

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille le 08 mars 2004

Référence à rappeler :

Gref/LF/SR n°696

Lettre recommandée avec AR n°470398404fr

Monsieur le Président,

Par courrier du 26 janvier 2004, je vous ai adressé, ainsi qu'à vos prédécesseurs pour les périodes les concernant, le rapport d'observations définitives sur la gestion de l'Université d'Avignon au cours des années 1994 à 2002, arrêté par la chambre lors de sa séance du 16 décembre 2003.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, je vous invitais à me transmettre votre réponse écrite dans un délai d'un mois suivant sa réception.

Vous voudrez bien trouver sous ce pli le rapport d'observations définitives. Celui-ci devra être communiqué par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Je vous serais obligé de bien vouloir aviser le greffe de la chambre de la date de cette réunion, à partir de laquelle ce rapport deviendra communicable aux tiers.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma considération distinguée.

Monsieur VOLLE

Président de l'Université d'Avignon

74, rue Louis Pasteur

84029 AVIGNON CEDEX 1

Le président,

Alain PICHON

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR
RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION
DE L'UNIVERSITE D'AVIGNON

Exercices 1994 à 2002

Rappel de la procédure

Sur délégation de la Cour des comptes donnée par arrêtés du Premier Président pris en application de l'article L. 111-9 du code des juridictions financières, la chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de l'université d'Avignon à partir de l'année 1994 ; cette mission a été confiée à M. Maccury, conseiller. Le président de la chambre en a informé

M. Volle, président de l'université et le Recteur de l'Académie d'Aix-Marseille par lettres en date du 23 décembre 2002.

Lors de sa séance du 24 juillet 2003, la chambre, a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 1994 à 2002. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Volle, à

M. Meloni, son prédécesseur et pour les observations portant sur la période de sa présidence, à M. Blavoux. Seul, M. Volle a répondu le 27 octobre 2003.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre a arrêté, le 16 décembre 2003 le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Besombes, président de section doyen, président de séance, MM. Fabre, Giannini et Leyat, présidents de section, MM. Larue et Caïani, conseillers, Mmes Pannetier-Alabert et Duvillier-Courcol, conseillères et M. Maccury, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué, à M. Volle, Directeur en fonctions et à MM. Méloni et Blavoux, ses prédécesseurs en fonctions au cours de la période examinée.

La chambre n'a reçu aucune réponse dans le délai légal d'un mois.

Ce rapport devra être communiqué par M. Volle à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978.

La création de l'université d'Avignon, sous sa forme actuelle d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, est relativement récente puisqu'elle ne date que du 17 juillet 1984. Depuis, aux trois unités initiales de formation et de recherche (UFR), lettres, Sciences, SLA, se sont ajoutées depuis 1991, une quatrième UFR de Droit, puis un IUT et, deux ans plus tard, un institut universitaire professionnalisé (IUP). Dans un délai relativement court, une petite université pluridisciplinaire s'est, peu à peu, structurée avec le soutien de la ville et du Conseil Général afin d'offrir localement une alternative de qualité à la traditionnelle migration vers les universités aixoises ou montpelliéraines.

L'examen de la gestion s'est intéressé principalement aux questions budgétaires, à l'organisation administrative de l'établissement ainsi qu'aux actes de gestion relatifs au patrimoine immobilier. Les observations qu'il a suscitées, ont été regroupées en cinq thèmes principaux.

1 - après une montée en puissance difficile, la gestion de l'université ne s'est inscrite dans une fragile dynamique de progrès qu'à partir de 1998

1.1- une amélioration de la maîtrise des charges de gestion couplée avec une augmentation de la contribution des ressources propres attestent des efforts de l'université.

Depuis 1997, première année de fonctionnement dans les structures et les locaux actuels, les charges de gestion courante (logistique et personnel) n'ont progressé que de quatre points par an.

Trois causes principales expliquent cette modération de la dépense : le freinage réussi des dépenses d'achats courants, l'augmentation contenue des dépenses de prestations courantes et l'évolution maîtrisée des charges de personnel financées directement par le budget de l'université.

Les dépenses d'achats courants (compte 606) ont, en effet, baissé d'environ 10 % en cinq ans sous les premiers effets de la rationalisation de la dépense débutée en 1997/1998. Le souci d'économie s'est essentiellement porté sur les quantités achetées en délaissant quelque peu la recherche du meilleur prix par le biais d'un marché public. La relative faiblesse des besoins annuels de l'université a trop longtemps servi de prétexte, à défaut de justification, à un recours trop épisodique aux marchés publics. Car le modeste nombre de marchés publics a, avant tout,

résulté d'une politique d'achats sur catalogues, pratiquée sans coordination interne, qui a tardé à disparaître.

Il en a résulté que le respect de la réglementation a été surtout formel. Il a simplement consisté à veiller, par une répartition attentive des commandes entre plusieurs fournisseurs, que le seuil nécessitant un marché public ne soit pas franchi. Cette pratique a tenu lieu de politique d'achats. Et si aucune entorse grave au droit de la commande publique n'a été relevée, la recherche du moindre coût d'approvisionnement, véritable but de la procédure, n'a pas été mise au rang des priorités. Aussi la chambre a-t-elle considéré positivement les mesures correctives décidées en 2002 : création d'une cellule d'achat, multiplication par trois du nombre des marchés, amélioration de l'information du conseil d'administration sur la commande publique.

