

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

Marseille le 28 avril 2005

Référence à rappeler :

Gref/IC n°810

Lettre recommandée avec AR n°470382510fr

Monsieur le Président,

Par courrier du 8 mars 2005, je vous ai adressé, ainsi qu'à vos prédécesseurs, le rapport d'observations définitives sur la gestion de l'université de Provence au cours des années 1994 à 2002, arrêté par la chambre lors de sa séance du 13 janvier 2005.

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, auquel est jointe la réponse adressée dans le délai précité. Celui-ci devra être communiqué par vos soins au conseil d'administration 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 Paul TORDO

président de l'Université de Provence

(Aix-Marseille 1)

3 place Victor Hugo

13331 MARSEILLE CEDEX 3

Le président,

Bertrand SCHWERER

---

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE L'UNIVERSITE DE PROVENCE

AIX-MARSEILLE 1

(Département des Bouches-du-Rhône)

Années 1994 et suivantes

Rappel de procédure

Sur délégation de la Cour des comptes donnée par arrêtés du Premier président pris en vertu 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 de Provence Aix-Marseille 1 à partir de 1994. Le président de la chambre en a informé par un courrier daté du 5 juin 2003, M. Mathieu, alors président de l'université et, par lettres en date du 5 juin 2003, MM. Kajtandjian et Dufour, présidents durant la période examinée.

Lors de sa séance du 17 juin 2005, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Mathieu et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. M. Paul Tordo, actuel président, a répondu par écrit aux observations provisoires et aucune personne concernée n'a demandé à être entendue par la chambre.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre a arrêté le 13 janvier 2005 le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Besombes, président, MM. Giannini et Leyat, présidents de section, Mmes Pannetier-Alabert, Girard, conseillères, MM. Amigues, Sansoucy, Rouquié,

conseillers et M. Maccury, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué au président actuel et à ses prédécesseurs en fonctions au cours de la période examinée.

Ce rapport, auquel est jointe l'unique réponse reçue qui engage la seule responsabilité de son auteur, devra être communiqué par le président à son conseil d'administration, 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.

### Synthèse liminaire

Avec plus de 25 000 étudiants, l'université d'Aix Marseille I compte parmi les grandes universités pluridisciplinaires françaises. A sa création en 1970, cette université a été constituée par la réunion de la faculté des lettres d'Aix et de la faculté des sciences de Marseille, fortes, toutes deux, d'une identité universitaire ancienne et bien affirmée.

Depuis dix ans, mais surtout depuis 1997, les présidents se sont efforcés de parachever l'unité de l'université, sans toutefois y parvenir dans tous les domaines. Cette unification plus ou moins réalisée marque la gestion administrative et, dans une moindre mesure, la pratique budgétaire. Elle commence à être effective dans l'organisation des formations et des campus.

Ainsi, de nombreux dysfonctionnements ont subsisté au terme de la période sous revue. Ils ont, semble-t-il, eu pour origine deux sources principales.

La première a relevé de l'organisation administrative générale. Celle-ci a, en effet, souffert des nombreux doublons dans les services ainsi que de la délimitation parfois trop imprécise des fonctions. En particulier, les relations entre le secrétaire général, l'agent comptable et la direction financière n'ont pas été suffisamment précisées alors qu'elles revêtent une importance déterminante dans la gestion budgétaire.

La seconde touche la conformité des modalités actuelles de gestion avec le cadre légal et réglementaire. La construction budgétaire, les achats publics et dans une moindre mesure, l'utilisation des régies justifierait, une révision des procédures, ce qui, par ailleurs, ne manquerait pas de favoriser la maîtrise globale des charges.

De sorte que, durant toute la période sous revue, la gestion de l'université a connu des difficultés aggravées par ces insuffisances. Elle a été pénalisée par l'insuffisante fiabilité des références budgétaires et par l'obsolescence des méthodes et des moyens. Par exemple, l'acquisition d'un

logiciel budgétaire performant a été réalisée avec un retard qui a freiné l'amélioration de la gestion.

La situation budgétaire est devenue de plus en plus difficile. Cette fragilisation, marquée par un rétrécissement des marges de manœuvre, a été due à deux facteurs principaux : d'une part, au décrochage des dotations " critérisées " par rapport aux dépenses effectives, phénomène particulièrement sensible pour les postes de dépense de personnel et d'entretien et, d'autre part, à une maîtrise insuffisante des charges de gestion générale.

Tout ceci a renforcé l'urgence d'une clarification des méthodes relatives notamment au traitement budgétaire des reliquats ou aux procédures internes, en particulier, dans le domaine sensible des achats. Ces changements, parfois déjà amorcés (création d'une cellule marché en 2002), ne doivent pas être envisagés uniquement sous l'angle de la nécessité, enfin reconnue, d'appliquer rigoureusement le cadre légal et réglementaire. Ils sont aussi, le levier dont dispose l'université pour préserver ses marges de manœuvre et satisfaire au mieux les besoins.

L'université de Provence compte, avec ses 25 000 étudiants, parmi les grandes universités pluridisciplinaires françaises. Quatre-vingts pour cent des étudiants y suivent des formations à prédominance littéraire sans que les disciplines scientifiques soient délaissées. La baisse tendancielle du nombre d'étudiants scientifiques y a été moins ressentie qu'au plan national.

L'établissement universitaire dispose de près de 200 000 m<sup>2</sup> d'installations, dispersées dans six villes et dans deux départements, dont environ 60 000 sont dédiés à la recherche. L'université de Provence est l'héritière des anciennes facultés de Lettres d'Aix et des Sciences de Marseille. Cette double polarité explique pourquoi, malgré les incontestables progrès accomplis depuis dix ans, l'unité de l'université requière encore beaucoup d'efforts.

Depuis dix ans, les moyens budgétaires consacrés à l'université de Provence, dans lesquels les traitements et salaires des enseignants et des agents de l'Etat comptent pour près des deux tiers, ont augmenté sur un rythme de 3 % par an en monnaie courante. Ces moyens s'élevaient à 118 millions d'euros en 2002 alors qu'ils étaient de 90 millions d'euros en 1994. Cette augmentation a été, plus marquée dans le budget dont a disposé directement l'université, le montant des crédits passant de

21 millions d'euros en 1994 alors que l'université comptait 2 000 étudiants de plus, à environ 36 millions d'euros en 2002.

L'examen de la gestion conduit par la chambre couvre une période débutant en 1994 et s'achevant en 2002/2003. Il a essentiellement porté sur la mission de formation des universités, sans aborder la question de la recherche qui a fait, par ailleurs, l'objet d'une enquête coordonnée avec la Cour des comptes. La chambre s'est d'abord efforcée de comprendre les problématiques

de l'université, puis elle a analysé la situation budgétaire et l'évolution des pratiques administratives en matière de gestion du personnel, de commande publique et de conduite de projet. Dans cet exercice, elle s'est tout particulièrement attachée à relever les pratiques qui, en débordant le cadre légal et réglementaire, traduisaient une gestion insuffisamment concernée par la recherche du moindre coût.

#### 1- Une université à la recherche de son unité

Devant les problèmes posés par la présence de plusieurs centres pluridisciplinaires aussi bien à Marseille qu'à Aix, eux-mêmes compliqués par l'éclatement du secteur scientifique entre plusieurs sites, le réflexe des présidents successifs de l'université de Provence, a été d'y répondre par une réunification des structures universitaires.

a) la coordination interuniversitaire a progressé mais l'unification est restée en retrait

Dans les contrats d'objectifs quadriennaux passés avec l'Etat, les mesures de coordination accrue n'ont pas manqué. Toutefois, elles n'ont pas encore débouché sur des rapprochements organiques significatifs. En revanche, de sensibles avancées dans l'organisation de l'offre de formation sont en passe d'être acquises.

Cette orientation fondamentale a été, à maintes reprises, consignée dans plusieurs documents officiels, notamment durant la présidence de M. Dufour. C'est ainsi que, suite à la réunion du

25 mars 1998 entre les trois présidents des universités d'Aix-Marseille et le Recteur dont les conclusions ont été approuvées par le Préfet de Région, la mise en place d'une entité unique a été décidée. Un calendrier a été adopté. Des propositions concrètes étaient attendues pour le

1er janvier 2002, la structure unique devait, en toutes hypothèses, être réalisée avant le

1er janvier 2004. Ces engagements n'ont donné lieu à aucune réalisation.

