

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille le 13 février 2006

Référence à rappeler :

Gref/SR n° :408

Recommandé avec AR n° :449188925

Monsieur le Président,

Par lettre du 22 décembre 2005, j'ai porté à votre connaissance le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de l'Université de la Méditerranée Aix-Marseille II.

Aux termes des articles L. 241-11 et R. 241-17 du code des juridictions financières, vous disposiez du délai d'un mois à compter de sa réception pour adresser au greffe de la chambre une réponse écrite à ces observations définitives.

A l'issue de ce délai d'un mois, aucune réponse n'est parvenue au greffe. Je vous notifie le rapport d'observations définitives retenu par la chambre.

En application des dispositions de l'article R. 241-17 cité ci-dessus, il vous appartient de transmettre ce rapport à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations aura été porté à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Après cette date, en application des dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du même code, le rapport d'observations définitives est transmis au recteur de l'Académie d'Aix-Marseille, au préfet et au trésorier-payeur général du département des Bouches du Rhône.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président

Bertrand SCHWERER

Monsieur Yvon BERLAND

Président de l'Université de la Méditerranée

Aix-Marseille II

58, boulevard Charles Livon

13284 MARSEILLE CEDEX 7

---

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE L'UNIVERSITE DE LA MEDITERRANEE (AIX MARSEILLE II)

Exercices 1994 à 2004

Rappel de la 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 d'Aix Marseille à partir de 1994. Le président de la chambre en a informé par un courrier daté du 21 janvier 2004.

Lors de sa séance du 13 avril 2005, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 1994 à 2004. Celles-ci ont été transmises à MM. Raoult, Laurent et Berland, respectivement anciens présidents et président en exercice de l'université. Un extrait aux fins de contradictoire a été adressé à Mme Marchand, ancienne secrétaire générale.

MM Raoult, Laurent et Berland et Mme Marchand ont fait parvenir une réponse, respectivement le 6 juillet, le 27 et le 28 juillet et le 21 juin 2005. M. Raoult et

Mme Marchand ont demandé une audition qui a été fixée au 21 octobre 2005. Par lettre en date du 6 octobre 2005, Mme Marchand a finalement renoncé à l'audition.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre, a arrêté, le 21 octobre 2005, le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Schwerer, président de chambre, MM. Giannini, Rocca et Debruyne présidents de section, MM. Amigues, Mme Girard, M. Kovarcik, conseillers, Mme Pannetier-Alabert conseillères et M. Maccury, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué par lettre du 22 décembre 2005 au président en fonctions ainsi qu'à ses prédécesseurs. Ils disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leurs réponses aux observations définitives.

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

Ce rapport sera communiqué par les exécutifs aux assemblées délibérantes, lors de leur plus proche réunion suivant leur réception. Il fera l'objet d'une inscription à chaque ordre du jour, sera joint aux convocations adressées à chacun des membres des différentes assemblées 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.

Aix Marseille II -université de la Méditerranée- est une université pluridisciplinaire d'environ 22 000 étudiants à dominante santé. Elle compte parmi les universités nationales de taille importante où par ailleurs, à la différence de la majorité des universités de province, les étudiants ont toujours été, répartis par tiers dans les trois cycles de formation, ce qui témoigne de la vitalité relative des activités de recherche.

L'université de la Méditerranée est multisite. Elle est principalement implantée à Marseille, où la présidence et les principales unités de formation et de recherche -UFR- (médecine, pharmacie, odontologie, sciences) sont localisées, Aix n'accueillant qu'une partie des sciences économiques et plusieurs villes de la région, telles Gap et La Ciotat, de simples antennes universitaires.

Son budget de fonctionnement est de l'ordre de 130 millions d'euros, en agrégeant les rémunérations des agents de l'Etat, enseignants et administratifs, servies par le Ministère de l'Education, mais dont, à l'instar de toutes les universités, un quart environ, 35 millions d'euros au cas précis, est mis annuellement à la disposition de l'université.

L'examen de la gestion a porté plus particulièrement sur l'organisation générale et sur la situation budgétaire et financière. Ce contrôle s'est avant tout efforcé de mesurer les progrès accomplis depuis le dernier rapport de la Cour des comptes consacrés aux exercices antérieurs à 1994, notamment en ce qui concerne la commande publique, les relations avec les associations et l'application des règles budgétaires.

Depuis, quelques progrès sensibles ont été enregistrés, la plupart dus aux réformes des équipes présidentielles qui se sont succédées depuis 1994. Au cours de la période, les relations avec les associations ont été structurées et la fonction achat a reçu un début d'organisation. Toutefois, la gestion de l'université souffre de carences comptables et budgétaires persistantes et de services centraux insuffisamment affirmés au sein de l'établissement. Ces dysfonctionnements l'ont empêchée de profiter complètement de ses incontestables atouts en matière de formation et de recherche, et l'ont conduite parfois à des prises de risque inutiles, tout en contribuant à la réduction des marges de manœuvre budgétaires.