A l'inverse, les dépenses de prestations courantes et les dépenses de personnel ont connu une progression d'environ 30 %. Si l'augmentation des prestations courantes a été provoquée par des causes similaires à celles relatives aux achats courants, les charges de personnel ont progressé en raison du recours plus fréquent aux heures complémentaires (c/6421), lui-même directement lié à l'enrichissement de l'offre de formation : 6 MF en 1997, 7,8 MF (1) en 2001. Cependant, en ne progressant que de 20 % en cinq ans, ces deux charges ont connu globalement une évolution plutôt favorable.

La progression de la contribution des ressources propres a constitué l'autre facteur d'amélioration. En effet, entre 1994 et 2001, ces recettes ont gagné dix points, qui plus est, à partir d'un niveau de départ déjà élevé. Cette évolution est d'autant plus remarquable qu'elle s'est inscrite dans un contexte où la part relative du financement de l'Etat a diminué de vingt points.

Ces actions positives sur les charges de gestion et sur les ressources propres ont permis d'inscrire l'université dans une dynamique de progrès qui demeure cependant fragile.

1.2 Cette amélioration comporte plusieurs éléments de faiblesse.

Du côté des dépenses, la maîtrise des charges a, en effet, été fragilisée par le recours croissant aux heures complémentaires. Or depuis 2000, certainement à cause du développement rapide de l'offre de formation, la dépense constatée dans les comptes - 641 au titre de la formation initiale et 622 au titre de la formation continue- a eu tendance à croître rapidement ce qui a contraint l'université à faire un effort particulier pour maîtriser ce poste sensible. Pour autant, la situation n'est pas complètement stabilisée. Au total, cette évolution, conjuguée avec la difficile mise en place d'une véritable politique globale de la commande publique, a introduit des éléments de fragilité dans la dynamique de progrès par ailleurs observée.

A cela ajoute un décalage croissant entre les besoins en crédits (2) et l'allocation finalement versée sur les crédits ouverts en loi de finances. Sur les trois derniers exercices, le taux de satisfaction est ainsi tombé de 99 % (2000) à 86 % (2002) ; en moyenne sur la période, il se situe

à environ 90 %. En définitive, cette diminution a été compensée par un prélèvement sur les réserves d'ampleur comparable. Cette clef de financement semble toutefois être limitée dans le temps, sauf à admettre la poursuite d'irrégularités comptables et budgétaires en matière de constitution des réserves. Car, en dépit de la division par quatre du " boni de gestion " provoquée par les ajustements de crédits ministériels, les résultats (3) ont toujours été positifs et les réserves n'ont cessé de progresser. Elles ont atteint, fin 2001, plus de 49 MF, soit près d'une année complète de fonctionnement.

2 -des lacunes ont altéré la fiabilité des informations budgétaires et comptables

2.1- le droit budgétaire et comptable a été souvent négligé, voire oublié

D'abord, en matière de respect du calendrier budgétaire, la gestion de l'université a été longtemps peu rigoureuse, faisant fi du caractère légal et réglementaire de celui-ci. Ce n'est, finalement, qu'en 1999 que le vote du budget a été effectué en respectant le principe fondamental d'antériorité. Ainsi qu'au cours des huit exercices budgétaires séparant 1994 de 2001, seuls, les trois derniers (1999, 2000, 2001) ont respecté le calendrier budgétaire. Auparavant, force est de reconnaître que celui-ci a été particulièrement bousculé et négligé.

En 1994, l'adoption du budget n'a eu lieu que le 11 mai 1994, après plusieurs semaines de dépassement de la date limite ; s'y est ajouté, en complète contravention avec les instructions, le vote d'une ultime décision modificative après la fin de l'exercice. En 1995, 1996, 1997 et 1998, de nouveau, des dépassements se sont renouvelés. Et malgré leur réduction progressive, durant toute la période s'achevant en 1999, la procédure budgétaire s'est trouvée entachée de ces irrégularités récurrentes.

Parallèlement, l'universalité- autre règle budgétaire fondamentale- a connu d'autres vicissitudes. Cette dernière interdit l'affectation des recettes aux dépenses sauf exceptions légales. C'est ainsi qu'en vertu des articles 22 du décret du 10 décembre 1953 et 162 du décret du 29 décembre 1962 seuls les produits attribués à l'établissement avec une destination déterminée -les subventions des organismes publics et privés et les dons et legs- conservent leur affectation. Or jusqu'à l'adoption du système de gestion Nabuco en 1997, ces règles dérogatoires n'ont pas été appliquées avec une rigueur suffisante. En particulier, la globalisation des conventions dans un compte unique n'était pas régulière, rendant difficile tout contrôle externe. Depuis, la situation s'est considérablement améliorée, le suivi des ressources affectées à travers le logiciel Nabuco ne s'effectuant plus dans l'opacité constatée avant 1997.

De la même manière, la sincérité des comptes n'a, jusqu'en 1999, pas été garantie par les méthodes alors employées.

En premier lieu, les retards dans l'actualisation de l'actif ont contribué à détériorer la qualité des comptes. Son absence de mise à jour, notamment à l'occasion des transformations du patrimoine

immobilier de l'université avant 1997, a considérablement préjudicié à la sincérité des comptes en faussant la situation patrimoniale.

En particulier, les biens immobiliers affectés doivent être comptabilisés, quelles qu'aient été leurs modalités d'acquisition, à leurs valeurs vénales. Dans les comptes, de 1994 à 2001, les montants inscrits ont été invariablement de l'ordre de la quarantaine de millions de francs. Or, la seule valeur vénale de l'ensemble immobilier de Sainte Marthe est, d'après l'acte administratif de vente, de 200 MF. Pour ce seul bien, ce " retard " se solde par un écart au bilan d'environ 160 MF.

