

Discours de M. Didier Migaud,
Premier président de la Cour des comptes

Présentation à la presse du rapport public thématique sur
Sciences Po : une forte ambition, une gestion défailante

Jeudi 22 novembre 2012

Mesdames, Messieurs,

C'est un rapport attendu que la Cour présente aujourd'hui sur Sciences-Po. Il vise à informer le citoyen sur les constats définitifs que la Cour porte sur la gestion de cet établissement entre 2005 et 2010.

Pour m'assister dans la présentation de son contenu, j'ai autour de moi Patrick Lefas, président de la troisième chambre, Jean-Marie Bertrand, président de chambre et rapporteur général, Michel Clément, conseiller maître, rapporteur, Alice Bossière, auditrice, et Loïc Robert, rapporteur. Je remercie les autres magistrats qui ont contribué à l'élaboration de ce rapport : Pierrick Blairon, contre rapporteur, et Pascal Duchadeuil, président de section.

Le **contrôle de Sciences Po** a été mené de la fin de l'année 2011 à la fin du premier semestre 2012. Comme chaque rapport de la Cour, il a donné lieu à l'envoi d'un rapport provisoire aux entités contrôlées, à leur tutelle et aux tiers concernés. Compte tenu des irrégularités constatées à ce stade, et sachant que ce rapport serait sensible, la Cour a pris de son côté toutes les précautions pour éviter toute divulgation prématurée. Je rappelle que les rapports provisoires de la Cour sont des documents confidentiels et non communicables. Pourtant, le contenu de ces rapports, et, au-delà des échanges contradictoires avec Sciences Po, a été rendu public à plusieurs reprises. La Cour le regrette vivement. De telles fuites livrent des éléments qui ne sont pas nécessairement ceux que retiendra finalement la Cour ; elles nuisent également aux contrôlés car la contradiction les protège en leur permettant de faire valoir leur point de vue. Le **dispositif d'enquête et de sanctions en cas de pareilles fuites mériterait d'être renforcé**, en particulier dans le cas où leurs auteurs ne sont pas des fonctionnaires soumis au secret professionnel.

La Cour a choisi de faire connaître ses constats définitifs par la publication d'un **rapport public thématique**, sans attendre son traditionnel rapport annuel. C'est aujourd'hui la première fois que la Cour s'exprime publiquement sur la gestion de Sciences-Po. Je le fais parce que le rapport est devenu définitif : il a été adopté il y a deux jours par la chambre du conseil, la formation la plus large de la Cour des comptes, après avoir pris en considération les réponses des destinataires du rapport. En conséquence, tout document antérieur présenté comme définitif qui aurait pu circuler à l'insu de la Cour, y compris tout récemment, est caduc. Seul le rapport que je présente aujourd'hui engage la Cour : vous observerez d'ailleurs qu'il porte un titre différent ! Sciences Po : une forte ambition, une gestion défailante qui résume bien la teneur de ce rapport.

Sciences Po est le nom générique donné à un ensemble formé par deux personnes morales distinctes. La première, de droit privé, est la Fondation nationale de sciences politiques (FNSP). Elle est chargée d'une mission large : la promotion des sciences politiques, économiques et sociales. Sa gestion privée ne lui permet cependant ni de dispenser des diplômes nationaux, ni d'accueillir des enseignants-chercheurs rémunérés par l'État. C'est le rôle de la seconde personne morale, celle-là de droit public, l'Institut d'études politiques de Paris. Son statut a évolué pour devenir celui d'un « grand établissement », c'est-à-dire un établissement public obéissant à des règles dérogatoires en matière d'organisation et de fonctionnement.

Cette architecture singulière trouve son origine dans un compromis de 1945. Son l'objet était de préserver ce qui avait fait le succès de l'École libre des sciences politiques à laquelle Sciences Po a succédé : l'autonomie par rapport à l'université de Paris et à l'État, la libre disposition de ses moyens, notamment de son patrimoine immobilier. Sciences Po se distingue également par son modèle pédagogique original. Fondé sur la pluridisciplinarité en premier cycle, le recrutement sélectif de ses étudiants et la diversité de son corps enseignant, ce modèle pédagogique la rapproche davantage des grandes écoles que des universités.