1- L'organisation de l'université l'a jusqu'ici empêchée de profiter de tous ses atouts

a) L'organisation est marquée par prééminence de fait des UFR de santé sur toutes les autres composantes, y compris les services centraux

Sous le seul effet du nombre, l'UFR de médecine, et plus largement les UFR de santé, occupent une place prééminente dans l'organisation et la vie de l'université. Les étudiants des UFR de santé représentent près de 9 500 étudiants, soit environ la moitié des étudiants d'une université qui compte pourtant trois autres UFR et sept instituts ou écoles. Cette prédominance s'exprime aussi dans le corps enseignant. La proportion des professeurs des disciplines de la santé parmi les enseignants chercheurs de l'université est très forte,

46 %. Ce poids du secteur de la santé, nettement supérieur à toutes les autres disciplines, met en avant les médecins qui représentent plus des trois quarts des effectifs des UFR de santé et assure à ses ressortissants les conditions objectives d'une prédominance dans les instances dirigeantes de l'université.

Cette prééminence d'origine statistique, en soi non critiquable, conduit cependant à des situations internes de déséquilibre. L'université de la Méditerranée est ainsi constituée d'UFR aux moyens fortement disparates. La comparaison entre les ressources et les charges des facultés de Médecine et de sciences économiques illustre bien le déséquilibre interne des moyens à

disposition des différentes UFR.

D'un côté, l'UFR de médecine dispose d'un niveau de ressources élevé par rapport à ses charges qui, tout en assurant un niveau de fonctionnement convenable tout au long de la période sous revue, lui a aussi permis de constituer des excédents de gestion. A l'inverse, l'UFR des sciences économiques et de gestion n'y est jamais parvenue.

Au total, desservie par un contexte sans cesse évolutif, et faute de disposer de services centraux adéquats malgré les initiatives présidentielles prises depuis 1996 pour les constituer et les financer, l'université n'est pas parvenue à réduire significativement les déséquilibres internes entre ses facultés. Les services centraux n'ont reçu les financements adaptés qu'avec retard par rapport aux besoins qu'une politique d'établissement efficace exigeait.

b) la constitution de services centraux puissants reste encore à parachever

Longtemps, les services centraux ont englobé des entités étrangères à l'administration générale de l'université telles des structures de formation et de recherche parmi lesquelles figuraient l'Institut d'études et de culture juive (IECJ), service commun interuniversitaire, une partie d'une équipe de recherche et une formation de graphologie. La chambre a pris acte de la décision de mettre fin à ces situations inattendues.

Erigée en priorité managériale du temps de la présidence de M. Raoult, jamais démentie depuis par ses successeurs, l'organisation des services centraux n'a pas encore atteint les objectifs initiaux. Ceci est d'autant plus dommageable que pendant dix ans l'université était, au regard des références ministérielles relatives aux personnels administratifs et techniques, dans une situation de sureffectif, exceptionnelle, à bien des égards, par rapport aux autres universités. Dans ce contexte a priori favorable, en dépit des redéploiements opérés notamment à partir du sureffectif de la faculté de Médecine (17 postes à la création), des créations de postes qualifiés entre 2002 et 2004, les services continuent d'être pénalisés par le sous encadrement de fonctions essentielles. Ainsi, depuis 1996, l'université a dû faire appel à des collaborateurs contractuels, parfois dans les fonctions les plus techniques, comme par exemple à l'agence comptable et à la direction des services financiers.

La conséquence la plus frappante des lacunes relevées dans l'organisation générale a concerné la fonction financière et comptable. Ainsi, la séparation fonctionnelle de l'agence comptable de la direction financière, décidée par un conseil d'administration du 11 mars 1996 n'a pas encore débouché sur tous les progrès attendus. Des défaillances humaines comme celles ayant conduit à un détournement au sein de l'agence comptable ont réduit considérablement les avantages d'une organisation mieux structurée.

De la même façon, le renforcement de la direction des ressources humaines qui figure parmi les priorités depuis 1994, n'a pas été à la hauteur des ambitions d'origine, faute certainement d'avoir

reçu avant 2002 le personnel et les moyens informatiques indispensables, notamment le logiciel Harpège qui n'a été installé qu'en 2004. L'exception réside dans la gestion des enseignants chercheurs pour qui l'adaptation de la ressource aux besoins de la recherche et de la formation a été particulièrement dynamique (bonus qualité emploi, recrutement à profil).

La prise en compte des problématiques à l'échelle de l'établissement peut donc être améliorée. Malgré cela, l'université de la Méditerranée dispose de réels atouts, notamment en matière de recherche.

c) La recherche et les formations à orientation professionnelle comptent parmi les atouts de l'université

De longue date, et de façon indiscutable depuis 1998, la recherche a été au cœur de la stratégie de développement de l'université, avec comme objectifs la visibilité et la reconnaissance internationale.