De la même manière, le traitement non homogène de l'amortissement sur toute la période a altéré la sincérité des comptes d'immobilisation. L'exécution erronée des opérations comptables de sorties d'inventaire a faussé les comptes jusqu'en 1998, exercice durant lequel la régularisation des opérations comptables a nécessité le transport d'une somme (4 775 120,42 F), correspondant à l'erreur décelée.

En outre, le défaut d'inventaire physique précis et suivi n'a été corrigé qu'en décembre 2001. A partir de celui-ci, le conseil d'administration a ajusté la valeur de l'actif comptable en le diminuant d'une somme de 14 MF. Auparavant, le résultat comptable, chaque année, se trouvait donc entaché d'une "erreur" qui peut être estimée à environ 3 MF, si on accepte comme valeur d'approximation, la dotation aux amortissements actuelle. De ce simple fait, un résultat présenté comme positif en 1995 aurait dû être négatif de 3 MF ; les résultats bénéficiaires de 1996 à 1998 auraient dû être un peu moins favorables et réduits de 15 à 40 %.

2.2- La fiabilité des prévisions budgétaires a longtemps été insuffisante

Tout au long de la période examinée, la notion de prévision budgétaire a été quelque peu malmenée. D'après l'article 17 du décret du 14 janvier 1994 "le budget est élaboré sous l'autorité de l'ordonnateur principal conformément aux grandes priorités et aux principales données déterminées par le conseil d'administration de l'établissement". Le budget doit donc être sincère et refléter l'exécution budgétaire du mieux possible. Par conséquent, la qualité du travail budgétaire peut se mesurer, du moins partiellement, par le nombre plus ou moins élevé de décisions modificatives (DMB) auxquelles il a fallu recourir en cours d'année.

Le nombre élevé des décisions modificatives - en moyenne six par an - votées parfois après la fin de l'exercice budgétaire a pour effet de dénaturer le vote du budget. D'acte solennel du conseil d'administration, il est devenu presque subalterne : par exemple en 2001, le budget initial a été de 56 MF alors qu'après modifications, les crédits ouverts auront été de près de 100 MF . En début de période, souvent, ce décalage était encore plus élevé. En tout état de cause, une gestion plus précise du calendrier doit aboutir à une sensible diminution des décisions modificatives. Cette tendance salutaire a d'ailleurs été constatée après 2002, puisque le nombre des décisions modificatives a été ramené à trois par an.

2.3 les réserves budgétaires sont grossies par un traitement erroné des reports de crédits ; en outre, la totalité des dépenses de personnel ne figure pas dans les comptes financiers

La première distorsion de l'image budgétaire est due au traitement erroné des reports de crédits. Les modalités de report des crédits inemployés d'un exercice à l'autre ont été précisées par l'article 7 du décret du 14 janvier 1994 "les crédits ouverts au titre du budget ne créent aucun droit au titre du budget suivant". Ce texte ne laisse que deux possibilités pour pratiquer des reports réguliers. La première concerne les crédits correspondant aux tranches annuelles non exécutées des programmes pluriannuels d'investissement (PPI). La seconde est relative aux crédits des opérations (bien identifiées) qui, ayant fait l'objet d'un commencement d'exécution, peuvent donner lieu à un report limité à 10 % de la dotation des chapitres correspondants du budget de l'exercice précédent.

Durant toute la période sous revue, les reports de crédits ont été systématiques et ne se sont jamais inscrits dans les possibilités ouvertes par le décret. C'est ainsi que les crédits de fonctionnement non consommés ont été globalement considérés comme des reliquats qu'il convenait de transporter au compte 106 - réserves sans qu'ils correspondent systématiquement à des opérations engagées ou à un programme pluriannuel d'investissement -PPI. Entre autres conséquences, cette pratique a donc eu pour effet de gonfler irrégulièrement le niveau des réserves, conférant à l'établissement une aisance partiellement usurpée.

La pertinence des comptes a, en outre, eu aussi à souffrir de la relative dispersion de l'information comptable. Par construction, les comptes de l'université ne comporte qu'une très faible partie des charges de personnel. Cette oblitération s'avère fâcheuse puisque les dépenses inscrites au compte financier ne représentent que 10% des dépenses de personnel réelles. Cette situation mal commode est d'ailleurs mal ressentie par les gestionnaires. A tel point que la direction de l'université se fait confectionner régulièrement un compte global des dépenses de personnel afin de corriger les données directement tirées des comptes financiers.

A titre d'exemple, dans les comptes financiers, depuis 1997, la progression apparente des charges de personnel est d'environ 30 % en valeur nominale alors qu'en réalité la progression a été moitié moindre, 15 %.

3 - la présidence de l'université a rencontré des difficultés pour fédérer les différentes composantes et pour développer des projets globaux qui ne sont pas encore totalement dissipées

3.1- les difficultés à fédérer les composantes persistent

Derrière l'affirmation lapidaire de l'article L. 712-2 du code de l'éducation "le président dirige l'université", se cache l'exercice d'un pouvoir directorial bien plus délicat.

En principe, les statuts de l'université et des différentes composantes règlent les relations internes

de l'établissement. Si à cet égard, depuis 1994, elles ont bien agi dans le cadre de leurs compétences administratives, pédagogiques et financières. En revanche nombre d'indices semblent indiquer que ce fonctionnement très décentralisé, "respectueux des prérogatives de chacun", a posé, et pose encore, des problèmes lorsqu'il s'agit de formuler des objectifs communs.

