques. Et le deuxième concernait la gestion des ressources humaines et notamment les personnels administratifs et techniques.



“

Claire Année Desmas,

Direction du pilotage, Université de Rennes

Anne et M. Forest mentionnaient effectivement la question des ressources humaines, et c'est certain qu'une gestion RH facilitée serait un atout majeur. Cela permettrait aussi de travailler sur un modèle non pas uniquement économique, mais un modèle d'activité soutenable.

L'idée est qu'il faut pouvoir justifier que les activités menées soient soutenables, non seulement d'un point de vue RH, mais aussi sur les plans sociétal et environnemental. À l'Université de Rennes, nous sommes déjà engagés dans cette démarche de gouvernance. Nous avons mis en place une convention de l'université en transition, avec pour objectif d'apprendre – car cela ne va pas de soi – à gouverner autrement un établissement.

Ainsi, plutôt que de se limiter à parler de modèle économique soutenable, il s'agit d'élargir cette perspective à un modèle d'activité soutenable, et de s'assurer que chacun puisse y contribuer efficacement.

Enfin, le dernier point est l'allocation des moyens. Le dialogue avec le ministère devrait être clarifié, avec une base commune et partagée pour que ce processus soit plus transparent et équitable.

“

Michel Bouvard,

conseiller maître de la Cour des comptes

Les priorités de la Cour, telles que mentionnées dans la note structurelle, restent les mêmes : allocation des moyens, latitude accrue dans les recrutements, et dévolution du patrimoine, qui sont des points essentiels.

Concernant le sujet de l'emprunt, dans le rapport sur l'immobilier universitaire, nous avons proposé un assouplissement des règles d'emprunt, à condition que l'équilibre et la capacité de remboursement des emprunts soient modélisés de manière rigoureuse, notamment à travers les ressources dégagées par la gestion immobilière.

Cela ne concerne pas nécessairement toutes les universités, mais un certain nombre disposent d'emprises foncières situées historiquement en périphérie des villes et qui, aujourd'hui, se trouvent intégrées dans des ensembles urbains, offrant ainsi des opportunités de valorisation significative. D'autres modes de valorisation sont également envisageables, au besoin.

Enfin, il y a eu une massification de l'intrating, bien que ce dernier ait donné lieu à des initiatives parfois discutables, comme des enveloppes ouvertes pour de simples changements de lampes, ça s'appelle le relamping. Quoi qu'il en soit, la Cour est plutôt favorable à un assouplissement des conditions d'emprunt, sous réserve qu'une démonstration solide soit faite quant à la capacité de remboursement issue de la gestion immobilière.



Question de l'auditoire

Une bonne comptabilité analytique repose indéniablement sur la qualité de la donnée, et cela implique de nombreux intervenants dans les systèmes d'information. La question de comment garantir cette qualité est centrale. Pour améliorer cette qualité, plusieurs dispositifs peuvent être mis en place. Par exemple, avez-vous instauré des dispositifs de contrôle interne pour superviser les saisies ? Peut-être aussi des dispositifs de contrôle et de supervision sur des éléments saisis comme les EJ (Engagements Juridiques), car ce type de saisie entraîne souvent une perte significative de données.

C'est un aspect qui m'intéresse particulièrement, car ces approches peuvent être transposables à d'autres systèmes d'information, notamment dans les collectivités locales ou même au niveau de la donnée de l'État. Ce qui m'interpelle, en revanche, c'est que, malgré ces pratiques mises en place dans vos universités, le ministère ne semble pas s'être emparé de cette problématique. Pourquoi n'impose-t-il pas, d'une manière ou d'une autre, des dispositifs similaires dans tous les établissements ? C'est incroyable qu'il n'y ait pas une obligation généralisée pour mettre en œuvre ces éléments essentiels à la qualité des données. Cela m'interpelle vraiment.

“ Anne Navarro,

Adjointe à la direction générale des services et Directrice des Affaires Financières, Université Côté d'Azur

Sur la qualité de la donnée dans le cadre de notre système d'information décisionnel, nous avons mis en place des reportings qui remontent des incohérences. Ces anomalies sont transmises aux gestionnaires pour qu'ils les traitent. Cependant, concernant le suivi de leur traitement, nous n'atteignons pas encore un niveau de satisfaction qui, en tout cas, me conviendrait personnellement. Cela dit, tout commence par là.

Cela commence aussi par des journées de sensibilisation. L'objectif est de sortir de la logique des silos pour adopter une approche transversale. Il est essentiel d'expliquer à la première personne qui saisit les données pourquoi son entrée est primordiale pour la sortie et, au final, pour l'ensemble du processus. C'est dans ce cadre que s'inscrit la démarche qualité dont je parlais plus tôt. Nous mettons en avant des formats non rédigés, privilégiant des supports imagés pour mieux illustrer ce qui entre, ce qui sort, et les éléments de contrôle à effectuer.

