

Inspection générale de l'administration
de l'Éducation nationale et de la Recherche

La situation de la future Université de Strasbourg au regard de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités

Rapport à madame la ministre
de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche

A COMPOSER EN PAO

COUVERTURE N° 1 – IGAENR + 1 MINISTRE



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère
Éducation
nationale

MINISTÈRE DE
L'ENSEIGNEMENT
SUPÉRIEUR ET DE
LA RECHERCHE

LISTE DES DESTINATAIRES

MADAME LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ET DE LA RECHERCHE

CABINET

- M. GILLET
- MME CAMPION
- M. DE SAINT-MARTIN
- MME MARCHAND
- M. BAFFERT
- M. BONACCORSI

ENVOIS ULTÉRIEURS PROPOSÉS

- Monsieur le directeur général de l'enseignement supérieur
- Monsieur le directeur des affaires financières
- Monsieur le président de l'université Strasbourg I – Louis Pasteur
- Monsieur le président de l'université Strasbourg II – Marc Bloch
- Madame la présidente de l'université Strasbourg III – Robert Schuman
- Monsieur le recteur de l'académie de Strasbourg, chancelier des universités

La situation de la future Université de Strasbourg au regard de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités

Pierre BALME

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

François DONTENWILLE

*Chargé de mission à l'inspection générale
de l'administration de l'éducation nationale
et de la recherche*

Christian FLOREK

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Claude LECOMPTE

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Martine SAGUET

*Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Jocelyne COLLET-SASSERE

*Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Jacques FATTET

*Chargé de mission à l'inspection générale
de l'administration de l'éducation nationale
et de la recherche*

Anne-Marie GROSMIRE

*Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Marie-France MORAUX

*Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Laurence VEDRINE

*Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

SOMMAIRE

Introduction	1
1. La situation économique globale de la future université doit pouvoir reposer tout à la fois sur des pratiques de qualité, des fondamentaux sains, une organisation solide, et s'appuyer sur des outils de prévision, de suivi et de contrôle renforcés	3
1.1. Les établissements devront mettre à profit l'année 2008 pour mettre les pratiques comptables en conformité avec les normes.....	3
1.1.1. <i>Les universités n'ont qu'une connaissance partielle de leur situation patrimoniale</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>Leur capacité de projection en matière de renouvellement des immobilisations se heurte également à une absence d'amortissements réels.....</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>Les travaux concourant à la qualité budgétaire et comptable devront être poursuivis et même accélérés dans la perspective de la fusion.....</i>	<i>4</i>
1.2. La situation financière de l'Université de Strasbourg, appréciée au 31décembre 2007, lui ouvre des perspectives limitées	5
1.2.1. <i>Analyse de la situation au 31 décembre 2007.....</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>Une culture commune à construire pour conduire une analyse financière de qualité.....</i>	<i>6</i>
1.3. L'UdS devra se doter d'une organisation financière solide.....	6
1.4. La sécurisation de la gestion suppose d'améliorer les processus de prévision, de suivi et de contrôle budgétaires.....	7
1.4.1. <i>La qualité de la prévision budgétaire, si elle est aujourd'hui certaine dans l'une des universités, doit devenir meilleure dans les deux autres.....</i>	<i>7</i>
1.4.2. <i>Le processus d'exécution budgétaire doit gagner en efficacité.....</i>	<i>8</i>
1.4.3. <i>Le recours à des outils de contrôle interne y contribuera grandement.....</i>	<i>9</i>
2. La qualité de la gestion des personnels, constatée dans les trois universités et à l'IUFM, offre des garanties pour l'avenir mais l'exercice des nouvelles compétences demande une mutation de l'organisation et des procédures	9
2.1. L'organisation actuelle de la gestion des ressources humaines permet la prise en charge des nouvelles compétences mais les services devront être renforcés et les personnels préparés à l'évolution de leurs tâches	9
2.1.1. <i>L'organisation centralisée de la gestion facilite la définition et la mise en œuvre d'une politique d'établissement</i>	<i>9</i>
2.1.2. <i>La gestion intégrée mise en place dans deux universités permet d'avoir une vision globale, administrative et financière, de la gestion des personnels.....</i>	<i>10</i>
2.1.3. <i>Les services souffrent cependant de certaines faiblesses qu'il faudra corriger.....</i>	<i>11</i>
2.2. La gestion des emplois et de la masse salariale doit être mieux organisée et plus outillée.....	11
2.2.1. <i>La consommation et l'occupation des emplois sont bien suivies mais sans véritable perspective et de façon parfois artisanale.....</i>	<i>12</i>
2.2.2. <i>La gestion de la masse salariale sur budget propre n'est actuellement entièrement sécurisée dans aucune université</i>	<i>12</i>