Parallèlement, à mesure que le regroupement des trois universités dans un ensemble apparaissait difficile, une autre approche, plus pragmatique, a été recherchée dans une autre délibération commune des trois conseils d'administration de juin 1999. Pour l'essentiel, la priorité a été donnée aux solutions communes et concrètes : tout problème concernant plus d'un établissement devait être porté devant des structures communes de réflexion ad hoc, le comité d'harmonisation et de réflexion universitaire (CHRU). Grâce à ce dispositif, des projets communs interuniversitaires ont été inscrits dans les derniers contrats quadriennaux. Une nouvelle convention dénommée

" Aix- Marseille Université " est venue conforter cette démarche de coopération universitaire, le 30 septembre 2004.

Toutefois, à ce jour, les deux exigences de base, à savoir la restructuration complète des sciences et l'amélioration de la lisibilité internationale de l'activité des universités provençales, n'ont pas encore trouvé de solution satisfaisante. Les progrès sont restés, somme toute, marginaux ou limités au secteur de la recherche (les pôles sciences).

b) les redéploiements géographiques des formations sont restés timides

Héritée du passé, la répartition spatiale de l'offre de formation demeure très déséquilibrée : concentration des offres de formation en lettres, en sciences humaines à Aix et Lambesc et des sciences à Marseille. L'université en a dressé un constat sans concession, qualifiant cette situation dans le projet d'établissement 2003-2007 d'" anomalie criante héritée de l'histoire : la concentration des études de lettres et sciences humaines sur la seule ville d'Aix-en-Provence " et estimant d'une part " que le caractère socialement injuste de cette spécialisation n'est pas à démontrer" et d'autre part que cette répartition conduit l'université à laisser échapper, ou à rejeter, une fraction non négligeable de son public potentiel. Toutefois, la chambre n'a noté aucun progrès décisif. Les migrations estudiantines quotidiennes entre Aix et Marseille sont restées aussi élevées en fin de période qu'au début.

Un manque de coordination des moyens est souvent à l'origine du défaut de redéploiements d'envergure et du défaut de la célébrité souhaitée. Ainsi, l'ouverture initialement prévue avant la fin du contrat quadriennal (1999-2003) de 2 000, puis 3 000 places supplémentaires en Lettres à Marseille n'est pas encore totalement réalisé. L'université l'annonce seulement pour la rentrée 2005 ; le dossier présenté comme prioritaire est en fait tributaire de la livraison, après aménagements, du bâtiment de l'ex-bibliothèque municipale.

c) l'organisation et l'adaptation des structures de l'université de Provence a faiblement progressé

L'organisation des services a été maintes fois décriée dans la plupart des rapports récents consacrés à l'université de Provence. Le dédoublement des services entre Aix et Marseille, distant seulement de trente kilomètres, conduit à une complication contreproductive des circuits administratifs. Des structures surnuméraires sont mêmes présentes dans le secteur des services communs qui par définition ont vocation à l'unité. Il existe deux centres de télé-enseignement, deux services d'autoformation audiovisuelle, deux services universitaires d'information et d'orientation. Cette multiplication nuit à l'efficacité et entraîne des coûts, en raison des sureffectifs qu'elle génère. Elle a compliqué, entre autres, la fonction budgétaire et financière.

La chambre a pris acte que la nouvelle présidence " envisageait des modifications organisationnelles à brève échéance " à l'organisation bicéphale de la gestion administrative et financière arbitrée par les services de la présidence et du secrétariat général. Ces modifications permettront à l'université une vision budgétaire et administrative globale qui ne se résume pas à la simple sommation des deux ensembles dominants, des lettres et des sciences.

Sur le plan de l'adaptation matérielle, les infrastructures n'ont bénéficié, entre 1994 et 2002, que d'améliorations ponctuelles sans effet d'ensemble. Après presque dix ans, les ratios de campus universitaire sont restés en dessous des données moyennes nationales : l'espace par étudiant est toujours insuffisant, comme la maintenance et l'entretien des locaux, notamment pour les bâtiments d'enseignement, le logement étudiant s'est raréfié. A Aix, le Centre Schuman demeure suroccupé bien qu'il soit en dehors des normes de sécurité, situation dénoncée par les commissions de sécurité depuis 1996.

L'université n'est pas restée inactive. Elle a mené de concert avec le ministère, une politique immobilière qui a abouti à la résorption partielle du retard. En dix ans, les surfaces dédiées à la formation ont nettement augmenté, sans toutefois atteindre encore les normes officielles. En particulier, environ 5 000m<sup>2</sup> de bibliothèque manquent encore à Aix, ce qui place la surface par étudiant à la moitié de la moyenne nationale de 0,5 m<sup>2</sup> par étudiant. En outre, les travaux de mise aux normes électriques n'ont pas débuté à Aix alors qu'ils ont été réalisés en 2000 dans l'immeuble de grande hauteur (IGH) et des bâtiments adjacents de Saint Charles. Ce n'est qu'en 2007, selon le projet d'établissement (2004-2007) que la mise aux normes officielles sera achevée. Mais d'ici là, le problème de l'utilisation du centre Schumann restera entier pour autant que la situation anormale subsiste malgré quelques améliorations et travaux de salubrité et de sécurité.

D'une manière générale, dans le secteur des Lettres, à Aix, le besoin en surface reste très aigu. Il est estimé à plus du double des surfaces libérées au centre Schuman par le déplacement de laboratoires à l'occasion de la livraison du bâtiment de la Maison méditerranéenne des sciences de l'homme (MMSH) ; par ailleurs, les besoins en places de bibliothèque ne sont pas réglés dans l'attente de la construction d'une médiathèque par les services du Rectorat.

Une fois effectuée l'indispensable et urgente mise aux normes de sécurité, la réponse pourrait ne pas être uniquement immobilière. Une révision des habitudes d'utilisation des locaux y contribuerait sans doute. Une meilleure gestion du calendrier et des salles -pour l'heure, manuelle et empirique- permettrait, probablement, de diminuer le besoin de construction. Ainsi, la quantité de surfaces à construire serait calculée en tenant davantage compte de la présence effective et instantanée des étudiants sur le site. Ces paramètres d'occupation effective pourraient aussi être évalués dans le cadre d'un emploi du temps hebdomadaire construit sur six journées au lieu de cinq, en réalité trop souvent ramenées à deux journées pleines, le mardi et le jeudi. Ainsi déterminé, le besoin immobilier apparaîtrait vraisemblablement moins aigu même si la double nécessité de construire des bâtiments adaptés aux enseignements d'aujourd'hui et de rénover les locaux existants ne disparaîtrait pas.

## 2- Une gestion budgétaire très perfectible

a) un respect approximatif du cadre réglementaire

L'élaboration du budget n'a jamais respecté la totalité des règles posées par les principaux textes applicables. Ce n'est qu'à partir de la présidence de M. Dufour que la préparation budgétaire s'est rapprochée du cadre légal et réglementaire, notamment quant au vote du budget primitif dans les limites calendaires. Mais cette normalisation est restée trop limitée.

La liberté prise avec le droit budgétaire a été particulièrement remarquable dans l'application de la règle de l'antériorité réduite en pratique à une exigence de pure forme. La mise en œuvre de l'annualité budgétaire a été, elle aussi, systématiquement contrariée par le report des reliquats de gestion dans des conditions très éloignées de celles prévues par l'article 7 du décret du

14 janvier 1994. Ces pratiques sont d'autant plus surprenantes qu'à de nombreuses reprises, des rapports de l'inspection générale de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) les ont dénoncées, en particulier les reports de crédits.

Le décret précité, dans ses articles 7 et 8, encadre strictement les reports, mettant fin à une période où le cadre juridique était plus flou (le décret de 1985). L'apparent " vide juridique " avait donné lieu à une interprétation singulière de l'annualité des crédits budgétaires qui aboutissait au report quasi systématique des crédits non consommés. Déjà, le rapport public de la Cour des comptes de 1999 avait rappelé qu'en toutes hypothèses, ces reports systématiques étaient interdits par un texte antérieur au texte de 1985, le décret du 10 décembre 1953, non abrogé, qui prohibait les reports automatiques des crédits inemployés.