Elle s'exerce dans une centaine d'unités de recherche dont 69 ont des relations contractualisées avec un organisme national de recherche. Ce résultat est le fruit d'un effort constamment maintenu par plusieurs contrats de développement passés avec l'Etat et les établissements publics scientifiques et technique, CNRS et INSERM notamment. Les organes compétents de l'université, conseil d'administration et conseil scientifique pour ne citer que les deux plus importants, ont réalisé un opiniâtre travail d'organisation de la recherche. Cette structuration a englobé la totalité des composantes de l'université et a été raisonnée à l'échelle de l'aire d'Aix Marseille par le développement de synergies et de coordinations avec les deux autres universités pluridisciplinaires.

L'activité recherche est actuellement structurée en une dizaine d'organes fédératifs, allant du plus répandu tels que les instituts fédératifs de recherche (IFR) au plus spécifique comme l'institut de physiopathologie humaine, l'institut des sciences du cerveau ou plus encore, Marseille Génopole qui regroupait, à lui seul, en 2002, 25 laboratoires appartenant de fait à des IFR. Autre point remarquable, les activités de recherche sont périodiquement évaluées par des équipes d'évaluation étrangères à l'université. Cette évaluation est double. D'abord, elle est effectuée au niveau de la recherche proprement dite dans le cadre d'une contractualisation avec les organismes nationaux de recherche qui ne peut être obtenu qu'en satisfaisant à des critères graduels de qualité. Ensuite, une évaluation spécifique à l'université porte plus particulièrement sur la pertinence de la structuration de la recherche au sein de l'université et au-delà. Elle est menée par un comité ad hoc, le comité d'orientation de la recherche constitué d'experts indiscutables des domaines concernés. Elle a eu lieu deux fois depuis 1994 et chaque fois les recommandations du comité ont été prises en considération pour arrêter la structuration de la recherche des quatre prochaines années. En outre, dans le cadre de la loi Allègre, une filiale de valorisation - Protisvalor - a été constituée pour optimiser la gestion des contrats de recherche.

Enfin, pour répondre aux besoins d'insertion professionnelle des étudiants, l'accent a, aussi, été mis sur le développement des contenus à orientations professionnelles dans les formations dispensées à partir de l'ex-second cycle (ou du niveau master selon la nouvelle dénomination). Au cours du dernier contrat de développement (2000-2003) de la période sous revue, ces diplômes représentaient environ 50 % de l'offre de formation.

Ces réussites communément reconnues contrastent avec les problèmes de gestion constatés par la chambre : approximations budgétaires et comptables et complication inutile des circuits administratifs.

2- la qualité de la gestion comptable et budgétaire a pénalisé la performance de l'université en la plaçant parfois dans des conditions juridiques fragiles

En raison de l'insuffisante fiabilité de l'information comptable suffisamment affirmée, la situation budgétaire de l'université ne peut être appréciée qu'avec une relative circonspection. Les résultats de gestion retracés dans les comptes reflètent une situation ambiguë. Ne serait-ce que parce que les comptes ont révélé un contexte budgétaire de moins en moins favorable au fur et à mesure des progrès de la comptabilité. Aussi, les faibles résultats enregistrés en fin de période (2003/2004) reflètent-ils mieux la situation réelle de l'université, en raison de la disparition progressive des pratiques non réglementaires qui, ont fait courir des risques juridiques élevés tant à l'ordonnateur qu'à l'agent comptable de l'université, comme le confirme la révélation en 2001, d'un détournement de 200 000 euros portant sur la falsification d'ordres de mission facilitée par l'absence de contrôle réel du préposé de l'agent comptable.

a) absence d'une comptabilité fiable et développée, outil d'une information utile et pertinente

Malgré les observations répétées de la Cour des comptes en 1996 et du Trésor Public en 2001, à l'exception de trop rares progrès, les désordres comptables ont duré durant toute la période sous revue. Parmi les anomalies relevées, quatre ont eu des conséquences particulièrement négatives sur la qualité des comptes :

- le rattachement des charges et des produits à l'exercice a été longtemps ignoré. Sans égard pour l'indépendance des exercices comptables, les mandats du dernier trimestre de l'exercice ont été systématiquement enregistrés dans la comptabilité du premier semestre de l'exercice suivant pour des raisons tenant essentiellement à l'organisation des circuits administratifs entre les UFR et les services centraux. L'université n'a décidé que tout récemment, courant 2004, de procéder au rattachement des charges et des produits à l'exercice, procédure sans laquelle la fiabilité des comptes est altérée.

- la procédure de facturation interne a été mal appliquée : l'instruction codificatrice

n° 00-076-M93 du 21 septembre 2000 proscrit la répartition sur les composantes d'une charge

préalablement payée par les services centraux de l'université. Cette procédure ne doit concerner que les prestations internes entre les composantes disposant d'un budget propre. Elle est budgétairement neutre. Or, la facturation interne a été utilisée en contravention avec ces règles en créant des recettes budgétaires non fondées. Ce dysfonctionnement s'est amplifié avec la mise en place des services centraux. Le décalage entre le paiement de la charge et le " remboursement par les composantes " a, en effet, conduit à constater une inflation de titres internes, comptabilisés comme produits de la gestion courante, constamment supérieurs jusqu'en 1998 aux charges de gestion courantes correspondantes. La chambre prend acte de l'engagement de l'université de solder définitivement ces opérations à la fin de la gestion 2005, mais note que l'erreur d'utilisation des prestations internes était encore présente dans les comptes 2003 : les charges globales continuaient d'être payées par les comptes de charges des services centraux avant répartition entre les composantes.