La FNSP, fondation privée, est la clé de cette autonomie de gestion et joue un rôle essentiel : c'est elle qui assure la gestion administrative et financière de l'IEP. Ce dernier ne dispose ni d'un budget propre, ni de personnels à gérer, ni d'un patrimoine immobilier. C'est donc avec la souplesse d'un environnement de droit privé que Sciences Po peut assumer ses missions de service public d'enseignement et de recherche. Ce compromis est marqué par les circonstances de l'époque, les universités ne disposant alors d'aucune véritable autonomie.

Trois messages sont livrés dans ce rapport :

- Le premier message est que grâce à son autonomie de gestion, Sciences Po a pu mener une ambitieuse politique de développement qui a rencontré un indéniable succès. Le coût qui en est résulté jusqu'ici pour l'État, comme pour les élèves, conduit la Cour à estimer que poursuivre sur la même voie est insoutenable : Sciences Po doit s'engager dans une démarche de maîtrise de ses dépenses ;
- Le deuxième message est le constat par la Cour de nombreuses irrégularités dans la gestion de Sciences Po. La Cour formule des recommandations concrètes pour qu'il y soit mis fin. La troisième chambre de la Cour des comptes a par ailleurs saisi la Cour de discipline budgétaire et financière de certains faits pour que ceux qui en sont les responsables puissent rendre des comptes et, le cas échéant, être sanctionnés ;
- Le troisième message est que l'organisation interne de Sciences Po doit évoluer : si la remise en cause de la dualité entre la fondation et l'IEP n'apparaît pas comme une nécessité, des mesures doivent être prises pour renforcer l'effectivité des contrôles internes et externes.

Je vais revenir sur chacun de ces messages.

Au cours des dix dernières années, **Sciences Po a mené une politique de développement rapide et ambitieuse** : elle a augmenté le nombre des étudiants qu'elle accueille, diversifié leur profil, s'est ouverte sur l'international et a développé son potentiel de recherche. Elle a pu mener cette politique en tirant pleinement parti des possibilités d'innovation et d'expérimentation que son statut original lui offre.

Entre 2000 et 2011, le nombre d'étudiants en formation initiale est passé de moins de 4 000 à 8 500, sans que l'attractivité de Sciences Po ni sa capacité à placer ses élèves sur le marché du travail ou dans la haute fonction publique ne se dégrade. Les cursus se sont internationalisés : 35 % des étudiants à Sciences Po sont des étrangers et 23 doubles diplômes avec des universités étrangères ont été créés.

La croissance des effectifs s'est accompagnée de l'ouverture de trois nouveaux campus en région, à Reims, au Havre et à Menton, qui s'ajoutent aux trois qui existaient déjà auparavant, à Nancy, Dijon et Poitiers. Les surfaces occupées à Paris ont parallèlement continué de croître. Cette rapide expansion des effectifs, qui devrait se stabiliser dans les prochaines années, a donné à Sciences Po la taille d'une petite université.

Sciences Po a poursuivi la politique de diversification sociale qu'elle avait entamée en 2001 : la part d'élèves boursiers continue de progresser pour atteindre 26 %, ce qui reste encore en-deçà de l'objectif de 30 % qu'elle s'est fixé. Toutefois, la part des élèves issus de familles de cadres et de professions intellectuelles supérieures continue d'être importante et a même progressé au cours des dernières années en passant de 58,5 % en 2006 à 63,5 % en 2011, mais ce débat sur l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur est général, et ne concerne pas seulement Sciences Po.

Le modèle pédagogique de Sciences Po ne favorise pas le développement des activités de recherche : l'enseignement repose sur près de 3 000 vacataires, qui n'ont en général aucune activité de recherche. Ils assurent 93 % des heures d'enseignement. L'État met à disposition de Sciences Po environ 90 enseignants-chercheurs qu'il rémunère principalement, ainsi que 53 chercheurs du CNRS. Pour gagner en attractivité et en visibilité internationale, Sciences Po a souhaité renforcer ses activités de recherche. La FNSP a recruté par contrat privé une cinquantaine de chercheurs et formé deux nouveaux départements, l'un d'économie et l'autre de droit. Je reviendrai sur les conditions financières dans lesquelles ces recrutements ont été effectués.