Au cours des années quatre-vingt-dix, la situation a évolué et des progrès ont été accomplis, notamment lors de la définition de stratégies et de projets d'établissement. Mais, l'examen des actes de gestion conduit à nuancer ce constat.

L'établissement a, certes, réussi à élaborer collectivement des documents stratégiques (les contrats d'établissement) au terme d'un travail mené de concert avec les composantes et piloté par l'équipe présidentielle. Pour autant, aucun document global de gestion, tel qu'un programme pluriannuel d'investissement, n'a été encore adopté. Au surplus, bien des réticences internes à la " mutualisation " des réserves persistent. La chambre a pris acte de l'intention de la présidence d'aboutir en 2004, à partir d'une réflexion interne sur la mutualisation, à une réforme du système de comptabilisation des réserves

3.2- la gestion des réserves " avec et par les composantes " a jusqu'ici privé l'université de la mobilisation rapide des moyens de son développement

Les réserves ont constamment augmenté. Elles sont passées de 23 MF à 35 MF ce qui correspond à un niveau confortable d'environ 9 à 12 mois de fonctionnement. Dans la comptabilisation interne des réserves, une tendance à la stabilisation, voire une légère diminution des réserves des principales composantes (UFR de sciences, UFR de Droit, UFR de Lettres) a été constatée. Ce tassement relatif a été toutefois contrebalancé par l'augmentation sensible des réserves des services centraux ou des services communs (SRI, CUEFF). Ce rééquilibrage est considéré en interne comme significatif des progrès accomplis pour constituer une véritable entité " université ".

En fait, la mutualisation des réserves n'a enregistré que peu de réels progrès, eu égard au niveau des réserves mobilisées, voire mobilisables, pour des projets communs.

Ces modes de gestion procède surtout de conceptions héritées du temps révolu des facultés en vertu desquelles la recherche du développement de sa composante ou de son département devait, mutatis mutandis, primer sur la réalisation de projets communs. Ces idées se sont avérées être de sérieux obstacles à l'amélioration de la gestion budgétaire de l'université. En définitive, toutes ces circonstances particulières expliquent largement pourquoi le conseil d'administration ne s'est jamais expressément réuni pour voter l'affectation des résultats alors que la réglementation l'y invitait. Désormais, l'université s'est déclarée prête à appliquer cette procédure emblématique d'une gestion modernisée des réserves.

4 - en termes d'activité, la formation et la recherche sont restées en dessous des objectifs quantitatifs,

4.1- l'activité de formation est en faible croissance dans un contexte général de baisse, mais ne débouche pas encore sur une activité de recherche d'importance comparable

En dix ans, le nombre d'étudiants a crû significativement de 23 % pour atteindre de 7200 à 7400 étudiants en fin de période. Cette augmentation laisse encore l'université loin de ses objectifs initiaux de 10 000 étudiants.

La croissance des effectifs semble avoir atteint un plateau situé dans la zone des 7200/7400. L'objectif de 10 000 étudiants continue cependant d'être affiché par l'université. D'abord, est mise en avant l'importance du potentiel de développement du 3ème cycle. En effet, en représentant 5 % des effectifs étudiant, celui-ci se situe bien en deçà de la moyenne nationale de 15 %. La nécessité du développement d'une offre d'enseignement de proximité sert ensuite d'argument final.

Ce pari sur le développement de l'offre de proximité paraît moins aventureux eu égard à l'évolution des effectifs par UFR.

Depuis 1997, la répartition des étudiants s'est effectivement modifiée afin d'offrir des formations plus variées et plus professionnelles. Les UFR de droit et de sciences : + 550 et

+ 400 étudiants ont connu les plus fortes croissances avec deux nouvelles formations, l'IUT et l'IUP, qui ont aussi accueilli environ 400 étudiants supplémentaires. A l'inverse, les effectifs de Lettres ont décru : - 185 étudiants. Toutefois, cette dynamique est restée modeste puisque la composante la plus nombreuse (31 %) reste l'UFR des lettres, devant l'UFR de droit (21 %) et l'UFR des sciences (17 %) qui, dix ans plus tôt, précédait le Droit. En outre, l'université considère, à juste titre, que le choix d'offrir plus de formations professionnelles (à moindre effectif) que de formations généralistes pourvoyeuses d'effectif a pour effet de repousser dans le temps l'objectif des 10 000 étudiants.

En revanche, la faiblesse relative du 3ème cycle persiste malgré les efforts de l'université et rend moins crédible l'autre axe de développement des effectifs.

En outre, la recherche universitaire a connu un développement limité. Elle n'a mobilisé qu'un nombre réduit de projets collectifs car les chercheurs continuent de privilégier, semble-t-il, des démarches personnelles de préférence à celles prises en compte dans les politiques de la recherche universitaire. En fin de compte, l'activité répertoriée reste modeste eu égard au nombre d'enseignants- chercheurs en poste à l'université. Ce décrochage s'est avéré relativement pénalisant car la croissance du 3ème cycle, pourtant inscrite au cour de la stratégie de développement de l'université, implique un essor parallèle de la recherche.

4.2- le nombre d'enseignants a progressé alors que le personnel IATOS est resté en deçà des normes officielles

Entre 1997 et 2001, la progression de l'effectif enseignant a pourtant été relativement forte, puisque leur nombre, toutes catégories confondues, a été augmenté de 44. Cependant, cette évolution a priori favorable mérite d'être nuancée. D'un côté elle a, en effet, coïncidé avec une période de croissance des effectifs étudiant et de l'autre, elle a été principalement nourrie par l'augmentation des postes d'enseignants non titulaires du supérieur : nomination d'un titulaire (professeur ou maître de conférence) pour trois non titulaires du supérieur (professeur du secondaire ou allocataire).