- des recettes à classer anormalement abondantes ont faussé le montant des recettes budgétaires. Elles ont pour caractéristique d'abonder la trésorerie sans augmenter les recettes budgétaires. Ces recettes avaient pour origine soit les droits d'inscription des étudiants et cotisations afférentes, soit des virements bancaires qui ne pouvaient être immédiatement rattachés à une créance déterminée. En moyenne sur la période, elles ont représenté l'équivalent d'une section d'investissement, ou environ 30 % de la section de fonctionnement, soit 10,1 millions d'euros en 2003. La chambre a pris note de l'effort entrepris en 2004, exercice durant lequel ce montant a été ramené à 7 millions d'euros.

- enfin, durant toute la période, au niveau de l'université, aucune comptabilité sérieuse des stocks n'a été tenue. Aucun inventaire physique n'a été effectué. Cette absence de comptabilité matière fiable interdit aux services centraux de l'université de connaître l'état des matériels avec l'exactitude indispensable à la conduite d'une gestion avisée. En outre, cette lacune minore les effets de toute organisation rationnelle des achats, orientation prioritaire récente du management de l'université. La chambre considère que la situation, et la LOLF, rend nécessaire un inventaire physique des matériels de l'université, corrélé avec sa traduction comptable. A cet égard, elle prend acte de l'engagement d'y procéder courant 2006.

b) Le non respect des procédures budgétaires a compliqué à l'excès le pilotage de l'université

Le respect des dispositions du décret financier du 14 janvier 1994 conditionne la signification des résultats de gestion dégagés des budgets et des comptes financiers. Outre les libertés prises avec le cadre légal et réglementaire de la gestion d'une université, trop d'entorses conduisent à relativiser les conclusions tirées directement de la lecture des agrégats comptables. Les principales irrégularités budgétaires relevées ne sont pas de pure forme et le respect approximatif du droit budgétaire qu'elle révèle a, sans aucun doute, volontairement ou involontairement, altéré la sincérité budgétaire de façon significative. En outre, la complication excessive entraînée par cette altération des indicateurs comptables et budgétaires a été facilitée par l'absence d'un contrôle budgétaire réel exercé par le Rectorat, au nom du Recteur, chancelier des universités, à

qui il appartient, légalement, de veiller à la sincérité des équilibres budgétaires des universités.

Quatre séries d'observations ont fondé ce constat critique.

En premier lieu, le budget n'a jamais été construit et présenté en totale conformité avec les textes et principes en vigueur. En effet, selon l'article 4 du décret du 14 janvier 1994, " le budget de l'établissement et ceux qu'il intègre sont présentés par nature des recettes et de dépenses. Ils comportent des chapitres, et éventuellement des articles ou paragraphes selon la nomenclature. Les chapitres, spécialisés par nature de recettes et de dépenses, sont regroupés en deux sections, l'une relative aux opérations de fonctionnement, l'autre relative aux opérations en capital. ". En outre, un budget de gestion par destination doit être présenté et voté dans les mêmes conditions de procédure et de calendrier. La présentation budgétaire adoptée par l'université de la Méditerranée suit encore les prescriptions caduques de l'article 3 du décret du 22 janvier 1985, à savoir un classement au sein de chaque section par fonctions.

En outre, jusqu'en 1997, le vote du budget primitif par le conseil d'administration a eu lieu après la date limite du 31 mars. Depuis, les budgets sont votés dans des délais réglementaires. Au reste, les progrès accomplis ont été jusqu'en 2004 limités aux aspects les plus formels. Le récent vote du budget 2005, intervenu le 14 décembre 2004, a amorcé une révision des méthodes. Ces nouvelles pratiques consistant pour l'heure à simplement mieux informer le conseil d'administration des éléments essentiels des budgets des composantes, augurent d'une inflexion prometteuse. Mais, elles doivent être suivies par l'affirmation encore plus forte d'une politique budgétaire à l'échelle de l'université.

En second lieu, la prévision budgétaire est restée médiocre. D'ordinaire, la qualité de la prévision budgétaire est évaluée de deux manières, en fonction du nombre de décisions modificatives de l'exercice ou au degré de réalisation du budget. Or, l'utilisation des décisions budgétaires modificatives est passée au cours de la période d'un excès à l'autre. D'abord, dans les premières années sous revue, les décisions budgétaires modificatives (DBM) sont restées peu nombreuses, mais elles étaient entachées d'irrégularité au regard des règles d'annualité budgétaires fondamentales en raison de leur adoption hors exercice. Ainsi, pour l'exercice 1995, l'unique DBM a été votée le 11 juillet 1996, soit bien après la fin de l'année budgétaire. Ces dépassements se sont poursuivis jusqu'en 2000. Ensuite, le nombre des DBM a augmenté pour atteindre le nombre de treize en 2004. Cette pratique délibérée visait à ouvrir scrupuleusement les crédits au fur et à mesure du virement des recettes, mais a abouti à priver ces actes de tout caractère prévisionnel.