Chacun peut se réjouir des succès obtenus et du dynamisme dont a fait preuve l'institution. Mais ce succès a eu une face cachée que la Cour se devait de présenter également – elle est la seule d'ailleurs à disposer des pouvoirs d'enquête permettant de le faire – : **un coût excessif, une insuffisante maîtrise des dépenses et des irrégularités de gestion.**

Tout d'abord le coût : le budget de la FNSP a progressé entre 2005 et 2010, passant de 78,7 M€ à 127,1 M€. Le financement de ces nouvelles dépenses a reposé à titre principal sur une progression soutenue des dotations de l'État et à titre secondaire sur une hausse importante des frais de scolarité.

Je commencerai par les **frais de scolarité** : ceux-ci ont triplé entre 2005 et 2010, passant de 9,9 M€ à 27,9 M€. Ils représentent 22 % des ressources de la FNSP. Ils induisent pour les étudiants et leurs familles des efforts financiers qui peuvent être lourds : modulés selon les revenus du foyer auquel les étudiants sont rattachés, ces frais varient de 0 à 9800 € par an pour les années qui précèdent le master et de 0 à 13 500 € pour les masters. Ils représentent en moyenne près de 3 000 € par étudiant.

Même si les ressources propres de Sciences Po ont été beaucoup développées, le principal financeur, sans lequel la politique de développement n'aurait pas pu être menée, est l'État. Celui-ci a apporté un **soutien financier constant à Sciences Po** : la subvention annuelle de l'État, hors rémunération des enseignants-chercheurs sous statut public, a progressé d'un tiers depuis 2005 pour atteindre 63,6 M€ en 2010. Une évolution aussi favorable des dotations publiques contraste avec celle qu'ont connue sur la même période d'autres établissements d'enseignement supérieur qui, par ailleurs, ne pouvaient avoir recours au levier de l'augmentation des frais de scolarité.

Cette situation s'explique par des modalités d'attribution entièrement dérogatoires : c'est par des instructions directes du directeur de cabinet du Premier ministre en 2008, puis du secrétaire général de la présidence de la République à compter de 2009 que Sciences Po est parvenu chaque année à obtenir des subventions conformes à ses exigences. De telles modalités d'attribution n'ont pas permis à l'État de négocier

de réelles contreparties, notamment en matière de maîtrise des dépenses, ni même de pouvoir exiger de Sciences Po d'assurer un suivi satisfaisant de l'emploi des subventions versées.

Sciences Po a bénéficié également du soutien financier de certaines **collectivités territoriales**, à hauteur de 3 M€, en contrepartie de l'installation des campus en région. Ce financement est par nature précaire, les dépenses d'enseignement supérieur ne faisant pas partie des compétences obligatoires des collectivités. Il y a donc un risque que certaines collectivités territoriales se désengagent, comme cela a déjà été le cas pour certaines par le passé.

Enfin, l'établissement a eu recours à plusieurs **emprunts**, qui ont porté le niveau d'endettement à 53 M€ au 31 décembre 2010. Une partie de cet endettement, qui entre dans la dette publique, est constituée par un emprunt qui a été souscrit sans consulter ni même informer le conseil d'administration, auprès de la banque Dexia, pour un encours de 15 M€. Cet emprunt, par sa complexité, son mode d'indexation et le risque qu'il induit pour l'emprunteur, est classé aujourd'hui dans la catégorie des produits spéculatifs et dangereux. Désormais, en tant qu'organisme divers d'administration centrale faisant partie des administrations publiques, la FNSP est tenue de ne contracter à l'avenir que des prêts de moins d'un an.

Le modèle de financement de Sciences Po présente donc de réelles fragilités. En outre, la Cour a pu constater que l'abondance des financements et la souplesse de la gestion privée n'avaient pas incité l'établissement à mettre en œuvre une gestion efficiente. Ainsi, la masse salariale a augmenté de 55 % en cinq ans, Sciences Po ayant offert à ses agents des évolutions de rémunération plus favorables que celles observées pour les agents publics. Le coût par étudiant demeure élevé, de l'ordre de 15 000 € par an, soit à peu près autant qu'un élève en classe préparatoire aux grandes écoles et nettement plus qu'un étudiant en université, dont le coût est de l'ordre de 10 000 €.