Bien sûr, tout cela est encore en cours de déploiement. Si vous veniez demain, vous verriez que nous sommes loin d'avoir tout déployé à 100 %.



Question de l'auditoire

Bonsoir, je suis directeur administratif et financier d'une composante de santé à l'Université de Montpellier. Il y a un point dont il faut absolument parler : la concurrence avec l'enseignement supérieur privé. Là aussi, il faut pouvoir jouer dans la même cour. On constate une montée exponentielle des établissements privés dans l'enseignement supérieur, et il suffit de regarder les salons de l'étudiant pour voir la place de plus en plus importante qu'ils occupent depuis un certain temps. À un moment donné, il faudra aborder la question des droits d'inscription, car cela touche directement aux ressources propres et à la gouvernance financière. Ce sujet devra être mis sur la table.

Cela rejoint ce que disait Madame Claire Année sur l'état d'esprit dominant : la formation et la recherche doivent être gratuites, car ce sont des missions fondamentales. Mais il y a tout de même des leviers dont il faudra parler.

Enfin, je rejoins Monsieur Bouvard sur la question de la dévolution du patrimoine. Elle doit absolument être réalisée sur la base d'un véritable constat. Il faut prendre en compte la sécurité des bâtiments, les problèmes liés aux passoires thermiques dans certains établissements, ainsi que l'accessibilité, des enjeux pour lesquels les crédits ne suivent pas toujours.



Michel Bouvard,
conseiller maître de la Cour des comptes

Sur le patrimoine, le minimum serait que les obligations légales en matière de sécurité et d'accessibilité soient assumées financièrement par l'État avant toute dévolution, et que l'enveloppe nécessaire soit accordée en amont. On sait que, lors des précédentes phases de dévolution, cette question a donné lieu à des débats. Bien que des enveloppes aient été accordées, leur libération s'est souvent étalée sur des délais assez longs.

Quant à l'enseignement privé, deux sujets se posent. Le premier concerne les diplômes délivrés, où il règne parfois une certaine confusion, avec des titres variés et une qualité inégale. Sans vouloir entrer dans les travaux en cours sur l'attractivité de l'enseignement supérieur français à l'étranger, il y a une problématique liée à la valeur des diplômes, notamment sur le plan international. Cela peut affecter l'image de la France en matière de qualité de son enseignement supérieur.

Le second sujet porte sur les appellations, parfois trompeuses. Par exemple, nous avons déjà rencontré des cas où des établissements utilisaient le terme « université » sans en être réellement une, comme cela a pu être le cas avec l'enseignement catholique. Il y a ici un besoin de clarification et de mise en ordre. Si la concurrence avec l'enseignement privé est légitime, il est essentiel que les étudiants sachent exactement ce qu'ils achètent et ce qu'ils payent. C'est un point auquel la Cour prête une attention particulière, en espérant que cela pousse le ministère à être plus vigilant. Toutefois, étant donné le manque d'outils à sa disposition, un volet législatif pourrait s'avérer nécessaire.



Question de l'auditoire

Jean-Robert Petit, représentant de la région académique de l'Île-de-France, anciennement en établissement et à l'AMUE (Agence de Mutualisation des Universités et des Établissements), partage une information qu'il juge utile à la discussion. J'évoque qu'un outil de comptabilité analytique adossé à l'outil de gestion financière et comptable des universités existe déjà. Cet outil, SIFAC, dispose d'un module de comptabilité analytique. Une expérimentation a été menée il y a environ deux ans et demi avec deux établissements, mettant en place une comptabilité analytique automatisée. Cette méthode, basée sur les actes de gestion saisis dans l'outil budgétaire et comptable, est opérationnelle. Cependant, malgré une diffusion importante de cette information auprès des établissements, cette expérimentation est restée limitée à une phase pilote et n'a jamais été généralisée.

Je poursuit en réagissant à une réflexion de Frédéric Forest concernant P2CA, qu'il décrit également comme un bel outil. Ayant fait partie de l'équipe projet et d'animation de P2CA, je note que cet outil est surtout utilisé par les services d'aide au pilotage. Je soulève une difficulté similaire à celle rencontrée avec l'expérimentation de SIFAC : les gouvernances des établissements s'approprient peu ces outils. Selon moi, cela pourrait s'expliquer par une certaine préférence pour des processus décisionnels moins rigides, qui ne nécessitent pas toujours de s'appuyer sur des données entièrement objectives.



Jérôme Mourroux,
Associé EY

Merci, Jean-Robert, pour ces retours d'expérience. On constate que la comptabilité analytique est un sujet qui suscite de nombreuses discussions. Même si des avancées peuvent être relevées et que plusieurs travaux sont en cours, on peut noter que cette comptabilité n'est pas encore pleinement normalisée à l'échelle nationale. Cela reste néanmoins une piste importante d'évolution, appuyée par de nombreuses initiatives.