Par conséquent, le budget primitif a toujours représenté une part faible des ouvertures de crédits. Cette tendance s'est accentuée au cours de la période sous revue, et à partir de l'exercice 1999, le budget primitif voté par le conseil d'administration a représenté moins de la moitié du budget exécuté de l'université alors que les crédits votés initialement avant l'exercice 1996, correspondaient à pratiquement 70% de l'exécution finale. En 2005 (budget 2006), un nouveau mode d'élaboration du budget de l'université se fixe comme objectif cinq DBM par exercice.

En troisième lieu, l'utilisation de procédés irréguliers d'ouverture des crédits a été constatée à partir de l'exercice 2000. En effet, en contravention flagrante avec les règles budgétaires, des crédits ont été ouverts sans autorisation budgétaire préalable dans les formes requises par intégration directe des reliquats de crédits dans le compte financier. Des décisions modificatives à l'initiative de l'ordonnateur prévues à l'article 37 du décret du 14 janvier 1994 ont été utilisées dans des conditions irrégulières notamment par la modification de l'équilibre global qu'elles entraînaient ou la violation du caractère limitatif des crédits de personnel. C'est ainsi qu'en contravention totale avec la réglementation, l'article rémunération du personnel (641) a été augmenté de 592 605 euros en 2001, et plus modestement de 79 603 euros en 2002. De même, l'ouverture complémentaire de crédits à hauteur des engagements non soldés de l'exercice précédent n'a pas de base réglementaire. En 2001, ce procédé a porté sur 6,4 millions d'euros. A partir de l'exercice 2000, ces pratiques additionnées ont abouti à créer une situation très confuse où les crédits ouverts au budget, après prise en compte des DBM, et les crédits inscrits au compte financier ne coïncidaient pas. En 2002, les recettes inscrites au compte financier ont été supérieures aux autorisations budgétaires formelles et pis, inférieures aux recettes exécutées : 49,5 millions d'euros ouverts au compte financier,

46 millions d'euros au budget voté et 52 millions d'euros en exécution.

En dernier lieu, l'université a pratiqué des reports de crédits non réglementaires. L'article 7 du décret du 14 janvier 1994 dispose que les crédits ouverts au titre d'un budget ne créent aucun droit au titre du budget suivant. Par suite, ne peuvent être reportés que les crédits relatifs aux tranches annuelles non exécutées des programmes pluriannuels d'investissement, dont l'Université n'est pas dotée et les crédits relatifs à des opérations précisément identifiées ayant fait l'objet d'un commencement d'exécution, dans la limite de 10 % de la dotation du chapitre.

Dans ces conditions, le pilotage de l'université s'est trouvé singulièrement compliqué par l'absence d'indicateurs de gestion suffisamment fiables pour agir avec assurance sur le court et le moyen terme. Ce contexte général n'a pas favorisé la gestion économe des deniers de l'université.

c) quelques interprétations erronées des textes applicables ont inutilement grevé les budgets de l'université

Plusieurs pratiques irrégulières en plus des risques déjà évoqués, ont majoré indûment les charges notamment la gestion des heures complémentaires, les décisions d'exonération de droits d'inscription et les avances consenties sur des indemnités de formation continue.

Pendant la période sous revue, les résultats de la gestion des heures complémentaires n'ont jamais été à la hauteur des objectifs fixés par l'université. La réaction de l'université n'a pas été tardive puisque dès le 10 novembre 1998 les dérives individuelles ont été dénoncées ; une limite à

192 H pour les enseignants chercheurs titulaires avait été instituée, sauf dérogations motivées. Toutefois l'université ne s'est jamais mise en capacité de contrôler efficacement la règle qu'elle avait posée.

L'analyse des états liquidatifs des heures complémentaires en 2002 et 2003 a montré des irrégularités dans le versement des vacations servies aux intervenants extérieurs. En effet, les décrets du 23 décembre 1983 et du 29 octobre 1987 limitent les vacations payables à un même bénéficiaire. Cette rémunération maximale était en 2001 de 7 201 euros et en 2002, de 7 251 euros. A la faculté de sciences économiques, à l'école de Journalisme, à l'IUT ou à la faculté des sciences, la rémunération servie a dans certains cas nettement dépassé ce maximum, parfois le doublant. Le paiement d'heures complémentaires pour des activités administratives hors la présence des étudiants a été une autre source d'irrégularités. Dans l'un ou l'autre cas, ces interprétations extensives des conditions d'ouverture du paiement des heures complémentaires sont à proscrire. La chambre a pris acte de la réorganisation de la gestion des heures complémentaires à partir du 1er septembre 2005, de la volonté réaffirmée de respecter la réglementation et du souci marqué d'en contrôler l'impact budgétaire.