La Cour estime que la singularité et l'originalité de Sciences Po pourront être préservées, mais seulement si des réformes sont mises en œuvre pour en augmenter l'efficacité. La Cour invite l'État et Sciences Po à définir un projet à moyen terme pour l'établissement, précisant le dimensionnement souhaité et les moyens financiers et humains nécessaires pour l'atteindre au moindre coût. Le financement par l'État devrait avoir pour contrepartie une réelle transparence dans la gestion de la FNSP, et inclure un plafonnement du nombre d'emplois et de la masse salariale de l'établissement, comme pour les autres opérateurs de l'État. La Cour recommande que le financement par l'État de Sciences Po soit désormais stabilisé, afin que l'établissement prenne sa part de l'effort de redressement des comptes publics auquel il a jusqu'ici échappé et réalise les nombreux gains d'efficacité qui sont à sa portée. Un tel effort d'efficacité n'apparaît pas incompatible avec le maintien d'une politique de développement ambitieuse pour Sciences Po.

Le deuxième message est **le constat par la Cour de nombreuses irrégularités dans la gestion de Sciences Po**. Cette dérive est essentiellement une traduction de la préoccupation qu'ont eue ses dirigeants, en invoquant la concurrence internationale, d'être en mesure d'offrir à certains chercheurs ou cadres des conditions d'accueil aussi attractives que possible. Ceci leur a fait oublier le cadre législatif et réglementaire que l'établissement devait respecter.

La volonté d'attirer davantage **d'enseignants-chercheurs** renommés a conduit Sciences Po à mettre en place un système de rémunération peu transparent pour les enseignants recrutés sous contrat de droit privé. Ainsi, les salaires et les charges d'enseignement et de recherche requis apparaissent variables d'une personne à l'autre. Ce cadre contractuel est négocié au cas par cas avec l'administration de Sciences Po, de façon opaque et sans validation par une instance collégiale.

La Cour a détecté de nombreuses irrégularités dans le système de rémunération complémentaire des enseignants-chercheurs, dont la rémunération principale est assurée par l'État. Parmi celles-ci, j'en soulignerai deux :

- Les paiements d'heures complémentaires à des enseignants-chercheurs bénéficiant de décharges d'enseignement statutaires au titre de diverses responsabilités administratives ;
- Un système de comptabilisation des heures de cours qui conduit à compter doubles, triples, voire quadruples les heures de cours magistraux. L'analyse de la Cour démontre que ce système n'est pas conforme aux textes réglementaires. Il conduit à ce que les heures réellement assurées par les enseignants-chercheurs ne représentent qu'en réalité les deux tiers des heures comptabilisées.

Ce système revient à majorer la rémunération des enseignants-chercheurs, tout en limitant leur charge d'enseignement. Aucune retenue sur salaire n'est d'ailleurs mise en œuvre par Sciences Po à l'égard des enseignants n'assurant pas la totalité de leur service obligatoire, y compris après application des décharges et des coefficients. Par contraste, la rémunération des enseignants vacataires, qui assurent 93 % des heures de cours, ne représente que la moitié de la masse salariale que Sciences Po affecte aux enseignants et aux chercheurs.

La Cour a relevé plusieurs autres anomalies, par exemple la gestion et la déclaration des logements de fonction. Elle met également en évidence le non-respect par Sciences Po des dispositions de l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, qui lui impose de respecter les principes de transparence, de liberté d'accès à la commande et d'égalité de traitement des candidats. Cette situation place la fondation dans une situation de risque juridique, y compris pénal, et d'inefficience, puisque ses procédures ne lui permettent pas de choisir le meilleur rapport qualité/prix.

Enfin, je voudrais insister sur deux autres irrégularités qu'a constatées la Cour.