Si cela vous convient, nous allons remercier tous les intervenants pour leur contribution à cette table ronde. Merci donc à vous quatre pour votre temps. Je vais maintenant inviter Michel Bouvier à prendre la parole pour clôturer ce colloque avec moi.



6

Conclusion



Michel Bouvier

Fondateur
et président
de la FONDAFIP



Jérôme Mourroux

Associé
Secteur public
EY & Associés



**Jérôme Mourroux**

Associé
Secteur public
EY & Associés

La question de l'autonomie, et Michel Bouvier l'a bien rappelé dans son rapport introductif, est un concept classique de la philosophie politique. Nous aurions pu évoquer le modèle d'Humboldt et l'université de Berlin, souvent cité comme un exemple d'équilibre entre régulation et intervention de l'État. Cette idée d'université autonome, avec une gouvernance spécifique par rapport aux autres établissements publics nationaux, est ancienne et d'actualité au regard des enjeux de l'économie de la connaissance ; c'est-à-dire financer des investissements innovants et prometteurs pour accroître demain notre potentiel de croissance et d'emplois.

Au fil du colloque, nous avons vu que l'autonomie s'est posée sous des angles variés. L'un des objectifs, notamment sous la Troisième République, était de décloisonner les facultés. Cela a également été évoqué dans le cadre de la réforme LMD, souvent perçue comme un moyen d'aligner les universités sur des standards européens. Cette démarche a mené à l'autonomie de 2007, une réforme majeure de l'enseignement supérieur, aux côtés de deux autres grandes réformes : la loi d'orientation de 1968, issue de la crise universitaire de mai 68, et les lois Savary de 1984, qui ont introduit les EPSCP (établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel).

Cependant, malgré ces réformes, l'autonomie reste limitée. Sur le plan financier, elle est très dépendante des subventions pour charges de service public. Cela soulève la question suivante : quelle autonomie peut-on réellement avoir dans un modèle aussi dépendant de ces subventions ?

On observe aussi une forte dépendance fonctionnelle vis-à-vis de la tutelle étatique. Par exemple, la tutelle rectoriale, prévue dans la loi LRU de 2007 en cas de déficits, souligne cette limitation.

Des travaux menés avec l'Institut Montaigne en 2007 avaient d'ailleurs mis en lumière les difficultés rencontrées par certaines universités, notamment en termes d'adéquation entre leurs activités et les besoins économiques et sociaux.

Un autre point important est l'absence de leviers RH significatifs pour les présidents d'université, qui restent très limités dans la gestion des ressources humaines. De plus, la contractualisation, bien que limitée aujourd'hui, pourrait cependant servir de base pour des évolutions futures, permettant une diversification des ressources et un alignement avec les besoins économiques.

L'idée de responsabilisation a également été abordée, notamment en matière de gestion des risques. Si des avancées ont été soulignées, la responsabilisation n'est pas encore totalement appréhendée dans toutes ses dimensions. Cependant, il est indéniable que les RCE ont permis aux universités d'évoluer de manière significative.

Depuis 2007, nous assistons à une accélération et une professionnalisation des fonctions de pilotage, notamment grâce aux outils numériques et au développement des systèmes d'information. Ces évolutions montrent qu'un mouvement d'ampleur est en cours, avec des interactions renforcées entre les composantes et un pilotage de plus en plus basé sur les données.

Malgré tout, l'autonomie reste encore très limitée sur plusieurs aspects. Par exemple, la gestion du patrimoine est toujours centralisée, et la DGFIP s'occupe de la paie des établissements.

Enfin, une question clé pour cette nouvelle étape d'autonomie reste celle du développement économique. Comment diversifier les ressources propres et renforcer les interactions avec les territoires ? Ces enjeux touchent directement à la gouvernance financière et à la capacité des universités à se projeter dans un modèle plus autonome.

Je vais maintenant laisser la parole à Michel Bouvier.



**Michel Bouvier**

Fondateur
et président
de la FONDAFIP

La réflexion que je me fais, c'est que nous avons eu des intervenants et un public ici très soucieux de l'intérêt général. J'ai trouvé qu'il y avait une véritable recherche pour faire au mieux dans la gestion des universités. Cela est vraiment réconfortant pour l'avenir.

Par ailleurs, si je fais un parallèle avec le colloque de 1989, où nous avions discuté de questions de gestion et d'organisation, un pas énorme a été franchi depuis. À l'époque, nous faisions le rapprochement avec les collectivités locales qui commençaient déjà à utiliser des méthodes de gestion bien plus perfectionnées qu'auparavant. Ce n'était cependant pas encore le cas pour les universités, qui étaient encore très contraintes.