L'université n'a, à ce jour, toujours pas appliqué les dispositions du décret du 14 janvier 1994 qui auraient dû être mise en vigueur le 1er janvier 1996 ! L'université a préféré croire qu'une simple décision budgétaire modificative (DBM) " valant nouvelle autorisation budgétaire " suffirait à conférer un caractère régulier au report " irrégulier " des reliquats.

L'université a continué de construire le budget dans l'ordre inverse des opérations réglementaires. Trois grandes étapes en principe doivent jaloner les travaux :

le vote par les composantes de leurs budgets, en fonction des éléments de cadrage donnés par le conseil d'administration sur propositions du Président.

la centralisation des budgets des composantes à la Présidence, en vue de leur intégration dans le budget de l'université.

le vote du budget de l'université, acte de prévision et d'autorisation, par le conseil d'administration.

L'inversion des opérations a, en réalité, transformé le vote du budget des composantes en une formalité sans grande signification consistant pour l'essentiel à la répartition des crédits pédagogiques, alors que cet acte participe pleinement des dispositions légales et réglementaires garantissant l'autonomie universitaire. Ainsi, le budget de l'université a-t-il été systématiquement

voté avant celui des composantes. Certaines années, ce vote est intervenu au mois d'octobre de l'exercice courant, autrement dit plusieurs mois après le vote du budget de l'université et seulement quelques semaines avant la fin de l'année.

Outre la relative déresponsabilisation ainsi induite, quelle qu'ait pu être la qualité de la concertation au sein des instances de direction (bureau, commission des finances, conseil d'administration), ces pratiques non réglementaires ont, très certainement, nui à la qualité des travaux budgétaires de l'université. Il n'est pas étonnant que les présidences successives de l'université de Provence aient éprouvé des difficultés à faire admettre que des réserves de crédits ne sont concevables qu'au niveau de l'université.

Une délibération de décembre 2002 a pris acte du caractère non systématique des reports possibles des reliquats de crédits, hors procédures de ressources affectées. Au total, à l'exception du vote d'un budget plus sincère avant le 31 mars et d'une sensible diminution des décisions modificatives (3) en 2003, le bilan de l'application du décret de 1994 reste modeste.

Le reste de la procédure est émaillé d'irrégularités. Ainsi, contrairement à ce qui est prévu à l'article 18 du décret du 14 janvier 1994, le conseil d'administration ne délibère jamais expressément et préalablement sur les prévisions d'activité des composantes et des services. En fait, ce débat prébudgétaire est déplacé au niveau des vice-présidents des Lettres et sciences humaines et sociales (LSH) et des Sciences. Il se poursuit par l'ajustement des enveloppes de crédits pédagogiques entre les composantes de leur secteur auquel procèdent, par délégation, ces deux autorités. Aucune expression des besoins d'activité et d'infrastructures émanant des composantes ne précède le cadrage budgétaire général, lui-même resté sans formalisation jusqu'à la fin de la période sous revue.

En outre, les modifications budgétaires ont été effectuées, jusqu'en 2001, bien après la fin de l'exercice budgétaire. Ce vote tardif des DBM a résulté de l'ignorance délibérée des contraintes de l'annualité mais aussi du report des reliquats de gestion au moyen d'une DBM votée en juin ou en juillet. En 1998, l'agent comptable alors en fonctions s'est opposé à cette pratique, mais sans grand succès puisque l'anomalie a duré jusqu'en 2000 : la dernière décision modificative de l'exercice 2000 ayant été votée le 2 juillet 2001. Et ce n'est qu'à partir de 2001, que la dernière DBM de l'exercice a été votée avant la fin de l'exercice.

Un retour à une élaboration budgétaire en conformité avec le calendrier légal et réglementaire est attendu.

#### b) une gestion budgétaire peu performante

D'ordinaire, la qualité de la prévision budgétaire s'évalue à l'écart constaté entre les prévisions initiales et le budget exécuté, un faible écart attestant de la qualité de l'information délivrée au conseil d'administration. Cette méthode d'appréciation mérite toutefois d'être nuancée, tout

particulièrement dans le cas de l'université.

A Aix Marseille 1, l'écart a toujours été restreint : le taux d'exécution se situant en moyenne à environ 90 %. La qualité de la prévision budgétaire pourrait, dès lors, être jugée bonne. En réalité, si la comparaison est effectuée en tenant compte de la décision de mi-exercice (juin/juillet) intégrant les reliquats reportés de crédits, le taux d'exécution devient moins flatteur, il se situe à environ 65 %.

Cependant ce taux d'exécution a eu tendance à s'améliorer au cours de la période examinée sous l'effet de prévisions mieux ajustées, à l'exception de 2002 en raison des dispositions particulières prises pour le passage à l'euro. Dans l'ensemble, les progrès ont été incontestables, mais encore insuffisants. La situation n'est désormais plus comparable avec celle qui prévalait en 1998 où le budget initial, qui s'est avéré supérieur au budget exécuté, a pourtant été abondé par une décision modificative, votée hors exercice, uniquement pour donner une apparence réglementaire aux reports effectués sans référence avec les possibilités légales. Désormais, un nombre plus limité de décisions modificatives est utilisé. Une analyse systématique des réserves, corollaire d'une gestion conforme des reports de crédits, a été mise en place sur l'exercice 2003. Il appartiendra à la chambre d'en vérifier les effets sur la fiabilité des comptes à l'occasion d'un contrôle ultérieur.

### c) des comptes peu fiables

A l'instar de toutes les comptabilités, les comptes des universités doivent donner l'image la plus fidèle possible de la situation financière et patrimoniale. Or, le non respect des grandes règles budgétaires l'a empêché en dépit des efforts déployés par les agents comptables depuis 1996.

En particulier, les nombreuses entorses à l'annualité budgétaire ont sérieusement porté atteinte à la règle comptable de l'indépendance des exercices ; au point que pour appréhender la réalité budgétaire de l'université, il a été nécessaire de procéder à de nombreux retraitements comptables, au terme desquels, les abondantes " réserves " disponibles inscrites dans les comptes de l'université se sont révélées être bien plus modestes. A la lecture des comptes, ces sommes sont abondantes et croissent tout au long de la période sous revue pour atteindre près de 80 MF (12 millions d'euros) en 2002, dont 30 MF (4,5 millions d'euros) au seul titre des réserves immobilisées. En réalité, elles sont beaucoup plus réduites pour au moins deux raisons. L'importance des reports en réserve est la première source de confusion. La seconde tient au fait que des crédits engagés y étaient, fin 2002, encore agrégés. Dès lors, les sommes imputées en réserve ne correspondaient que pour une part fort modeste à une marge de manœuvre disponible.

Ainsi, pour 2001, les réserves réellement disponibles correspondaient à 7 à 8 MF

(1,2 millions d'euros). En 2002, ces réserves disponibles pouvaient être estimées à environ

9/10 MF, soit 1,5 millions d'euros. De la même façon, le fonds de roulement au 31 décembre

2002 était selon les comptes de 151 MF (23 millions d'euros), mais, après retraitements (1), ne correspondait qu'à 6 MF (moins d'1 millions d'euros). Depuis, cette situation ne s'est guère modifiée : le fonds disponible pouvant être évalué à un très faible pourcentage du montant des sommes inscrites en réserves.

d) une marge de manœuvre qui n'a cessé de se réduire

L'analyse des comptes de synthèse de l'université depuis 1999 est, à cet égard, instructive (les mêmes constats pourraient être faits sur la période antérieure). Les indicateurs de gestion, et tout particulièrement les soldes intermédiaires de gestion, décrivent une situation qui, au-delà des progressions quantitatives, s'effrite. Ainsi la croissance du résultat comptable, qui triple entre 1999 et 2002, passant de 14 MF à 39 MF, doit être interprétée avec prudence car un résultat exceptionnel de 15 MF a abondé les comptes en 2002. De plus, ces produits exceptionnels proviennent de reliquats de conventions de ressources affectées qui, plus ou moins arbitrairement, ont été intégrés dans les comptes. Or, ces intégrations ne sont possibles que si le financeur, une fois l'opération réalisée, les a prévues ou en a décidé expressément. Cette fragilisation est aussi corroborée par la chute brutale, en 2002, de l'excédent brut de fonctionnement, s'établissant à 7 MF au lieu de 31 MF précédemment.