Face à la progression de l'effectif étudiant, le rapport étudiants/enseignants (toutes catégories confondues) s'est donc stabilisé en fin de période. De sorte que la très légère amélioration du rapport étudiant/enseignant du supérieur (professeurs et maître de conférences confondus) passant de 33,37 à 34,12 n'est que d'ordre statistique, sans correspondre à une véritable amélioration. Celle-ci a, en fait, coïncidé avec la montée en puissance de l'IUT qui a entraîné la création de sept postes. Fondamentalement, ces évolutions ne traduisent pas une détérioration qui serait spécifique à la situation avignonnaise ; en effet dans des universités comparables (pluridisciplinaire sans la santé), les moyennes statistiques de la direction de l'enseignement supérieur étaient, pour les mêmes années, très proches. En 2001, le ratio nombre d'étudiants par enseignant (toutes catégories) était de 24 alors qu'il était de 21,1 pour les universités comparables.

L'évolution du personnel administratif a été marquée par trois tendances fortes.

- la croissance des effectifs administratifs a été, à première vue, plus forte que l'augmentation des effectifs étudiant mais, en réalité, en raison du déficit d'origine, le rapport entre le nombre d'administratifs et le nombre d'étudiants est resté à peu près constant : 2 %. Cette augmentation a été au total de 95 postes. Elle a porté en priorité sur des emplois de catégorie C. Encore faut-il préciser que les embauches de la catégorie C ont été effectuées pour un tiers environ sur les ressources propres de l'université et que cette proportion n'a cessé d'augmenter depuis 1994.

- la proportion de personnel de catégorie A dans le total est passée de 20 % à

25 % en 1998, pour finalement s'établir à 26 % en 2002 et a correspondu à un renforcement de l'encadrement débuté en 1997 pour mettre fin à des situations notoirement insuffisantes où il n'était pas rare que des personnels d'exécution se voient chargés dans certaines composantes de responsabilités administratives sans rapport avec leurs véritables fonctions. A la suite de ces efforts, le taux d'encadrement est de 30 % dans les services centraux et de 20 % dans les composantes.

- le rapport IATOS/ étudiants s'est, lui aussi, constamment amélioré mais le déficit relatif en postes IATOS est resté flagrant. Le rapport est certes passé de 0,015 en 1994 à 0,022 en 1997, puis finalement à 0,024 en 2001. Mais dans les universités comparables, ce ratio s'est stabilisé à 0,057 entre 1997 et 2001. Ainsi, le nombre d'étudiants par personnel IATOS est resté supérieur d'environ 10 par agent par rapport aux situations moyennes,

Au terme de la période examinée, le déficit global en personnel IATOSS a persisté, même s'il est devenu moins sensible qu'auparavant. En revanche, le nombre d'étudiants par enseignant (toutes catégories confondues) est devenu comparable aux autres universités de même type, ce qui n'était pas le cas en 1994, ni même en 1997. Toutefois, ces améliorations demeurent fragiles car elles reposent en partie sur des actions volontaristes de l'université d'Avignon.

5 - la direction de l'université ne s'est pas toujours donnée tous les moyens pour mener une gestion plus régulière, plus économe et plus efficace.

5.1- par un plus grand respect des règles et des procédures :

En matière de détermination des droits d'inscription la réglementation n'a pas été totalement respectée. Chaque année, les droits d'inscription sont fixés par arrêtés ministériels. En plus des cotisations sociales obligatoires, ces droits annuels comprennent d'une part, le droit de bibliothèque, la contribution au Fonds d'amélioration de la vie étudiante, le droit de médecine préventive, et de l'autre des droits facultatifs (sport, culture...). En outre, des droits spécifiques facultatifs peuvent être aussi demandés.

La règle veut que le caractère facultatif de certaines contributions ne soit pas dénaturé par les procédures et les modalités choisies par l'université. Sinon, la perception est irrégulière. Les termes de l'arrêt du tribunal administratif de Paris du 27 novembre 1996 à propos des frais perçus par l'université de Dauphine en ont fixé la jurisprudence. Dès lors que les contributions correspondent à des "prestations qu'il appartient nécessairement à l'université de fournir dans l'accomplissement de sa mission de service public (elles) doivent être regardées comme des suppléments de droits d'inscription irrégulièrement instaurés...". Des situations semblables ont été relevées à l'université d'Avignon.

En effet, en sus du montant fixé annuellement par arrêté, les droits d'inscription versés comprenaient le paiement de droits spécifiques abusivement présentés comme obligatoires ou bien sans fondements. C'est ainsi qu'une contribution obligatoire pour le sport (50 F), des redevances spécifiques à l'UFR de Droit et à l'IUP (300 F) jusqu'en 1997 ont été systématiquement perçues alors qu'elles n'avaient aucun caractère obligatoire ou spécifique. A la rentrée 1998/1999, le conseil d'administration de l'université a, à juste titre, renoncé à la perception de ces redevances. En revanche, ledit conseil a, en prétextant de la faiblesse des crédits ministériels attribués au titre du sport, maintenu la perception abusive d'un droit obligatoire sur le sport, alors qu'il ne pouvait qu'être facultatif ou correspondre à des prestations spécifiques.