Une autre date qui m'est revenue en mémoire est le printemps 2002, juste après le vote de la réforme budgétaire de l'État d'août 2001, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Cette réforme portait une philosophie nouvelle : elle visait à intégrer plus d'efficacité et de performance dans le secteur public, tout en maintenant un contrôle de régularité. Il s'agissait d'introduire une autre culture de gestion, où l'on ne voterait plus seulement des budgets de moyens, mais des budgets de programmes, fondés sur l'efficacité et la performance. Or, au printemps 2002, à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, j'avais organisé une réunion d'information sur les conséquences de cette réforme budgétaire pour les établissements publics, et plus particulièrement pour les universités. À l'époque, les réactions avaient été assez vives. Certains estimaient que la réforme consistait à « privatiser » l'université en y introduisant des méthodes de gestion issues de l'entreprise. Je me suis alors efforcé d'expliquer qu'il s'agissait simplement d'adapter des outils ayant fait leurs preuves ailleurs, et qu'il ne s'agissait bien sûr pas de confondre université et entreprise, qu'il était avant tout question d'améliorer l'efficacité de la gestion. Depuis, les opinions ont radicalement changé. Merci à ceux qui tout au long de ces dernières années ont développé ces dispositifs et ces instruments de gestion. Certes, il reste encore du chemin à parcourir, notamment en matière de comptabilité analytique et de contrôle interne. Mais il est indéniable que les avancées ont été considérables.

Cela dit, nous ne sommes plus au XX^e siècle, ni même au début des années 2010. Nous sommes en 2024, confrontés à des enjeux mondiaux considérables : transition écologique, pauvreté, pressions démographiques, migrations, crise géopolitique et bien d'autres. Il est essentiel que nous ne raisonnions pas uniquement en fonction de la situation actuelle pour réformer nos institutions. Nous devons anticiper ce qui se profile à l'horizon et éviter les erreurs du passé.

Quand la crise de la COVID-19 est survenue, beaucoup ont reproché aux États de ne pas l'avoir prévue. Ne commettons pas la même erreur. Commençons dès aujourd'hui à réfléchir et à agir pour demain, en tenant compte des chocs présents mais aussi à venir. Cela implique de penser autrement les finances publiques et de développer une véritable culture en la matière.

Les finances publiques, ce ne sont pas seulement des chiffres, il faut le répéter : elles représentent une organisation politique et sociale fondamentale. Sans finances publiques, il n'y aurait ni État, ni pouvoir politique, ni organisation sociale cohérente – simplement une domination totale du marché et la loi du plus fort prédominerait.

Ainsi, il est impératif de trouver un nouvel équilibre entre l'État et le marché, à travers une gouvernance financière publique reformulée, adaptée aux réalités d'aujourd'hui.

Merci beaucoup.

EY s'engage à bâtir un monde meilleur, en créant de la valeur sur le long terme pour nos clients et nos collaborateurs aussi bien que pour la société et la planète dans leur ensemble, tout en renforçant la confiance dans les marchés financiers.

En s'appuyant sur le traitement des données, l'IA et les nouvelles technologies, les équipes EY contribuent à créer la confiance nécessaire à nos clients pour façonner un futur à l'épreuve des défis les plus pressants d'aujourd'hui et demain.

À travers tout un éventail de services allant de l'audit au consulting en passant par la fiscalité, la stratégie et les transactions, les équipes d'EY sont en mesure de déployer leur expertise dans plus de 150 pays et territoires. Une connaissance approfondie du secteur, un réseau international et pluridisciplinaire ainsi qu'un écosystème de partenaires aussi vaste que diversifié sont autant d'atouts qui permettront à EY de participer à la construction d'un monde plus équilibré.

Ensemble pour créer un futur riche d'opportunités.

EY désigne l'organisation mondiale et peut faire référence à l'un ou plusieurs des membres d'Ernst & Young Global Limited, dont chacun représente une entité juridique distincte. Ernst & Young Global Limited, société britannique à responsabilité limitée par garantie, ne fournit pas de prestations aux clients. Les informations sur la manière dont EY collecte et utilise les données personnelles, ainsi que sur les droits des personnes concernées au titre de la législation en matière de protection des données sont disponibles sur [ey.com/privacy](#). Les cabinets membres d'EY ne pratiquent pas d'activité juridique lorsque les lois locales l'interdisent. Pour plus d'informations sur notre organisation, veuillez vous rendre sur notre site [ey.com](#).

© 2025 EY & Associés.
Tous droits réservés.

Studio BMC France - 2504BMC106.
SCORE France N° xxx.
ED None.

Document imprimé conformément à l'engagement d'EY de réduire son empreinte sur l'environnement.
Cette publication a valeur d'information générale et ne saurait se substituer à un conseil professionnel en matière comptable, fiscale ou autre. Pour toute question spécifique, vous devez vous adresser à vos conseillers.

[ey.com/fr](#)