Dans ces conditions, le bouclage des budgets est devenu, chaque année, de plus en plus difficile en raison tant de la diminution des recettes entraînée par l'affaiblissement relatif des dotations budgétaires, que de l'importance des dépenses qui résulte d'une maîtrise insuffisante des charges de gestion générale. Au final, la diminution relative des dotations a entraîné l'augmentation des financements sur ressources propres.

Le financement sur ressources propres du déficit en postes IATOS a été la première manifestation de ce phénomène. En principe, le financement des charges de personnel est directement ou indirectement à la charge de l'Etat. La dotation annuelle de l'Etat est calculée à partir de critères nationaux confrontant la situation réelle des effectifs IATOS à la dotation théorique (système San Remo). Depuis une dizaine d'année, l'Etat calcule une dotation réelle nettement inférieure à la dotation théorique (535 postes pour 644 selon les critères d'attribution en 2001). La valorisation de ces postes non pourvus (110) est effectuée sur la base d'un coût de 75 000 F par an. Ainsi, en 2001, cette dotation s'est élevée à 8,1 MF. En 2002, le déficit est passé à 151,6 emplois, et une compensation financière -à base unitaire inchangée- de 11,3 MF a été versée. L'Etat a fait, par ailleurs, financer sur ressources propres la titularisation des emplois d'agents contractuels - les emplois gagés : 26 en 2002 (loi Sapin du 2 janvier 2001) qui s'est traduit par une charge budgétaire nette pour le budget de l'université. Or, depuis 1996, le nombre des contractuels a fortement augmenté: il a quasiment doublé en 5 à 6 ans. En 2002, l'effectif comptait 106 contractuels. En définitive, le budget de l'université de Provence a dû financer une charge différentielle croissante. En 2001 et 2002, cette charge a été estimée à 2,2 MF.

Les crédits de maintenance et d'entretien ont, d'autre part, été insuffisants. La superficie de

l'université n'a cessé de s'accroître alors que la dotation de maintenance générale et d'entretien est restée constante, créant ainsi une charge nette à financer sur les ressources propres de l'établissement.

Les dotations allouées pour l'entretien et la maintenance n'ont, en effet, suivi qu'avec retard la progression des locaux à entretenir. Par exemple en 2002, les dotations étaient calculées avec un décalage d'environ 10 000 m<sup>2</sup> par rapport à la surface à entretenir et le coût paramétré (de 100 F par m<sup>2</sup> SHON et 30 F par m<sup>2</sup> de parkings couverts) n'avait pas changé depuis 6 ans. La charge réellement supportée par le budget de l'université, pour l'entretien et à la maintenance (y compris le gardiennage) d'après les comptes financiers ont été de 182 F/m<sup>2</sup> en 1999 et de 154 F/m<sup>2</sup> en 2002. Ainsi, par m<sup>2</sup> shon, l'université a dû financer sur ses ressources propres une dépense de 50 à 80 F selon les années, soit une charge nette de 10 MF ou 1,5 millions d'euros.

Ces facteurs ont rendu plus difficile le pilotage budgétaire en réduisant considérablement la marge de manœuvre. Mais ces moyens ont été aussi réduits par l'insuffisante maîtrise des charges constatées au cours de la période sous revue.

L'évolution des charges de gestion laisse apparaître qu'entre 1999 et 2002 pour un effectif d'étudiants, d'enseignants et d'agents légèrement décroissant, en volume, les achats courants (papier, fournitures, consommables etc...) ont crû d'environ 10 %, et les prestations et services extérieurs ont augmenté d'environ 25 %. En l'absence d'une gestion centralisée des achats permettant la maîtrise des approvisionnements, il n'a pas été possible de diminuer les coûts.

La grande diversité de l'offre de formation, particulièrement accentuée en LSH, contribue à cette augmentation même si elle est, à juste titre, considérée comme un atout de l'université. A titre d'exemple, l'université offre pour l'enseignement des langues rares, l'équivalent de l'institut national des langues et civilisations orientales (Langues'O) : berbère, hindi, sanscrit, roumain, serbo-croate, tchèque, bulgare, polonais etc... Or beaucoup de ces filières ont des effectifs réduits et reçoivent peu de dotation puisqu'elle tient compte du nombre d'étudiants. L'organisation d'un enseignement à faible effectif est donc pénalisant. Le problème se pose en LSH, notamment à l'UFR ERLAOS où les effectifs inscrits en langues rares ne dépassent parfois pas l'unité : 1 inscrit en diplôme de tchèque en 2001, 1 en polonais et 2 en bulgare.

Globalement, les charges ont progressé légèrement plus vite que les dotations. L'évolution des charges de gestion comparée à celle des dotations fait ressortir un décrochage limité de 5 %. En crédits budgétaires, les charges de gestion hors amortissement sont passées de 153 MF en 1999 à 211 en 2002, soit une augmentation de 37 %. En regard, les recettes d'exploitation n'ont augmenté que de 32 % passant de 156 MF à 207 MF (222 MF avec les produits exceptionnels). Mais cette différence de 5 % est, en réalité, particulièrement déséquilibrante, car elle a été comblée par des prélèvements récurrents sur les réserves au lieu d'entraîner des économies de gestion équivalentes.

Mais, à plus d'un titre, la situation est encore, plus difficile qu'il n'y paraît à première vue. Plusieurs éléments rendent, ambiguës, la lecture et l'interprétation des comptes jusqu'en 2002.

En premier lieu, certaines pratiques ont eu tendance à augmenter comptablement les recettes. Ainsi, jusqu'en 2002, la comptabilisation des droits d'inscription a été erronée puisqu'elle amalgamait les recettes de formation continue : 27 MF en 1999 et seulement 19,5 MF en 2002. Le même traitement a été observé pour les prestations de recherche. Depuis 2002, elles ont été regroupées sur trois unités budgétaires (915, 916 et 918) en vue de la création d'un service d'activités industrielles et commerciales (SAIC) conformément aux possibilités offertes par la loi Allègre. Par suite, elles ont disparu des ressources propres de l'université où elles étaient comptabilisées jusqu'alors abusivement (7 MF en 1999, 12 MF en 2001, et seulement 50 KF en 2002). Les ressources propres ont été également gonflées artificiellement pendant plusieurs exercices par le produit des locations appartenant à l'institut Méditerranéen de technologie qui avait été provisoirement mis en régie à l'université. La création d'un groupement d'intérêt public a entraîné la perte de ces recettes.

D'autres ont abusivement minoré les dépenses. A cet égard, les sous dotations à l'amortissement ont joué un rôle non négligeable. Jusqu'en 1996, l'amortissement a d'abord été pratiqué par dépréciation de l'actif selon des durées d'amortissement fixées par le conseil d'administration du

12 décembre 1994. Puis, une formule mixte a été employée jusqu'en 2001. A partir de 2002, l'amortissement budgétaire est devenu l'unique méthode employée. Mais quelle qu'ait été celle-ci, la sous-dotation a été constante. Ainsi l'université a-t-elle d'abord limité la dotation annuelle au montant des fonds reçus dans le cadre du contrat quadriennal 1996-1999. Puis, l'université a délibérément limité la dotation au montant des quotes-parts des subventions reçues et utilisées dans l'année. Au total, ces pratiques ont eu pour effet de sous doter l'amortissement, ce qui indirectement a conduit à améliorer optiquement d'autant les résultats de l'établissement.

La Chambre note en outre que la gestion budgétaire a été entravée par une relative confusion entre les fonctions de directeur financier et d'agent comptable qui s'est ajoutée à une absence de directives générales émanant de la présidence. En effet, la direction financière a été, de fait, assurée par l'agent comptable. Bien que ce choix relève de la liberté de gestion du président, cette option aurait dû s'appuyer sur un arrêté ou une délibération du conseil d'administration. L'agent comptable en fonctions a, par prudence, dès sa nomination, fait annexer un descriptif de ses tâches à une convention passée entre l'université et le Trésor Public. La mise en conformité avec la réglementation est donc souhaitable, notamment pour la réflexion sur l'organisation qu'elle ne manquerait pas de susciter. La chambre, à cet égard, a pris acte des engagements de l'université.