La première concerne **la rémunération des cadres dirigeants et de l'administrateur-directeur**. S'agissant des cadres dirigeants d'abord, la Cour a constaté qu'année après année, presque tous les cadres avaient bénéficié de substantielles augmentations de salaires ou de primes, sans qu'un système réellement formalisé et transparent d'évaluation ait été mis en place. En 2011, les rémunérations des 11 cadres concernés se sont échelonnées entre 95 000 € et 180 000 € bruts par an.

Le cas spécifique de la rémunération de l'administrateur-directeur a fait apparaître une dérive. La Cour n'a pu en mesurer l'ampleur qu'en reconstituant, bulletin de salaire après bulletin de salaire, tous les éléments de sa rémunération. Entre 2005 et 2010, celle-ci est passée de 315 000 € à 537 000 € bruts par an, soit une augmentation de 70 %. Un tel niveau de rémunération est hors de proportion avec celui que perçoivent en France les dirigeants d'établissements publics ou privés d'enseignement supérieur. Par exemple, un président d'université perçoit entre 6 000 et 9 000 € bruts par mois contre 44 000 € bruts dans le cas de Sciences Po.

Rien ne justifie qu'une rémunération aussi élevée, bien au-delà de toutes les autres rémunérations de responsables publics, ait pu être, sans aucune transparence, consentie dans une institution financée principalement par l'État. La hausse des frais d'inscription qui a eu lieu sur la même période aurait dû inciter, au contraire, à l'exemplarité. La FNSP est un organisme d'intérêt général à but non lucratif. Ce statut impose une gestion désintéressée et transparente, ainsi qu'une stricte limitation de la rémunération de ses dirigeants. La Cour recommande de revoir la procédure de fixation de la rémunération de l'administrateur-directeur, d'en réduire fortement le montant, de la faire adopter par le conseil d'administration et de la publier.

Pour les autres cadres dirigeants, la Cour recommande un système plus formalisé d'évaluations fondé sur une appréciation détaillée des performances au regard des objectifs fixés, ainsi que le vote annuel d'un plafond pour l'enveloppe de primes pouvant être versées.

Enfin, l'autre irrégularité sur laquelle je souhaite insister est le **financement de la « mission Lycée pour tous »**. Cette mission a été confiée *intuitu personae* à Richard Descoings par le Président de la République en 2009. Sa prestation personnelle a été rémunérée par l'État à hauteur de 16 500 €, qui se sont ajoutés à ses autres rémunérations. Sans consulter le conseil d'administration, il a choisi de faire supporter des dépenses pour la réalisation de cette mission par la FNSP. Si l'État a versé à celle-ci une subvention à cet effet de 200 000 €, les dépenses de Sciences Po se sont élevées au total à 836 252 €. Les contrats ont été passés sans mise en concurrence, notamment celui prévoyant pour 250 000 € une mission de conseil en « stratégie et communication ». Les services de Sciences Po ont également été mobilisés, et des frais de mission ont été engagés pour assurer des déplacements dans 76 départements. Ces dépenses sont critiquables par leur ampleur naturellement et par le fait que leur financement n'entre pas dans l'objet de la fondation. Les instances de gouvernance n'ont pas été appelées à se prononcer sur leur engagement. Il y a un défaut de transparence manifeste vis-à-vis de l'organe délibérant chargé de voter les budgets.

Le précédent contrôle de la Cour, en 2003, avait déjà mis en évidence des irrégularités dans la gestion de Sciences Po. Elles avaient entraîné des suites juridictionnelles, y compris pénales.

Devant l'ampleur et le caractère répété de certaines de ces défaillances, la Cour des comptes, par une délibération de la troisième chambre, a décidé de **saisir la Cour de discipline budgétaire et financière** de certains des faits constatés et a transmis le dossier au parquet général à cette fin.

Avec le présent rapport public se clôt la procédure de contrôle de Sciences Po par la Cour des comptes sur la période 2005 à 2010. Le rapport public que je vous présente ce matin comporte page 108 la mention de cette saisine pour la bonne information du public. Une autre procédure s'engagera devant la cour de discipline budgétaire et financière, si le procureur général en décide ainsi.