De plus, des exonérations de droits d'inscription sans fondement légal ont été couramment pratiquées. Les exonérations ne sont pas interdites mais elles sont encadrées par un régime juridique prévu aux articles 2 et 3 du décret n° 84-13 du 5 janvier 1984. Ces articles indiquent qu'en premier lieu " les bénéficiaires d'une bourse d'enseignement accordée par l'Etat et les pupilles de la nation sont de plein droit exonérés du paiement des droits de scolarité dans les universités. ", et qu'en outre : " peuvent...bénéficier de la même exonération les étudiants qui en font la demande en raison de leur situation personnelle, notamment les réfugiés et les travailleurs privés d'emploi. Les décisions d'exonérations sont prises par le président de l'établissement, en application de critères généraux fixés par le conseil d'établissement et dans la limite des 10 % des étudiants inscrits, non compris les personnes mentionnées à l'article 2 ci-dessus ". En dehors de ces cas, aucune exonération n'est autorisée. Or, à Aix Marseille II comme dans la plupart des universités, une exonération spéciale est consentie aux enfants des agents de l'université, mais il est douteux que cette extension au " personnel de la maison " puisse s'inscrire dans le cadre défini par le décret de 5 janvier 1984. La chambre a pris acte de la dénonciation par le conseil d'administration du 28 juin 2005 de ces errements.

Enfin, des avances sur les indemnités de formation continue ont été servies dans des conditions irrégulières à des agents de l'université d'un rang élevé. La réglementation définit les possibilités d'avance sur traitement ou indemnité dans deux textes : l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (statuts) qui " conditionne le paiement du traitement au service fait " et, le décret n°62-765 du 6 juillet 1962 relatif à la liquidation des traitements des personnels de l'Etat qui précise que les traitements et les émoluments assimilés sont " payables à terme échu ". En pratique, l'avance est donc tolérée pour des cas très limités, par exemple pour pallier les lenteurs de la prise en charge du premier traitement ou lors d'une mutation. En aucun cas, en l'absence de toutes dispositions réglementaires particulières, il n'est loisible à un ordonnateur de faire payer une avance sur une

indemnité avant sa liquidation comme ce fut le cas pour cette indemnité jusqu'en 1998. Sans discuter au fond les conditions d'ouverture des droits à indemnité, la chambre a constaté l'abandon de cette pratique en 1998, avec un remboursement seulement partiel, le principal motif évoqué étant qu'une revalorisation indemnitaire la rendait désormais inutile.

3- la diminution constante des marges budgétaires n'a pas entraîné de recherche résolue d'économies

La situation du budget n'est pas alarmante mais simplement préoccupante. Désormais, la diminution constante des marges de manœuvre, notamment en raison d'un affaiblissement des recettes propres, justifie une maîtrise accrue des charges.

Entre 1995 et 2003, les résultats se sont dégradés. Les soldes significatifs et des résultats de gestion ont fléchi : l'excédent brut d'exploitation a chuté d'environ 1 millions d'euros ; le résultat d'exploitation a connu une baisse encore plus sensible, passant de 5 millions d'euros à 1,5 millions d'euros et le résultat comptable a connu une évolution similaire, passant de 5,5 millions d'euros à moins d'1 millions d'euros. Finalement, l'équilibre de gestion n'a été assuré sur la fin de période que par le dynamisme des dotations d'Etat qui depuis 2001 ont progressé en moyenne de 5 millions d'euros, en passant de 18 millions d'euros à 23 millions d'euros.

a) un relatif manque de rigueur dans la gestion des charges générales a été constaté.

Ainsi, très emblématiquement, la diffusion des téléphones portables s'est effectuée sans attention particulière aux coûts induits. En matière de répartition, l'université a adopté une ligne de conduite très souple qui a abouti à une forte prolifération. Il en a été dénombré plus de 200, soit un pour vingt agents tous statuts confondus. La liste des attributaires fait apparaître un mélange entre des titulaires de fonctions qui le justifieraient et d'autres pour lesquelles il s'agit davantage d'une pure et simple commodité. Ainsi, des responsables de formation, des directeurs adjoints d'UFR, divers chefs de services, des appariteurs de la faculté des sciences et un grand nombre de personnels d'entretien à la faculté de Médecine, divers chargés de mission ont été dotés d'un portable. En outre, aucune limite de consommation n'a été fixée, toutes les dépenses téléphoniques sont prises en charge, quel que soit le forfait de consommation, les seules mesures prises se limitent à la passation de marchés avec les opérateurs. Cette souplesse exagérée de fonctionnement a déjà eu des conséquences budgétaires négatives. Les coûts téléphoniques ont augmenté parallèlement à la diffusion des portables dans l'université passant d'une fourchette comprise entre 1 millions d'euros et 1,5 millions d'euros de 1995 à 2000, à 1,9 millions d'euros en 2003.