2.2.3. <i>Les outils de gestion devront être adaptés</i>	13
2.3. La prise en charge de la paie en interne n'est pas aujourd'hui une priorité	14
3. Le transfert de la gestion du patrimoine présente un réel intérêt pour l'Université de Strasbourg mais des mesures préalables sont nécessaires	14
3.1. Le patrimoine ne peut être transféré en l'état	15
3.1.1. <i>Un patrimoine bien situé, voire prestigieux</i>	15
3.1.2. <i>Un patrimoine à forte valeur financière</i>	16
3.1.3. <i>Un patrimoine avec de sérieux problèmes de sécurité</i>	17
3.2. La réflexion sur son avenir est balbutiante	17
3.2.1. <i>La problématique générale reste à établir</i>	18
3.2.2. <i>L'organisation de la fonction patrimoniale doit être repensée</i>	19
4. Pour tirer parti de l'autonomie, l'Université de Strasbourg devra confirmer sa capacité de pilotage et améliorer l'organisation de ses systèmes d'information	21
4.1. La maîtrise du pilotage budgétaire présente des niveaux inégaux selon les établissements mais pourrait s'affirmer si certains acceptaient d'abandonner leurs pratiques	21
4.1.1. <i>L'architecture budgétaire de 2009 nécessitera d'être mise en adéquation avec l'activité de recherche et l'offre de formation présentées par l'UdS</i>	21
4.1.2. <i>La lettre de cadrage annuelle sera l'expression d'un portage politique du processus budgétaire au plus haut niveau de l'université</i>	22
4.1.3. <i>Le budget devra reposer sur une procédure partagée incluant, dans sa version budget de gestion, un volet performance</i>	23
4.1.4. <i>Les modalités de gestion des « réserves » nécessiteront d'être assainies</i>	23
4.1.5. <i>L'UdS devra se doter d'une pleine capacité de projection pluriannuelle, aujourd'hui inexistante dans les établissements</i>	24
4.2. Le pilotage de la gestion des ressources humaines est effectif dans certaines universités et peut inspirer le fonctionnement de l'UdS	24
4.2.1. <i>L'UdS doit être en mesure d'élaborer une politique d'établissement en matière de ressources humaines, ce qui n'est pas aujourd'hui le cas de toutes les universités</i>	24
4.2.2. <i>Pour permettre à l'UdS d'utiliser toutes les marges de manœuvre offertes par la loi, des choix stratégiques doivent être faits rapidement</i>	26
4.3. Des avancées doivent être réalisées en matière de système d'information	27
4.4. La création de l'Université de Strasbourg offre l'opportunité d'une refondation de la fonction de pilotage	28
Conclusion	31
Liste des annexes	33

Introduction

L'audit de la gestion des trois universités strasbourgeoises dans la perspective du transfert des compétences prévu par la loi du 10 août 2007 se situe dans un contexte particulier. Les universités Strasbourg I – Louis Pasteur (ULP), Strasbourg II – Marc Bloch (UMB) et Strasbourg III – Robert Schuman (URS)¹ ont en effet décidé² de fusionner au 1^{er} janvier 2009 pour constituer l'Université de Strasbourg (UdS). L'intégration de l'IUFM d'Alsace dans l'Université est également programmée à cette date et les universités souhaitent en outre que le transfert de compétences se fasse simultanément.