Au surplus, la modestie de l'enjeu paraît justifier encore moins ce choix. En effet, ces droits ne font recette chaque année que pour environ 0,3 MF, ce qui, rapporté au budget de l'université, reste peu important. La chambre a pris acte de la décision du conseil d'administration du 30 septembre 2003 qui a rendu facultatifs les droits sur le sport et d'en faire une publicité sans ambiguïtés.

En revanche, aucune délibération du conseil d'administration n'est encore venue officialiser l'exonération accordée au personnel de l'université et aux agents de l'éducation nationale ou à leurs ayants-droits. En outre, même si cette pratique est fréquente, cette extension paraît difficilement s'inscrire dans le cadre défini par le décret de 5 janvier 1984. Car, s'il est bien prévu que le conseil des études et de la vie universitaire (CEVU) se prononce chaque année sur des cas particuliers en appliquant des critères approuvés par le conseil d'administration, ces exonérations spéciales doivent relever d'une logique différente de celle consistant à conférer un avantage lié à une appartenance professionnelle.

En second lieu, le cadre juridique des structures de participation avec d'autres entités laisse encore apparaître bien des imperfections.

Dans le domaine de la valorisation de la recherche, les conditions dans lesquelles les universités peuvent prendre des participations et créer des filiales ont été précisées par le décret n°2000-1264 du 26 décembre 2000. Ce texte subordonne la participation de l'université à une double approbation ministérielle (Education et Budget) ; l'obligation de passer convention et de rendre compte au conseil d'administration est par ailleurs réaffirmée.

Or, l'adhésion aux deux structures auxquelles participe l'université d'Avignon - le GIE "institut des applications avancées de l'internet" regroupant les universités de l'académie Aix-Marseille (8 parts) et le Groupe des Ecoles de Télécommunication (France Télécom et Bouygues Télécom- 8 parts) ainsi que, dans le cadre de la valorisation de la recherche, la société par actions simplifiées, PACAVALO- n'a pas été obtenue dans des conditions régulières. En effet, les accords ministériels obligatoires n'ont pas été obtenus avant tout début d'exécution.

S'agissant de l'Ecole de l'Internet, cette situation a conduit à un blocage financier. Car, sans autorisation, l'université ne pouvait, sans commettre d'irrégularités, verser la contribution initialement prévue. En se gardant de faire reposer sur l'université d'Avignon une responsabilité qui n'est pas uniquement la sienne, cette structure est restée trop longtemps sans solide support administratif. De sorte que la structure a continué de recevoir des promotions d'étudiants alors que son financement était assuré par le Groupe des Ecoles de Télécommunication (GET) ; que son installation et son fonctionnement ont été assurés par des mises à disposition de personnel et de locaux pratiquées dans des conditions juridiques douteuses. L'autorisation a été obtenue en septembre 2003 d'après l'université qui, sur la base d'un accord cadre, s'apprête ou a depuis versé sa contribution (125 000 euros). La chambre a pris acte de ces derniers développements intervenus après sa période de contrôle qui visent à mettre un terme aux errements de la période

de démarrage.

Pour des raisons analogues, la situation dans laquelle se trouve l'université d'Avignon à l'égard de la société PACAVALO n'est guère plus satisfaisante. En effet, bien que cette participation ait été régulièrement délibérée par le conseil d'administration de l'université, elle n'a pas reçu l'accord ministériel préalable obligatoire. Ce dispositif, présenté dans le projet comme transitoire, laisse à ce jour l'université en butte à de sérieuses difficultés administratives et juridiques pour donner suite à sa participation à PACAVALO.

Enfin, la révision des conditions d'exploitation de la maison de l'Etudiant mettrait utilement fin aux déficiences constatées dans la gestion de ce dossier. Le projet de "la maison de l'étudiant" était, à l'origine, de réaliser un espace de services (photocopie, presse, cafétéria) destiné aux étudiants et aux personnels, accessible pendant les heures d'ouverture du site Sainte Marthe et en début de soirée. Cet espace d'environ 240 m², localisé dans un emplacement situé dans le site universitaire, devait être créé dans le cadre de la réhabilitation de la morgue de l'hôpital.

Il a donné lieu à une délégation aux filiales de la MNEF dans des conditions peu prudentes. En effet, elle s'est faite sur la base d'un cahier des charges sommaire et après un appel à la concurrence réduit à sa plus simple expression : un appel à projet par lettre circulaire adressée le 7 janvier 1997 aux mutuelles étudiantes (MNEF et MEP) et au CROUS leur demandant une réponse sous quinzaine, soit avant le 22 janvier 1997. Sur le plan de la régularité, le recours à une procédure formalisée de mise en concurrence dans le cadre d'un marché public ou d'une délégation de service public n'était pas obligatoire car l'Etat, propriétaire des lieux, a entendu agir dans le cadre d'une autorisation d'occupation du domaine public (AOT). En revanche, le choix du conseil d'administration en date du 26 février 1997 de retenir la MNEF, le seul candidat à l'issue de la brève consultation, est intervenu au terme d'une procédure qui s'est avérée précipitée et imprudente.

Cette précipitation a, sur le moment, été justifiée par la nécessité d'ouvrir à la rentrée d'octobre 1997. Or, cet espace n'a pu être livré que deux rentrées plus tard. La précipitation a favorisé une gestion imprudente de ce dossier dans lequel les intérêts universitaires ont fini par passer au second plan.