Un défaut de recherche d'économies d'échelle dans les approvisionnements a été par ailleurs constaté. En matière d'approvisionnement en matériels (informatique, matériels de laboratoire, etc..), aucun plan global d'équipement n'a été arrêté. La gestion des marchés publics s'est mise en place en cours de la période sous revue avec la création d'un service spécialisé en 1996. Avant 1998, le formalisme des marchés n'était pas strictement respecté. Le plus souvent, les

rapports de présentation n'étaient pas établis, les rendus d'avis de la commission des marchés sur des avenants étaient oubliés. Plusieurs opérations ont pu être menées dans le cadre de marchés négociés sans appel à la concurrence sur la base d'une interprétation critiquable du code. Le développement récent d'un service des marchés centraux a sensiblement amélioré les conditions juridiques dans lesquelles sont maintenant passés les marchés.

Au-delà de ces aspects juridiques, la recherche des conditions d'une gestion économe des deniers publics aurait nécessité un fonctionnement globalisé. Ne connaissant qu'imparfaitement les besoins qu'elle a à satisfaire, l'université éprouve encore des difficultés à rationaliser les achats. L'équipement et les approvisionnements courants souffrent encore des faiblesses de la collecte de l'information de base.

b) une inflation des formations mal financée a obéré les charges de fonctionnement

Jusqu'en 2004, l'université ne s'était pas donnée les moyens de connaître avec précision ses coûts complets de formation. Les composantes ont eu, à cet égard, une totale liberté. Dans ces conditions, faute d'une comptabilité analytique développée et uniforme, l'approximation en matière tarifaire a régné et la recherche de recettes propres supplémentaires n'a pas été en fin de compte budgétairement efficace.

La formation, mission fondamentale de l'université, a ainsi été assurée sans considération précise des coûts. Les louables efforts de diversification de l'offre de formation se sont soldés, entre autres, par la multiplication des formations non financées ou mal financées. Durant toute la période sous revue, l'université de la Méditerranée a diversifié son offre de formation, en particulier en développant des formations professionnelles du type licences professionnelles, ex-DESS (master professionnel) ou diplômes d'université (DU). Cette dernière catégorie dépend entièrement des instances de l'université. A ce jour, l'université a habilité plus de deux cents diplômes d'université. Ces diplômes doivent s'autofinancer, c'est-à-dire couvrir leurs coûts par des recettes équivalentes. En formation proprement dite, ils représentent au moins 120 heures de cours, dont la moitié est impérativement assurée par les enseignants chercheurs de l'université. Dans l'hypothèse où les recettes tirées des droits spéciaux d'inscription ne suffisent pas à couvrir le coût des heures complémentaires (60 heures minimum par DU), le financement complémentaire est assuré par le budget des heures complémentaires alloué par le ministère. Or depuis 1994, cette situation s'est souvent produite et a conduit à l'explosion des dépenses d'heures complémentaires. Une UFR a été particulièrement touchée : la faculté de sciences économiques et de gestion. Depuis dix ans, cette faculté a ouvert de plus en plus de diplômes pour des effectifs de plus en plus clairsemés provoquant une augmentation corrélative des charges d'enseignement. En conséquence, la faculté a éprouvé des difficultés croissantes de financement. En 2003, sur les 68 formations dispensées, 28 comptaient au maximum 30 étudiants, certaines licences professionnelles ne comptaient que 2 étudiants. L'insuffisance de recette pour couvrir les coûts de formation (heures complémentaires d'enseignement, coût de fonctionnement des installations) en résultant a pesé de plus en plus lourdement sur les budgets

de l'université.

La gestion des crédits d'heures complémentaires a été l'occasion de fortes dérives budgétaires, les charges augmentant d'année en année. L'enveloppe ministérielle allouée en 2000 était de 1,4 millions d'euros mais en fin d'exercice, les dépenses constatées ont été trois fois plus élevées : 4,4 millions d'euros ; en 2001, le budget était resté identique, mais les dépenses avaient atteint 4,5 millions d'euros. En 2003, pour un budget passé à 1,8 millions d'euros, les dépenses ont été de 4,8 millions d'euros. Sur cette courte période, les charges ont triplé. Cette dérive appelle une analyse critique des conditions de formation des coûts où les occasions de mutualisations des charges doivent être favorisées. La récente mise en place du système LMD devrait permettre de constater à brève échéance les regroupements de moyens, sans lesquels les dérives budgétaires risquent de se poursuivre.

La formation continue a été assurée dans des conditions budgétaires critiquables. Ainsi, faute de comptabilisation réglementaire des opérations de formation continue, la conservation obligatoire du résultat de cette activité à son seul profit, n'est pas garantie. En effet, la création du service commun chargé de la formation continue -SUFA- n'a pas été accompagnée de l'ouverture d'un compte annexe pourtant obligatoire. En conséquence, la fixation réglementaire des tarifs sur la base des coûts constatés s'avère particulièrement opaque, pour ne pas dire impossible. Le système en place en multipliant les participants aux opérations comptables, a généré des retards de traitement et au final, des pertes de recettes. En année courante sur les 2,4 millions d'euros de recettes figurant dans les comptes 7065 des UFR, un tiers reste en souffrance.