La conduite du projet est organisée de façon rigoureuse sous la responsabilité opérationnelle d'un chef de projet et l'animation d'un comité de pilotage. La phase de montage du projet (mars 2007-mars 2008) en cours doit aboutir à la définition du profil politique et de l'architecture de l'université unique, au choix des projets de recherche et d'enseignement à poursuivre ou à lancer comme « actions pilotes » de la nouvelle université, et à l'adoption de l'organisation de l'administration future. Ces différents éléments doivent s'intégrer dans le projet d'établissement préparé par les trois universités, qui sera le support du contrat quadriennal 2009-2012.

Des premières orientations ont été adoptées, en particulier dans le domaine de la gouvernance, avec le projet de création de *collegiums* regroupant les composantes et unités de recherche par grands domaines scientifiques.

Le chantier d'organisation de l'administration de l'Université de Strasbourg vient d'être lancé. Il a été confié, par lettre de mission signée des trois présidents le 15 novembre 2007, aux quatre secrétaires généraux des universités et de l'IUFM, trois d'entre eux ayant en charge un domaine de gestion : finances, gestion des ressources humaines, patrimoine ; le quatrième étant responsable du pilotage de l'ensemble, de la cohérence des propositions et de la tenue du calendrier. Les conclusions des groupes de travail qu'ils ont constitués doivent s'appuyer sur le diagnostic et les recommandations de l'audit de l'inspection générale. La structure de l'administration doit être arrêtée pour le 1^{er} septembre prochain.

La mission d'audit s'est donc inscrite dans ce processus. C'est pourquoi les inspecteurs ont conduit une analyse distincte, par université, de la gestion budgétaire et financière, de la gestion des ressources humaines et de la gestion du patrimoine, mais aussi une analyse transversale des systèmes d'information et du pilotage ainsi qu'une analyse commune de la gestion du patrimoine³. Leurs travaux font l'objet d'annexes par université dans les quatre premiers domaines et de trois annexes globales pour les deux derniers. Elles sont jointes au rapport qui porte sur la capacité de la future université de Strasbourg à prendre en charge les nouvelles compétences dans les délais voulus par les universités.

¹ Ainsi que le Pôle européen.

² Avis favorable des trois conseils en février 2007.

³ Ainsi qu'une analyse de la gestion du patrimoine du campus et de la gestion du patrimoine de l'IUFM.

Les inspecteurs ont évidemment tenu compte, dans leurs appréciations, du changement de dimension induit par la fusion et l'intégration de l'IUFM, et ont essayé d'appréhender les conséquences de la fusion sur la gestion.

En effet, alors que l'université Louis Pasteur compte 18 800 étudiants, l'université Marc Bloch 12 000 et l'université Robert Schuman 9 900, l'université de Strasbourg en accueillera 40 700 auxquels il faut ajouter les 1 300 étudiants et 1 200 stagiaires de l'IUFM. Au total, elle comprendra 86 unités de recherche, dont 39 unités mixtes. Les personnels de l'université seront 4 210⁴ dont 2350 enseignants et enseignants-chercheurs et 1 860 BIATOS auxquels s'ajouteront les 240 personnels de l'IUFM⁵. En outre, 1 350 personnels des EPST sont en fonction dans les laboratoires universitaires. L'agrégation des quatre budgets actuels (100 M€ pour l'ULP, 20 M€ pour l'UMB, 23 M€ pour l'URS et 6M€ pour l'IUFM) dotera l'Université de Strasbourg d'un budget de 150 millions d'euros. Si la masse salariale de l'Etat devait être transférée, ce budget total s'élèverait à 400 millions d'euros.

Une révision de l'ensemble de la gestion est donc, en tout état de cause, nécessaire ; le transfert des compétences offrira l'occasion de redéfinir les procédures et l'organisation des universités dans la perspective du transfert des compétences. Les universités strasbourgeoises bénéficient ainsi d'une liberté exceptionnelle pour adapter leur gestion aux exigences nouvelles.