Au terme de cette phase de choix, l'intervention de la MNEF s'appuyait sur une occupation privative du domaine de l'Etat dans le cadre d'une autorisation domaniale d'une durée de 45 ans et d'une convention technique d'exploitation passée avec l'université. L'autorisation domaniale, finalisée le 21 septembre 1998, confiait donc à la SAIACU (filiale de la MNEF spécialisée dans l'aménagement des campus) la réalisation de travaux de construction à concurrence de 3 MF HT, ainsi que l'utilisation dans le cadre de la convention technique passée le 28 novembre 1997 avec l'université d'Avignon.

La convention technique prévoyait que les travaux restaient à la charge de la SAIACU ; que les

activités commerciales restaient soumises à l'accord préalable du président de l'université et qu'elles étaient limitées à l'énumération contractuelle (GAB, laverie, librairie, papeterie, presse, mutuelles, reprographie, restauration, voyageur, photomaton) ; qu'en plus, la distribution automatique était confiée à la SAIACU qui pouvait à son tour sous-traiter ; qu'un comité de suivi réunissant universitaires, étudiants et une autre société immobilière MNEF, Interfaces, était chargé de mettre au point les modalités de fonctionnement ; qu'une redevance de participation aux frais de fonctionnement de l'université était bien prévue mais les modalités de calcul restaient à déterminer.

Cette convention technique a été critiquée par plusieurs conseils d'administration : d'abord, une première mouture, sous la présidence de M. Blavoux, lors du CA du 10 juillet 1997 à l'issue duquel le conseil a sursis à statuer devant les oppositions de la ville et des étudiants. Puis, en novembre 1997, sous la présidence Meloni.

A vrai dire, ces conditions d'exploitation, trop défavorables aux yeux de certains membres du conseil d'administration qui ont eu à en traiter, sont en réalité encore plus pénalisantes en les replaçant dans le cadre du montage juridique complet. Il apparaît, dès lors, que plusieurs points sont nettement défavorables aux intérêts universitaires, comme par exemple :

le déséquilibre entre la durée de l'AOT (45 ans) et la durée prévisible des amortissements techniques, limités à 3 MF HT par les accords de départ,

l'imprécision de la participation aux frais du campus,

l'absence de recherche du meilleur prix par des obligations de mise en concurrence imposées à la SAIACU : pas de contrainte d'appel d'offres.

Au surplus, à ce jour, la réalisation reste inachevée ne rendant qu'un service des plus réduits par rapport aux ambitions de départ. De ceux-ci, il n'a été concrétisé qu'une partie du projet confié à la MNEF : un service reprographie : COREP- une cafétéria gérée par CAF'SERVICES - une salle associative. Au total, les services n'ont jamais fonctionné dans la configuration prévue. Le service cafétéria a cessé son activité en juin 2000 et depuis lors, seule, la COREP exerce son activité sur le campus. Aucune rétrocession n'a été effectuée au motif qu'aucune distribution automatique de produits alimentaires n'a été mise en place suite aux déconvenues de la MNEF et de sa filiale la SAIACU. Force est de constater que l'université ne s'est jamais mise en mesure de maîtriser ce dossier qui mériterait un réexamen d'ensemble.

5.2- par un recours à des procédés plus économes et plus efficaces

Longtemps, l'université a négligé de se donner les moyens d'une commande publique plus efficace. Ce n'est qu'en 1998, que, dans un souci d'économie, l'université d'Avignon a tenté, de corriger les graves lacunes constatées en matière de marché public.

L'effort a d'abord porté sur la mise en place d'une commission d'appel d'offres conforme à la réglementation, ce qui fut acté le 13 janvier 1998, puis confirmé par le renouvellement du 26 mars 2002.

L'autre axe de progrès a été le développement des achats groupés pour le compte de l'ensemble de l'université soutenu par la création en 1999 d'une cellule marchée au sein de la direction financière. Cette phase reste toutefois largement en chantier si l'on en juge par le nombre très restreint des marchés publics passés : moins de cinq marchés à bons de commande après appel d'offres ouvert par an. Le recours aux contrats UGAP explique aussi cette pratique limitée.

D'une manière générale, l'expression des besoins peine encore à devenir une modalité de gestion courante. Sur un plan plus formel, les dossiers de marché demeurent trop lacunaires, notamment les rapports de présentation. D'autre part, le conseil d'administration n'est informé des résultats de la politique d'achat à l'université que depuis 2003. Dans ce domaine sensible de l'achat public, la chambre a pris acte des récentes orientations de l'université, notamment la création d'une cellule achat ainsi que l'information ponctuelle du conseil d'administration.

Cela dit, au-delà des contraintes organisationnelles qui préoccupent les gestionnaires de l'université, le recours aux marchés à commande pour couvrir les besoins de l'université paraît être une base difficilement contournable dans le cadre d'une politique d'achats, régulière et efficace.

En second lieu, plusieurs constats ont conduit à la nécessité du développement d'outils de pilotage et de contrôle de gestion, tant ces moyens ont paru jusqu'à présent délaissés.

D'abord, les modalités compliquées de recensement des partenaires de l'université est apparue de nature à compliquer exagérément son contrôle. A cet égard, l'information des services centraux par les composantes a mérité d'être améliorée, notamment pour les associations uniquement domiciliées à l'université. Les dispositions adoptées en 2001 s'inscrivent bien dans cette perspective et méritent une mise en œuvre rigoureuse. En outre, dans le secteur délicat des associations spécialisées dans la formation qui agissent en partenariat avec les composantes dans l'exercice de leurs compétences de formation, le contrôle des conventionnements pratiqués par l'université demande une vigilance accrue, afin d'éviter que ce partenariat de complémentaire ne devienne parasite. Le récent contrôle systématique des conventions mis en place par l'université paraît à cet égard avisé et prudent.