Une dernière anomalie découle plus ou moins directement du mauvais financement des formations, il s'agit des perceptions et majorations indues des droits acquittés par les étudiants. La réglementation prévoit qu'outre les droits d'inscription proprement dits et les droits spécifiques, des contributions complémentaires peuvent être perçues à condition qu'elles soient spécifiques et facultatives. La perception par l'université de la Méditerranée de contributions complémentaires sous forme de frais de dossiers ou de contributions pédagogiques, par exemple pour l'accès aux laboratoires de langues ou la rémunération d'intervenants extérieurs, la place à cet égard dans une situation juridique fragile.

c) la gestion des placements a connu des vicissitudes dommageables

La gestion des placements financiers relève du président et de l'agent comptable, la décision de placement revenant théoriquement au président. Ce schéma a été respecté, l'information du président à partir de 1999/2000 s'étant par ailleurs considérablement enrichie.

Les placements ont globalement augmenté durant la période sous revue. Mesuré au

31 décembre c'est-à-dire au point le plus haut de la trésorerie, le montant des placements est passé de 13 millions d'euros en 1994 à 16 millions d'euros en 2003, après avoir culminé à près de

20 millions d'euros en 2001.

Cette gestion a, cependant, été conduite avec plusieurs irrégularités mineures et se solde après 2001 par une perte potentielle de plus d'1 millions d'euros.

Les entorses ont toutes été constatées au niveau du respect des précautions légales encadrant la décision de placement. En particulier, aucune autorisation du trésorier payeur général n'a été sollicitée alors que l'article 175 du décret de 1962 impose son visa préalable pour les placements en valeur à court terme du Trésor. En outre, le montant limite des placements hors réseau du Trésor (article 41 du décret du 14 janvier 1994) n'a pas toujours été respecté, particulièrement en 1998 et en 2000. Enfin, ce calcul du placement maximum doit être effectué systématiquement avant chaque décision de placement, et non en fin d'année lorsque les disponibilités sont au plus haut.

La gestion du portefeuille a, en second lieu, conduit à des moins-values sur des valeurs à risque. Durant la période sous revue, le certificat de dépôt négociable, qui a l'avantage de garantir le capital placé, a été le placement majoritaire jusqu'en 1999/2000. Puis, un changement d'optique, certainement facilité par l'euphorie des marchés boursiers à cette époque, a fait opter pour des placements plus risqués. En cherchant un meilleur rendement, l'université a, à l'inverse, réalisé des opérations qui se sont soldées par des taux de rendement faibles, voire négatifs, en raison notamment de frais financiers élevés (droits d'entrée ou de sortie, frais de garde) non compensés par les gains. Ce fut en particulier le cas, en octobre 2001, d'un placement de 2 millions d'euros qui a dégagé une faible plus-value de 27 000 euros, soit 1,34 % de rendement hors frais, sur lequel l'établissement financier a facturé 31 000 euros de frais de sortie. Plusieurs autres opérations se sont aussi soldées par des moins-values : une perte de 15 000 euros sur un placement SICAV, une perte de 78 000 euros sur un FCP.

Une opération financière non encore dénouée peut se révéler particulièrement pénalisante pour les finances de l'université. En 2000, " la gestion plus dynamique en matière de placement " souhaitée par l'université a finalement abouti pour les fonds placés auprès d'une banque à une perte latente d'une valeur d'environ la moitié des fonds placés. L'université est ainsi " collée " au sens où toute sortie du placement se solderait en l'état du marché par une lourde perte. A la fin de l'exercice 2002, par prudence et transparence, une provision comptable de 1 334 143,94 euros a été constituée correspondant à la perte potentielle estimée sur la base des cours constatés au 31 décembre 2000.

Cette politique de placement a depuis cédé la place à une gestion plus adaptée à la nature des établissements publics administratifs que sont les universités : signature d'une convention de gestion avec le Trésor pour le placement des disponibilités sur des produits garantissant le capital placé, mise en sommeil et prudence sur les placements hors du réseau Trésor.

Un audit privé réalisé à la demande l'université en juin 2004 et dont la presse s'est faite l'écho, a

assez justement souligné que la capacité de décider dans une université est toujours un équilibre à trouver entre le pouvoir du centre et celui qui appartient aux périphéries. A cette fin, la révision des pratiques doit rapidement être menée à bien. Elle commence par le rétablissement d'une information budgétaire et comptable fiable et sincère, le renforcement des moyens des services centraux et la déclinaison d'une politique de gestion fédérant les équipes administratives des composantes. La chambre a pris acte des engagements du président en exercice au service de cette ambition.

Le président,

Bertrand SCHWERER