⁴ 2 460 pour l'ULP, 840 pour l'UMB et 710 pour l'URS au 1^{er} janvier 2007.

⁵ Exactement 127 enseignants et 117 BIATOS.

1. La situation économique globale de la future université doit pouvoir reposer tout à la fois sur des pratiques de qualité, des fondamentaux sains, une organisation solide, et s'appuyer sur des outils de prévision, de suivi et de contrôle renforcés

1.1. Les établissements devront mettre à profit l'année 2008 pour mettre les pratiques comptables en conformité avec les normes

1.1.1. Les universités n'ont qu'une connaissance partielle de leur situation patrimoniale

A l'exception de l'université Marc Bloch, vertueuse dans le domaine, les autres établissements devront procéder à l'ajustement et à la régularisation du haut de leur bilan.

En effet, la comptabilisation des biens immobiliers ne reflète pas, tant s'en faut, leur valeur. Ainsi, à l'ULP, seule une faible part (45 M€) du patrimoine immobilier, pourtant expertisé par France Domaines et estimé à 211 M€, dont dispose l'université est inscrite au bilan. A l'URS et à l'IUFM, aucun montant n'est inscrit au bilan à ce titre.

L'ULP est la seule université à disposer d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) mais encore est-il peu documenté.

La tenue de l'inventaire, à l'ULP et à l'URS, n'est que partielle pour les biens mobiliers et quasi inexistante pour les biens immobiliers. L'inventaire comptable, quand il existe, n'est pas en concordance avec l'inventaire physique. **Les opérations d'inventaire constituent donc un point d'amélioration majeur.**

1.1.2. Leur capacité de projection en matière de renouvellement des immobilisations se heurte également à une absence d'amortissements réels

A l'exception là aussi de l'université Marc Bloch, les pratiques adoptées en matière d'amortissements ne sont pas satisfaisantes.

L'amortissement des biens immobiliers dont les universités sont bénéficiaires n'est pas réalisé. L'université Marc Bloch seule procède à l'amortissement neutralisé, avec une annuité de 644 k€, des bâtiments qu'elle a inscrits à l'inventaire en 2001 pour un montant de 32 M€ (estimation France Domaines).

La pratique en cours à l'URS de neutralisation invariable de l'amortissement des biens acquis sur subvention couplée à un dispositif de reprise forfaitaire sur subvention devra être corrigée.

La saisie de l'origine du financement des biens devra être systématiquement effectuée.

L'apurement des immobilisations corporelles en cours doit être réalisé régulièrement, de façon à procéder à l'amortissement des constructions au fur et à mesure de leur achèvement, comme l'exige la réglementation.

Il n'échappe pas à la mission d'audit que conduire une vraie politique d'amortissement n'est pas aisé et a un coût. Toutes les universités sont confrontées à cette question ; des solutions devront être trouvées par les ministères de tutelle pour en assurer le financement. Cependant il apparaît impératif qu'un établissement désireux de se voir transférer les nouvelles compétences en matière de gestion patrimoniale et de budget global soit en capacité de connaître et de suivre sa situation patrimoniale.

1.1.3. Les travaux concourant à la qualité budgétaire et comptable devront être poursuivis et même accélérés dans la perspective de la fusion

Il conviendra tout d'abord de réguler les provisions en n'utilisant pas les comptes idoines pour, par exemple, y inscrire des reports mais en les réservant à l'inscription des seules provisions réglementées.

Les comptes de tiers seront apurés plus rapidement qu'ils ne le sont aujourd'hui, notamment avant la mise en place de l'université unique.

La gestion des contrats et conventions devra être stabilisée ; la situation des contrats de recherche, qu'ils soient gérés en conventions de prestations de services ou selon la procédure des ressources affectées, devra être clarifiée. On se reportera sur ce point utilement à l'annexe I de l'ULP.