En conclusion, le pilotage budgétaire de l'université n'a pas été optimal. Les responsables de la gestion ont pu être gênés par l'absence d'informations comptables de qualité, elle-même conséquence des trop grandes libertés prises en matière budgétaire. D'évidence, les

responsables ont été amenés à consacrer leurs efforts durant cette période (les années 90) à répondre à la hausse massive des effectifs. De ce fait, l'amélioration de la gestion budgétaire a été reléguée au second plan alors qu'un contexte de raréfaction des ressources rendait la maîtrise des charges de gestion primordiale.

### 3- Une gestion marquée de pratiques contestables

Malgré les progrès accomplis depuis 1997, la gestion de l'université s'est appuyée sur des pratiques et des méthodes qui se sont avérées inadaptées aux enjeux financiers. Un recours insuffisant à la gestion prévisionnelle des moyens et aux techniques de contrôle de gestion a compliqué le pilotage de cette structure au demeurant complexe. Des pratiques irrégulières ont, au surplus, jusqu'à la fin de la période sous revue, entaché la gestion, rendant a contrario nécessaire l'adoption rapide de méthodes révisées.

a) les faiblesses et les irrégularités de la commande publique ont entravé l'émergence d'une gestion économique des achats à l'échelle de la communauté universitaire.

Durant la quasi-totalité de la période sous revue, la gestion des achats s'est effectuée en marge de la réglementation. Aux dires mêmes du président Dufour (1997-2002), " la pratique ancienne reposait de manière tolérée mais néanmoins irrégulière sur le fractionnement des achats entre divers prestataires et fournisseurs dans la limite du seuil d'achat sur facture, à savoir 300 000 F TTC. " En effet, la chambre a constaté que durant la période sous revue, d'approvisionnements courants, les marchés ont été passés sans approche globale et avec une technicité insuffisante. Plusieurs points clés de la commande publique ont fait l'objet d'une attention insuffisante :

- aucune définition des besoins à satisfaire, aucune étude des quantités à approvisionner n'ont été menées par les services de l'université.

- les documents administratifs sont lacunaires : les rapports de présentation sont trop succincts, parfois, pour les années les plus anciennes, des brouillons ont servi de pièces.

- les prix obtenus n'ont pas été optimisés au terme d'une mise en concurrence systématique. Pour preuve, malgré l'existence de marchés, la majorité des approvisionnements s'est déroulée de gré à gré à mesure de la révélation des besoins.

- la gestion administrative des marchés est restée faible : la centralisation du traitement des factures d'approvisionnement n'est intervenue qu'en fin de période sous revue. Avant 2002, les factures étaient simplement visées par le service à l'origine de la commande, puis adressées à l'agence comptable avec ou sans (le plus souvent) le bon de commande..... en veillant à ne pas dépasser le seuil considéré comme fatidique de 300 000 F.

Dans le domaine des marchés de travaux, l'université a choisi de piloter elle-même les procédures

et les chantiers à partir de 1999, période à partir de laquelle l'université a souhaité conduire elle-même les travaux de réhabilitation des bâtiments à Saint Charles (Chimie, Physique, Sciences Naturelles et Administration) et à Château- Gombert (2000-2002), l'aménagement de la Maison Méditerranéenne des Sciences de l'Homme (1997), la rénovation des installations de chauffage et les petits travaux de maçonnerie.

Mais, quels qu'aient été les procédés de désignation choisis, au demeurant conforme au code des marchés, certains attributaires des lots se sont avérés immuables, certains s'adjudgeant plus des trois quarts des marchés de telle ou telle spécialité. Cette récurrence doit inciter l'université à ouvrir encore davantage la concurrence, afin d'aboutir à une augmentation du nombre des fournisseurs et d'obtenir de meilleures conditions de prix.

S'agissant de la commande publique, depuis 2000, la chambre a constaté que des mesures correctrices avaient été prises ; elles sont encore insuffisantes.

Des notes du président (note du 10 octobre 2001) ou de l'agent comptable (note du

18 octobre 2000) se sont proposées de mettre de l'ordre dans le domaine de l'achat public. Mais, les progrès décisifs sont encore à venir même si, d'ores et déjà, les efforts de rigueur de l'agence comptable ont été remarqués. Dans le cadre de ces nouvelles orientations, la présidence a décidé de la création d'une cellule marchés en décembre 2002 ; elle n'a été dotée que de faibles moyens - un cadre A et une secrétaire-. La chambre a bien noté que l'université entendait désormais mieux définir la place et le rôle de cette fonction au sein de l'administration universitaire.

Depuis 2000 des marchés mieux conçus ont été passés : le marché informatique couvre une gamme plus étendue avec une garantie mieux négociée ; le marché de papeterie et le marché de fournitures et de matériels de bureau ont obtenu des rabais améliorés. Ces progrès n'ont pas été généralisés. Par exemple, l'utilisation de la procédure du marché fractionné (art. 72 du code des marchés publics) pour le nettoyage du centre LSH d'Aix traduit les difficultés techniques permanentes de ce secteur important de la gestion. Cette mission d'entretien fait partie intégrante de l'exploitation des installations universitaires ; elle est à l'expérience, déterminante pour la conservation du patrimoine universitaire. Dès lors, le recours à un marché à tranche conditionnelle, qui suppose un découpage " en ensembles cohérents " motivé par des crédits disponibles limités, peut paraître inadapté. On voit mal pourquoi la tranche ferme correspond au nettoyage des locaux et couloirs du bâtiment Schuman et, la tranche conditionnelle aux toilettes, dont le caractère subsidiaire n'est pas évident (9 000 étudiants/jours au maximum de l'utilisation).

Plus fondamentalement, aucun progrès significatif dans la définition du besoin n'a été constaté, les dépassements de marché étant toujours constatés en fin de période sous revue. Par exemple, en 2002, deux lots sur trois de fournitures administratives ont donné lieu à dépassement. Cette carence a entraîné un usage des certificats administratifs pour tenter de conférer aux procédures une régularité apparente. On a ainsi attesté avoir commandé un article " unique " au sens de

l'article 27 de l'arrêté du 13 décembre 2001 pour prétendre rester dans les limites du marché ou pour ne pas en dépasser le seuil. Cette pratique a été relevée par exemple, au poste réception, pour le service de traiteur, en 2002, où le montant totalisé a atteint 155 730 euros, soit un total de dépenses exigeant à l'époque un marché sans formalités préalables. Des certificats ont ramené les commandes en dessous du seuil des marchés.

L'abandon de telles pratiques suppose qu'une politique d'achat public soit définie et dotée des moyens suffisants. La chambre a pris acte des engagements pris par l'université, notamment par la Charte de l'achat public adoptée en juillet 2004. Elle en évaluera les effets lors de son prochain contrôle.

b) la gestion du personnel a tardé à se moderniser et laisse subsister des pratiques irrégulières

Si depuis 2000, les enseignants sont mutés au titre de l'université alors qu'auparavant ils étaient mutés soit à Aix, soit à Marseille, les équipes présidentielles n'ont pas prononcé de mutations des personnels administratifs et techniques entre Aix et Marseille sans le consentement exprès des intéressés. La gestion du personnel ne s'est pas appuyée sur des études prospectives approfondies des besoins. Cette absence de document d'orientation a considérablement compliqué le développement de la mobilité interne, indispensable de toute restructuration. L'empirisme a continué de prévaloir malgré une commande d'études passée dès 1995. A ce jour, aucune étude complète et précise n'a été réalisée. Il n'existe aucun document de référence sur la situation quantitative et qualitative du personnel, aucune étude des besoins en personnel administratif et technique de l'université, aucun plan de recrutement.

Dans ces conditions, il a été difficile de suivre une orientation précise. Le constat n'est cependant pas identique pour les enseignants et pour les agents administratifs et techniques. En effet, fin 2002, la modernisation de la gestion du personnel administratif et technique ne s'était pas encore manifestée de façon décisive alors que celle des enseignants s'était déjà affinée.