Les faits susceptibles d'être concernés sont les irrégularités les plus significatives. Concernant les anomalies en matière de gestion des personnels, le contrôle de la Cour a mis en évidence que plusieurs directions sont impliquées dans les dysfonctionnements constatés : la direction des études et de la scolarité, la direction de l'information scientifique, la direction scientifique et la direction des ressources humaines. L'écheveau des responsabilités est complexe et il appartiendra à la Cour de discipline budgétaire et financière, si le parquet près celle-ci décide de poursuivre, d'en démêler les fils et de sanctionner, le cas échéant, les responsables, au terme d'une procédure juridictionnelle.

Enfin, j'aborderai plus brièvement, avant de répondre à vos questions, le troisième message de la Cour, qui est la nécessaire **évolution de l'organisation interne** de Sciences Po.

Les liens entre la FNSP et l'IEP sont étroits, les deux entités étant financièrement imbriquées. Cependant, leurs instances de gouvernance sont distinctes, ce qui conduit à un nombre important d'instances de gouvernance et de direction. S'y sont ajoutées progressivement de nouvelles instances de coordination formelles ou informelles. Par exemple, pour la gouvernance de la recherche, on compte deux instances à la FNSP, deux à l'IEP et deux supplémentaires qui visent à assurer la coordination. A l'opposé, l'exécutif est unique, car la même personne cumule traditionnellement les fonctions d'administrateur de la FNSP et de directeur de l'IEP.

Les instances de gouvernance apparaissent ainsi fragmentées et peu informées face à un exécutif unifié et puissant. Elles n'ont pas exercé avec la vigilance nécessaire leur rôle de supervision de l'activité de la fondation.

L'État, pourtant principal financeur de Sciences Po, n'est pas représenté en qualité dans la principale instance de gouvernance, le conseil d'administration de la FNSP. S'il y a bien deux hauts fonctionnaires qui y siègent, ils ne représentent ni la tutelle technique, traditionnellement assurée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ni la tutelle financière, généralement assurée par le ministère du budget.

L'absence d'effectivité dans les contrôles internes et externes de Sciences Po constitue l'un des éléments expliquant les défaillances et les irrégularités dans sa gestion. C'est pourquoi la Cour estime essentiel qu'il y soit remédié, afin de s'assurer qu'à l'avenir, une telle dérive ne puisse se reproduire. La Cour ne considère pas pour autant que cet objectif rend nécessaire une remise en cause du choix d'organisation retenu en 1945 conduisant à faire gérer par une entité privée une mission de service public : les dirigeants, agents et élèves de Sciences Po y sont attachés.

La Cour recommande d'engager les réformes législatives et réglementaires nécessaires pour assurer la transparence de gestion de l'établissement et la bonne information de l'État. Cette évolution suppose :

- de permettre le passage de Sciences Po au régime des responsabilités et compétences élargies des établissements d'enseignement supérieur afin qu'elle rémunère elle-même les enseignants-chercheurs sous statut public ;
- de modifier la composition du conseil d'administration de la FNSP en prévoyant la présence d'un représentant du ministère de l'économie et des finances et d'un représentant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, chacun devant disposer d'une voix délibérative et non pas seulement consultative ;
- de limiter le nombre de mandats que peuvent effectuer le directeur et le président du conseil de direction de l'IEP, ainsi que l'administrateur et le président du conseil d'administration de la FNSP ;
- de clarifier le statut juridique de la FNSP, en déterminant explicitement si elle constitue une fondation soumise à une gestion désintéressée pouvant bénéficier d'avantages fiscaux ou non.

La Cour ne porte pas de jugement sur l'opportunité ou non de poursuivre la stratégie suivie par Sciences Po. Celle-ci lui a permis de s'adapter aux évolutions de l'enseignement supérieur et de la recherche, tout en conservant son modèle pédagogique original. Elle constate qu'elle doit cependant faire évoluer en profondeur sa gestion pour la rendre plus transparente, bien plus efficiente et qu'elle se prépare à une stabilisation des moyens que lui accordera l'État. Sa gouvernance doit également évoluer pour que les contrôles internes et externes permettent de faire en sorte que les irrégularités constatées ne puissent se reproduire.

Je vous remercie de votre attention.