Le respect du principe de comptabilisation en droits constatés devra s'appliquer impérativement dans tous les établissements à compter du 1^{er} septembre 2008, qu'il s'agisse des droits d'inscription ou des prestations de formation continue. Avant cela, les trois universités et l'IUFM conviendront ensemble de la procédure à adopter.

Dans le même ordre d'idées, l'ULP, qui affiche une concentration excessive d'opérations d'ordonnancement au mois de décembre, aura tout intérêt à présenter une situation budgétaire nette avant la rentrée universitaire 2008-2009 par émission des titres de recettes et des mandats se rattachant aux huit premiers mois de l'année budgétaire.

Enfin, les universités auront à mettre au point un calendrier commun pour la clôture des opérations budgétaires et comptables.

1.2. La situation financière de l'Université de Strasbourg, appréciée au 31 décembre 2007, lui ouvre des perspectives limitées

1.2.1. Analyse de la situation au 31 décembre 2007

Il s'agit de s'assurer, avant même qu'elle soit constituée, que l'équilibre économique de l'Université de Strasbourg est réalisé.

Les résultats 2007 des universités Marc Bloch et Robert Schuman ainsi que ceux de l'IUFM et du Pôle européen ont été produits à la mission dans des délais normaux ; des ajustements mineurs devraient toutefois encore intervenir mais ils ne sont pas de nature à troubler l'analyse. De son côté, l'université Louis Pasteur, qui a tardé à produire ses résultats, considère que ces derniers ne présentent, à la date du 18 février, qu'un caractère provisoire, ce qui, compte tenu des volumes concernés, ne permet pas à la mission de stabiliser l'analyse. Les chiffres et commentaires ci-dessous donnent néanmoins une idée de l'importance des principaux ratios de la future université unique mais, leur qualité n'étant pas avérée⁶, ils sont à prendre avec précaution.

Le fonds de roulement, d'un montant de 76,5 M€ sous réserve des retraitements nécessaires au regard des observations faites dans les différentes annexes budgétaires et financières, correspond à six mois de dépenses globales des cinq budgets agrégés et équivaldrait à 70 jours⁷ dans le cadre d'un budget global de 400 M€.

Le besoin en fonds de roulement, d'un montant de 10,7 M€, provient essentiellement de la structure de financement de l'exploitation de l'ULP ; il pourrait probablement être réduit par un recouvrement plus rapide des créances et par une amélioration de la qualité budgétaire.

La trésorerie, d'un montant de 67 M€, apparaît aujourd'hui d'un niveau convenable mais aura à être suivie de très près si l'UdS se voyait transférer la masse salariale de l'Etat.

Au vu des résultats dégagés par l'exercice 2007⁸, la mission incite les universités à, en 2008 :

- maîtriser leurs dépenses de fonctionnement,
- contenir leurs dépenses de personnel,
- développer leurs ressources additionnelles,
- veiller à assurer l'équilibre économique du SAIC ULP industrie qui, bien qu'il s'en soit rapproché en 2007, a un impact anormalement négatif sur le niveau de trésorerie.

⁶ A l'ULP, une dotation aux amortissements qui diminue de 1,7 M€ en 2007 par rapport à 2006 ; à l'IUFM, une trésorerie non ajustée dans le bilan pour 1,1 M€.

⁷ Dans un premier temps, le transfert de la masse salariale de l'Etat ne devrait pas avoir d'impact sur le montant du fond de roulement.

⁸ Comptes de résultat et bilans fonctionnels sont joints en annexes 9 et 10.

1.2.2. Une culture commune à construire pour conduire une analyse financière de qualité

D'ores et déjà les établissements sont invités à travailler sur leur approche des différents concepts qui sont au cœur de l'analyse financière : fonds de roulement, reports, flux intra groupes (charges communes, prestations internes⁹).