La situation du personnel administratif et technique a fait l'objet d'une rubrique spéciale dans le contrat 2000-2003 dans laquelle plusieurs axes directeurs étaient exposés afin de pallier au déficit de postes et à la sous-qualification globale :

- repyramidage des emplois pour obtenir une structure proche des moyennes nationales :

20 % en A, 23 % en B et 57 % en C

- renforcement de la filière administrative par rapport à la filière technique (trop d'agents d'entretien)

- politique de formation continue des personnels administratifs et techniques pour préparer des concours administratifs

- acquisition du logiciel Harpège pour faciliter la gestion du personnel

Par rapport à ces deux handicaps de base, la situation a sensiblement évolué au cours des années sous revue. La situation du personnel administratif et technique LSH à Aix en 2002 en témoigne :

En 1995, il y avait 29 A, 39 B et 127 C et 18 contractuels soit un total de 213 agents ;

En 2002, il y avait 39 A, 47 B et 138 C et 23 contractuels soit un total de 247 agents ;

- La progression des effectifs a été de 34 agents sans prépondérance marquée pour les emplois d'encadrement : les recrutements se sont répartis par tiers entre les catégories.

- La répartition des agents par type de service est allé dans le sens du renforcement des

UFR (+10) et des services centraux (+11) alors que " la présidence " et les services communs ont augmenté beaucoup moins : +6 et +3.

- Le renforcement des UFR de 10 agents s'est traduit par une amélioration de la qualification du personnel en service dans les UFR : 5 A ; 5 B ; aucun C. Mais dès 2003, cette tendance favorable a semblé s'inverser : -3 B et + 9 C.

- Par rapport aux UFR, les services centraux et la présidence, entre 95 et 2002, se sont accrus respectivement de + 30 et + 6. La division de la logistique (+8 C) et la division du personnel

(+5 dont 3C) ont été les plus renforcés. La présidence s'est renforcée, notamment son cabinet, et pour des missions thématiques (Apogée, Europe). Les effectifs supplémentaires ont été donc affectés en priorité aux services centraux (+ 11C) ainsi qu'à la présidence (+ 3A).

En définitive, la sous-qualification relative n'a été que partiellement comblée. Au 1er janvier 2003 la proportion d'agents de catégorie A était toujours inférieure à la moyenne nationale et la proportion de C, supérieure : 16 % en A au lieu de 20 ; et plus de 60 % en C (y compris les contractuels). Cette pénurie de cadres explique en grande partie le palliatif trouvé dans la nomination de plus en plus fréquente de chargés de mission auprès de la présidence, recrutés majoritairement dans les rangs des enseignants-chercheurs. Durant ces dernières années, leur nombre n'a cessé d'augmenter. En fin de période, il approchait la vingtaine.

Ces difficultés de gestion proviennent pour une part de la procédure de recrutement restée inscrite dans une simple logique de remplacement des postes vacants, et qui, faute d'horizon prospectif, ne se donne pas les moyens de satisfaire les besoins réels des services.

C'est ainsi que cette procédure se résumait fin 2002, à un relevé des vacances de poste qui ne permettait pas d'adapter le profil du candidat au poste à pourvoir. L'absence de vision d'ensemble des qualifications à renforcer, des profils à réorienter, des recrutements à effectuer a été pénalisante. Ces freins sont malencontreusement entretenus par une organisation dispersée et foisonnante qui multiplie les facteurs de complexité avec ses deux directions du personnel, la répartition de la gestion des contractuels entre la direction financière, la direction du personnel IATOS et la composante d'emploi, UFR ou services centraux.

Une mutation du système est possible. La gestion des enseignants en a apporté la preuve en réussissant en quelques années à intégrer des éléments prospectifs. Actuellement, la différence entre les taux d'encadrement des sciences et des lettres a été prise pour cible, le surencadrement des sciences contrastant trop avec le sous-encadrement des Lettres.

En 2002, le secteur des sciences avait un taux d'encadrement d'un enseignant pour 10 étudiants alors que le taux des lettres et sciences humaines était de moyenne nationale, un enseignant pour 22 étudiants. En conséquence, les sciences " devaient " rendre des dizaines de postes.

Ce constat global recouvre, en fait, des situations très contrastées par discipline. Ainsi, il y a

67 enseignants -chercheurs en mathématiques pour 1402 étudiants, soit un ratio " normal "

de 22 étudiants par enseignant. En revanche, il y a 31 enseignants en chimie- sciences de l'environnement pour 377 étudiants, soit un ratio " confortable " d'un enseignant pour

12 étudiants. De la même manière " le sous-encadrement dans les disciplines littéraires, indiscutable au niveau global, il n'existe pas dans certaines disciplines comme le russe, l'allemand ou le turc. (Dans ces disciplines, l'encadrement est pléthorique ce qui oblige les professeurs pour remplir leurs obligations statutaires à enseigner des cours d'initiation dans l'un des 1600 cursus proposés).

Mais hormis des situations exceptionnelles surtout liées à l'évolution des choix d'étude des étudiants, ce sous-encadrement affecte prioritairement les disciplines à gros effectif telles que la psychologie, l'histoire, la sociologie ou l'histoire de l'art. Les contrastes sont saisissants. Ainsi, en psychologie et sciences de l'éducation, la proportion est de 65 étudiants par enseignant, alors qu'en langues rares (turc, bulgare, hindi), elle est de l'ordre de quatre pour un étudiant.

Face à l'ampleur des déséquilibres, la nécessité de gérer la ressource est devenue une évidence depuis une dizaine d'années, mais les redéploiements sont restés modestes. Au rythme des transferts actuels - deux emplois (au minimum) du secteur sciences vers le secteur LSH auxquels s'ajoutent les redéploiements internes en faveur des disciplines en émergence, la perspective d'un rééquilibrage rapide est exclue.

Cependant, les progrès constatés dans la gestion des enseignants chercheurs ont paru bien augurer de ce qu'il est possible de réaliser dans le secteur des personnels administratifs et techniques, à savoir, notamment introduire plus de prospective et plus de mobilité. L'amélioration du plan de formation annoncée par l'université y contribuera certainement.

Se plaçant maintenant sur le terrain de la régularité, la Chambre constate que la gestion du personnel a, en outre, laissé subsister des pratiques anormales, par exemple dans le versement des indemnités d'enseignement et l'emploi d'intervenants extérieurs.

Le paiement des heures complémentaires d'enseignement, malgré le contrôle budgétaire mis en place depuis 1998, s'effectue dans des conditions perfectibles et en retrait par rapport aux recommandations répétées de l'inspection générale de l'éducation nationale et de la recherche :

" le système de contrôle du service fait doit être précis et rigoureux, l'engagement de la responsabilité du directeur de l'UFR devant être réelle. L'exercice pratique de cette responsabilité passe par la mise en place d'un système fiable d'information sur les activités réelles des uns et des autres et une certification effective et personnelle du directeur de l'UFR. Le Président de l'université doit exercer la vérification de cohérence globale des services effectuée. "

Actuellement, un contrôle du service effectif des enseignants existe bien. Mais ce contrôle repose exclusivement sur l'action des directeurs de composantes et des vice-présidents de secteur. Les premiers sont censés s'assurer de la réalité du service. En fait, ils transmettent les états déclaratifs après, dans le meilleur des cas, un contrôle de vraisemblance par recoupement avec la maquette des cours. Puis, ils visent les états récapitulatifs avant le visa des vice-présidents de secteur, qui doivent s'assurer que le budget initial n'est pas dépassé. En définitive, ce système reste très formel, et ne se donne jamais les moyens de contrôler l'activité réelle des enseignants comme par exemple, un recoupement avec l'occupation effective des salles en donnerait l'occasion. En outre, ce système a laissé subsister des pratiques irrégulières telles que l'" hebdomarisation " des obligations annuelles qui consiste à répartir les heures de services sur 24 semaines en laissant l'enseignant libre de reporter son cours si celui-ci tombe un jour férié. De la même manière, des règles internes, très éloignées des prescriptions statutaires, qui ne connaissent que " l'heure en présence des étudiants ", ont établi des pondérations en fonction des disciplines enseignées, des niveaux d'enseignement ou du nombre d'étudiants.

Un resserrement du contrôle de l'effectivité des heures statutaires et par suite du bien-fondé des heures complémentaires paraît d'autant plus nécessaire que beaucoup de responsables d'UFR, eux-mêmes, reconnaissent ne pas avoir actuellement les moyens de vérifier les états déclaratifs qu'ils certifient.