En troisième lieu, la sous-utilisation du budget de gestion est apparue pénalisante en termes de gestion. Le but du budget de gestion est, en effet, non seulement de globaliser les crédits par destinations et sous destinations mais aussi (et surtout) de traduire en termes financiers les grands axes de la politique de l'université. Or, l'outil est resté peu développé et exploité au-delà des productions réglementaires obligatoires. Cet outil n'a, de fait, jamais été utilisé pour analyser

de manière approfondie la gestion de l'université, qui se prive ainsi d'un moyen utile pour inscrire la gestion de l'université dans une perspective à moyen terme.

D'une manière générale, les moyens modernes d'une gestion prévisionnelle des effectifs tardent à se mettre en place.

Concernant le personnel administratif et technique, les techniques de gestion du personnel sont restées plus proches des impératifs d'administration que de ceux d'une gestion moderne. L'absence (ce travail est encore au stade de projet) d'analyses détaillées des postes indispensables au fonctionnement de l'université a privé la présidence de l'université d'un outil interne de gestion qualitative des recrutements sur ressources propres, notamment ceux opérés pour combler le déficit en poste de catégorie C. Cette situation est d'autant plus paradoxale que la gestion des postes administratifs et techniques est une variable-clé de la gestion des universités.

Pour l'heure, la gestion du personnel se résume, outre l'administration des carrières des agents, à l'étude des besoins lors de réunions de chefs de services aux fins de déterminer des demandes de création de postes à valider par le Conseil d'administration. Si bien que, mis à part les travaux préparatoires à l'élaboration budgétaire, aucune structure, aucune étude fonctionnelle des postes ne vient éclairer les choix de gestion. Pour l'instant, seules quelques sommaires fiches de poste ont été réalisées ; aucune réflexion sur la détermination de l'effectif adapté aux missions de l'université n'a été menée jusqu'à un terme opérationnel. Manifestement, l'administration de l'université considérait, à notre avis, à tort, que "le déficit chronique en postes IATOS rend inopérant une gestion prévisionnelle" tout au contraire, cet outil de gestion permet de cerner les vrais besoins du présent et du futur et ce d'autant plus que les perspectives démographiques des corps d'enseignants du supérieur et des IATOS rendent une réflexion d'ensemble, interne à l'université, encore plus indispensable.

Concernant, cette fois, les équipements, un défaut d'anticipation et de prévision analogue a aussi pu être constaté, notamment par l'absence de programmation pluriannuelle des investissements (PPI) ou par l'abandon de la politique d'équipement de l'université à la discrétion des composantes. Or, cette absence de synthèse centrale demeure préjudiciable à la gestion à moyen terme de l'établissement.

Une autre illustration de ce phénomène a été relevée dans la gestion de la maintenance. La prise en compte du moyen terme n'est pas allée de soi. Longtemps, l'université a considéré que bénéficiant de bâtiments neufs, la mise en place d'une planification des opérations de maintenance pouvait être différée. Elle s'est donc contentée de la présentation d'un " programme prévisionnel de maintenance " que tout récemment. Encore faut-il que l'approche des coûts soit réaliste. En effet, les dépenses de maintenance et d'entretien ont oscillé entre 2,5 et 3,2 MF entre 1999 et 2001, soit à environ 51 F (7,7 euros) par m² de shon. Elles ont donc un impact budgétaire qui mérite d'être finement apprécié. Or, les sommes annoncées en cours d'instruction : 152 000 euros par an soit 3,1 euros par m² de shon laissent à penser que par rapport aux coûts constatés,

elles seront insuffisantes.

En définitive, en matière budgétaire et comptable, trop de libertés restent encore prises avec le cadre légal et réglementaire, appelant l'adoption rapide de pratiques plus respectueuses des textes. En apparence, en termes financiers, la capacité autonome de financement de l'université n'a cessé globalement d'augmenter. Les comptes de trésorerie sont créditeurs de 40 MF en 2001, plus de 49 MF en 2002. Toutefois, cette situation d'aisance mérite d'être fortement nuancée. D'une part, pour tenir compte de la difficulté de mobilisation des réserves. D'autre part, en raison du manque de fiabilité des comptes, notablement altérés par l'affectation abusive des résultats dans les réserves durables. C'est donc à une situation budgétaire moins prospère que le niveau des réserves comptables pourrait le faire croire qu'il faut conclure.

De plus, cette situation particulière recèle un risque supplémentaire, né paradoxalement du succès de sa politique de placement financier. Leur contribution croissante aux ressources propres de l'établissement a, en effet, rendu la situation budgétaire de l'université particulièrement sensible à d'éventuels retournements conjoncturels ou erreurs de gestion de portefeuille. De complémentaire, cette ressource est devenue stratégique. Ce poids nouveau justifie donc que le conseil d'administration en soit informé avec précision et sans négligence. L'information périodique du conseil d'administration lors du vote du compte financier pratiquée récemment par l'université s'inscrit bien dans cette perspective. La chambre insiste cependant pour que l'analyse des placements soit aussi détaillée que nécessaire.

Pour le président,

le président de section doyen

Christian BESOMBES

(1) les sommes imputées au compte 622 "rémunération d'intermédiaires" doivent y être additionnées. Ce retraitement, selon les années, équivaut à rajouter au compte 6421 des sommes variant entre 0,7 MF et 1 MF

(2) tel qu'il résulte des calculs SAN REMO

(3) depuis 1997