Par ailleurs, le service d'indemnités au titre de la formation continue ne respecte pas les dispositions réglementaires prévues à l'article 6 du décret n° 85-1118 du 18 octobre 1985. Ce

texte ouvre droit au bénéfice d'un régime indemnitaire particulier pour les personnels qui, au-delà de leurs obligations de service, participent à la gestion administrative et financière de la formation continue (art 7) et pour ceux qui participent à la conclusion et à la réalisation des contrats avec d'autres personnes morales (art 6). Or, les primes servies au titre de l'article 6 le sont en vertu d'une délibération du conseil d'administration du service de formation continue qui assimile abusivement la participation " à la conclusion et à la réalisation des contrats " à la participation aux activités de formation continue.

Ce système aboutit à verser cette indemnité à tous les membres du service sans considération de la participation à la conclusion et à la réalisation des contrats. Une révision des conditions de distribution de cette indemnité est souhaitable afin de faire cesser les errements signalés.

Enfin, pour accomplir sa mission d'enseignement, le plus souvent pour des activités très spécifiques, l'université est contrainte d'employer des intervenants, d'ordinaire dans les conditions prévues par la réglementation applicable aux chargés d'enseignement vacataires. Mais pour deux secteurs particuliers (2), l'université est en relation avec des associations, parfois dirigées par des enseignants, pour payer des vacations à ces intervenants sur la base du tarif des heures complémentaires. Cette procédure place l'université dans une position délicate. Malgré les précautions prises, notamment le récent conventionnement systématique des associations partenaires et le versement de la part employeur de la cotisation sociale en sus du tarif de la vacation horaire, l'université continue de courir des risques liés à l'éventuel non versement des cotisations sociales par les associations. A tout le moins, cette pratique révèle une part d'artifice puisqu'elle consiste à payer des vacations sous couvert de prestations réglées à une association. En agissant ainsi l'université a contourné les dispositions réglementaires relatives aux chargés d'enseignement vacataires qui ne prévoient pas le cas de vacation donnée par une personne morale. La chambre reconnaît les contraintes des spécialités qui recourent à ces procédés. Ceci est particulièrement vrai s'agissant de l'art du spectacle, mais, a priori, beaucoup moins pour les sciences de l'éducation. En tout état de cause, afin d'apporter une réponse plus satisfaisante au problème, réponse souhaitée, semble-t-il, par les enseignants concernés, l'université devrait se donner les moyens de gérer en interne ces situations atypiques.

c) quelques recettes et quelques dépenses à la régularité douteuse

La gestion de l'université a connu depuis 1994 des pratiques critiquables en matière de recettes et de dépenses. Ces irrégularités étaient motivées, selon les principaux protagonistes, par le souci de ménager par ces expédients les finances de l'université. Au cours de la période sous revue, ces tolérances n'ont pas, toutes, été abandonnées résolument. C'est ainsi que la majoration induite de droits d'inscription et la forfaitisation des frais de déplacement se sont poursuivies durant toute la période.

En matière de droits d'inscription, les irrégularités relevées sont doubles. En premier lieu, les dates limites d'inscription, fixées par le décret n°71-376 du 13 mai 1971, ne sont pas respectées.

En second lieu, les droits d'inscription sont irrégulièrement majorés par des droits de sport, des frais d'affranchissement perçus dans des conditions non prévues par la réglementation applicable. Ces situations ont donné lieu, chaque année, à des interventions au Conseil des études et de la vie universitaire (CEVU), notamment le 6 juillet 1998, séance au cours de laquelle face aux dérives, il a été en outre solennellement rappelé que " le paiement des droits non obligatoires ne doit pas conditionner l'accès aux examens et aux bibliothèques de section, ni aux salles informatiques ".

La vente de photocopies ou de plaquettes a longtemps été effectuée dans des conditions non compatibles avec le caractère public des deniers maniés, c'est-à-dire, souvent, en dehors de régies régulièrement constituées. Cette situation a été en partie rationalisée par la diminution en 2000 du nombre de régies. Les régisseurs font toujours insuffisamment l'objet de contrôles sur place. Cette faible intensité des contrôles a, sans aucun doute, contribué à la poursuite de ces encaissements dans des conditions litigieuses, comme par exemple la détention de recettes sous la responsabilité de responsables d'UFR, en dehors de toute réglementations et dans des conditions ne garantissant pas la sécurité des fonds. Ce système doit être prohibé et les contrôles de l'agent comptable et du secrétariat général doivent être intensifiés.

Les ressources financières tirées de placements ont parfois méconnu les contraintes du cadre juridique. La règle est claire : les fonds sont déposés au Trésor public et, sur dérogation, auprès de la Banque de France ou d'un établissement agréé. Ces placements ne sont possibles que dans le cadre du régime de l'article 175 du décret du 29 décembre 1962 : ils sont autorisés lorsque les fonds susceptibles d'être placés sont des excédents d'exercices antérieurs. Ils doivent faire l'objet de prévisions et d'autorisations budgétaires. En outre, ces placements financiers dans les établissements financiers agréés sont plafonnés selon des règles posées à l'article 41 du décret n° 94-39. Dans ce cas, le président de l'université, après avis de l'agent comptable, peut placer une partie limitée de sa trésorerie auprès d'un établissement financier agréé. Chaque année, il est donc théoriquement possible de déterminer la limite maximale des placements bancaires et ces règles permettent de calculer cette limite à chaque placement.

L'université de Provence n'a suivi qu'approximativement les règles rappelées ci-dessus :

- les plafonds des encours hors réseau ont été dépassés : le calcul du volume autorisé par le décret met en évidence un dépassement moyen sur la période d'environ 6 MF (au 31 décembre) :

31 MF au lieu de 26 MF.

- les prévisions et autorisations budgétaires ont été remplacées par le simple constat des produits dans les comptes financiers après ouverture des crédits dans une décision modificative.

Enfin, la liquidation des frais de déplacement s'est effectuée selon des règles dépourvues de base réglementaire. En effet, pour maintenir la consommation des crédits de frais de déplacement dans

le budget prévu, les déplacements des agents publics- enseignants ou administratifs (moins souvent) se voient attribuer un forfait inférieur au décompte réglementaire des droits. Ce système n'est pas clandestin, il est organisé par notes de service et concerne toute l'université.

d) des surcoûts d'exploitation latents sont à craindre

Ce sujet est d'autant plus sensible que les marges de manœuvre de l'université sont réduites. Elles contraignent à une gestion rigoureuse où les coûts des projets et des décisions doivent être appréhendés au plus juste. Deux secteurs de dépense sont, à cet égard, l'objet d'interrogations : le réseau câblé et la politique du personnel.

Depuis quelques années, l'université de Provence s'est montrée très volontariste pour faire avancer un projet de réseau câblé public à usage universitaire, identifié sous la dénomination de Phocé'an. Son but est de doter les principaux sites universitaires de l'agglomération marseillaise d'un réseau public de fibre optique, constituant la boucle locale du maillage national RENATER décliné au niveau régional par le R3T2 devenu depuis R2THD en 1999. Cette opération, dont l'utilité n'a pas à être discutée par la chambre, risque toutefois de déboucher sur des surcoûts d'exploitation, alors qu'à l'origine, elle était censée permettre des économies durables de fonctionnement. Dans ce dossier deux aspects ont particulièrement retenu l'attention de la chambre : la direction de l'opération, d'une part et de l'autre, les coûts de fonctionnement.

Force est de constater que l'université a dû faire face à des difficultés d'ingénierie pour lesquelles elle était peu préparée. Le choix stratégique a été finalement de laisser le pilotage de l'implantation de la boucle locale à la communauté universitaire, qui se montrait la plus intéressée, la ville de Marseille demeurant impliquée dans ce projet de trois manières : d'abord en apportant un soutien à la phase études, puis en donnant les autorisations de voirie pour les opérations de génie civil à réaliser en complément du réseau du métro gracieusement mis à disposition, et enfin, en participant à titre subsidiaire au financement. Les difficultés rencontrées par la communauté universitaire pour diriger, sans expérience préalable dans l'ingénierie, un projet de cette envergure, n'ont certainement pas été étrangères au retard pris par le projet. Cette solution - maîtrise d'ouvrage directe universitaire- avait été, d'ailleurs, initialement écartée par les concepteurs du projet, avant d'être finalement adoptée.

Au total, la réalisation du projet a été relativement lente. Depuis le lancement du projet, 1998, année des premières études, plus de 6 ans se sont écoulés avant l'inauguration officielle de sa 1ère phase en septembre 2004 : ce chantier n'étant entré dans une phase opérationnelle qu'à partir de décembre 2002.

Pourtant, ce projet a été, à certains moments, conduit avec une précipitation excessive, notamment dans la phase de conclusion des marchés. Ces derniers ont été passés d'après un calendrier devenu serré, qui a, semble-t-il, servi de justification à des pratiques éloignées des prescriptions du code. La passation du marché de maîtrise d'œuvre du réseau de fibres optiques

en a offert le plus bel exemple. L'attribution a donné lieu à une première consultation lancée sans formalités préalables. Le prix obtenu n'étant pas satisfaisant, elle a été suivie par une procédure de mise en concurrence simplifiée. Cette seconde consultation a débuté par un avis d'appel à la concurrence du

29 novembre 2002 qui fixait un délai de réponse anormalement court : la date limite de réception des candidatures ayant été arrêtée au 20 décembre 2002 au motif que les travaux devaient débiter le 15 janvier 2003. La commission d'ouverture des premières enveloppes s'est réunie le

23 décembre à 9 heures. Elle a retenu 8 entreprises. Les documents de consultation des entreprises (DCE) ont été remis dès le 26 décembre pour une réponse à recevoir avant le 9 janvier à 16 heures, soit dans le délai d'urgence de 15 jours, observation faite qu'ils se situent dans la période des fêtes de fin d'année. Or, les raisons qui auraient autorisé ce raccourcissement du délai normal de 37 jours n'étaient apparemment pas réunies : la date fixée au 15 janvier ne pouvant à elle seule justifier l'urgence. En effet, selon une jurisprudence bien établie, pour que le délai d'urgence soit applicable, l'urgence doit être impérieuse, c'est-à-dire pressante et irrésistible. En l'occurrence, il est difficile de soutenir que le début des travaux fixé au 15 janvier 2003, par la seule université, imposait un tel raccourcissement du délai de consultation. Par ailleurs, au terme de cette seconde procédure, ce marché de maîtrise d'ouvrage a été, finalement, attribué pour un montant de 96 373 euros, fort peu éloigné de celui obtenu lors de la première procédure.

Les coûts prévisionnels du projet ont, par ailleurs, donné lieu à des progressions constantes. Le budget initial du projet avait été arrêté à 1,1 millions d'euros TTC. Ce chiffre a ensuite été corrigé en 2002 et fixé à 1,89 millions d'euros. Début 2004, le budget actualisé a été estimé à

2,2 millions d'euros TTC. Par rapport au budget initial, la progression est de 57 %, mais tombe à

15 % par rapport aux prévisions de la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée signée en 2002 juste avant le début des travaux. Bien qu'il soit trop tôt pour connaître le coût de l'opération totalisant l'ensemble des marchés, il conviendra d'y ajouter la rémunération du mandataire :

5 % des travaux sur la base du décompte général et définitif (DGD), plus 3 200 euros HT par mois de retard après une franchise de deux mois.

En dernier lieu, parmi les avantages prêtés au projet figuraient des économies sur les dépenses de communications téléphoniques, qui, en partie, sont déjà effectives et des coûts de fonctionnement minimes. Ce projet devait être une source d'économie de fonctionnement pour un investissement " gratuit ou presque " pour l'université. Or, l'université est dans l'obligation de passer des marchés d'exploitation, se rendant à l'évidence qu'elle ne peut gérer efficacement ce réseau depuis son centre informatique.

Dans cette hypothèse, au total, le coût de fonctionnement est, après confirmation de l'université,

de près de 407 000 euros par an pour quatorze sites et 1 gigabits/s. En fin de compte, la justification fondamentale, et peut-être unique, de la construction de ce réseau apparaît être, aux dires mêmes des acteurs, la qualité du service dès lors que la perspective des économies de fonctionnement semble s'estomper. En outre, les parties prenantes potentielles à la base du modèle économique de 1998 (étude Tactis- ville de Marseille) n'ont pas toutes adhéré au projet, notamment l'Assistance Publique des Hôpitaux de Marseille. Les utilisateurs se sont réduits aux partenaires de la communauté universitaire et aux grands établissements de recherche (14 sites), ce qui allonge les durées de retour sur investissement d'au moins quatre ans, en raison notamment d'une moindre mutualisation des coûts et de la baisse des budgets de téléphonie. Le choix de réaliser un réseau public relève de la responsabilité de gestion de l'université. La chambre se contente de redouter que le coût final soit supérieur aux calculs initiaux.

La Chambre a relevé un autre risque d'augmentation. Il est lié au personnel et concerne les charges relatives aux emplois dits aidés (CES, CEC ou emplois jeunes). Cette question est sensible car en 2002, l'université employait 55 agents dans le cadre de CES/CEC et 39 emplois jeunes. Compte tenu d'une part de la politique spécifique adoptée par l'université en faveur de la consolidation en emplois CEC des agents titulaires d'un contrat CES âgés de plus de 50 ans, et d'autre part du nombre des emplois jeunes sans financement spécifique à brève échéance, le budget de l'université devra dégager sur sa marge de manœuvre des ressources suffisantes pour financer une part croissante de cette charge d'exploitation.

Ces surcoûts latents risquent, toutes choses égales par ailleurs, de rendre encore plus difficile les choix de gestion de l'université.

#### 4- Conclusions

Confrontés à la nécessité de parachever l'unité de l'université, les présidents successifs ont, depuis 1994, connu, quelques succès encourageants relevés surtout dans la réorganisation de la recherche dans le cadre d'une politique de site. Ces progrès n'ont toutefois pas abouti à réduire suffisamment la complexité de la gestion liée à la double localisation, à Aix et Marseille. La résorption du déficit des moyens, qu'il s'agisse du nombre d'enseignants en Lettres et sciences humaines ou des surfaces manquantes du centre Schuman (qui, contre l'avis des commissions de sécurité depuis 1996 continue d'accueillir près de 20 000 étudiants dans des locaux prévus pour 7000) figure, à juste titre, parmi les toutes premières préoccupations de l'université.

Mais parallèlement, la chambre considère qu'une sensible amélioration de la gestion administrative et budgétaire s'impose. Elle requiert d'abord un respect rigoureux du cadre légal et réglementaire de la gestion budgétaire. Elle passe aussi par des améliorations comptables permettant une meilleure fiabilité des comptes, où notamment le patrimoine de l'université serait fidèlement traduit. Ces progrès sont aussi conditionnés par une clarification des rôles et des fonctions, notamment du secrétaire général, dans la supervision de la fonction budgétaire et financière et de la fonction achat. Avec en corollaire, la formulation d'une réponse

organisationnelle à l'alternative suivante : recentrer l'action de l'agent comptable sur sa fonction première de comptable public, ou reconnaître officiellement un élargissement de la mission de l'agent comptable à la direction du secteur financier.

En outre, la situation budgétaire est, devenue, plus fragile en dix ans. Les marges de manœuvre se sont considérablement réduites et sont en réalité, bien moindres que ne le laisseraient supposer les confortables réserves inscrites au bilan.

Toutefois, en se recentrant sur le champ de ses véritables compétences - la formation et la recherche- l'université dispose de marges de progression appréciables. Cela suppose qu'une attention spéciale continue d'être portée à la gestion courante afin de relayer efficacement les actions récemment entreprises. De même, une meilleure attention portée aux coûts des formations dispensées, notamment par le suivi d'indicateurs de gestion pertinents, faciliterait la direction de cette grande université. L'installation récente (en 2004) d'un logiciel de gestion moderne, Jefyco, a été, à cet égard, appréciable car elle est venue combler un besoin qui, tout au long de la période sous revue, a affecté les aspects les plus déterminants de la gestion, l'engagement des dépenses et l'achat public.

Le président,

Bertrand SCHWERER

(1) En utilisant les mêmes critères que ceux de l'enquête IGF/ Trésor soustraction des excédents de la formation continue (9 MF), rattachement des charges à l'exercice (14 MF), déduction des titres de recettes émis sur autorisation de programme figurant au débit des comptes 44 (68 MF) et annulation des restes à mandater sur conventions en cours ou subventions à objet spécifique

(34 MF) ou sur investissement (33 MF) ;

(2) Art et art du spectacle (LACS) et Science de l'éducation

Réponse de l'ordonnateur :

[PAO28040501.pdf](#)