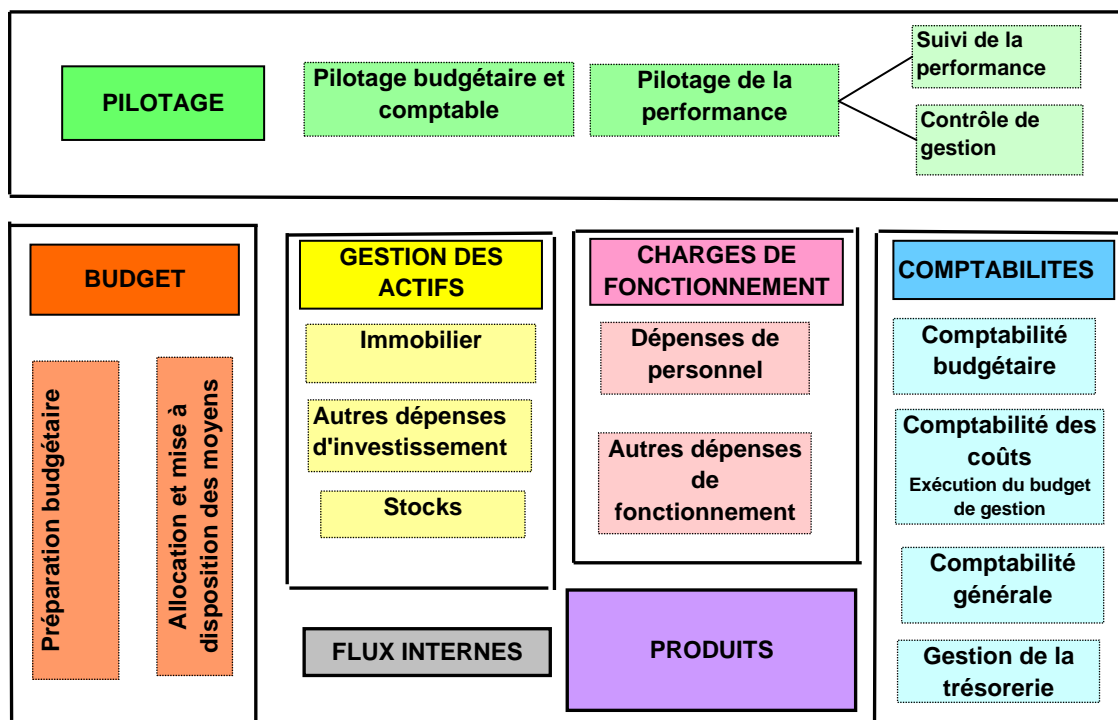
Ils devront également procéder à la construction d'un plan comptable unique¹⁰ à l'Université de Strasbourg. Ce travail d'harmonisation concernera, d'abord les trois universités ensemble, puis celles-ci avec l'IUFM (dont on rappelle qu'il est aujourd'hui un EPA), et enfin avec le Pôle européen, sous statut GIP.

1.3. L'UdS devra se doter d'une organisation financière solide

Le budget agrégé des trois universités, du Pôle et de l'IUFM devrait avoisiner les 150 millions d'euros ; après transfert de la masse salariale Etat, il pourrait s'élever à 400 millions. Si les structures venaient à être transférées à l'identique dans la nouvelle université, l'UdS compterait une cinquantaine de composantes et services. Il est donc essentiel que les ressources humaines affectées aux fonctions financière et comptable soient organisées au mieux des compétences aujourd'hui repérées dans les établissements.

La nouvelle organisation pourra ainsi, en veillant à la séparation des tâches, s'appuyer sur la cartographie¹¹ des activités présentée ci-dessous.

Cartographie des activités



⁹ Nature, volume, modalités de calcul des tarifs

¹⁰ dont les comptes d'imputation « fourre-tout » devraient être exclus.

¹¹ note jointe en annexe n° 11

Il faudra arrêter des niveaux de déconcentration et de centralisation suffisants pour que l'université unique dispose des marges de manœuvre financières qu'elle est en droit d'attendre et que parallèlement soit respecté le statut spécifique d'un certain nombre de composantes.

L'organisation actuelle des universités¹² présente des caractéristiques proches, voire identiques, ce qui constitue un atout :

- les fonctions de chef des services financiers et d'agent comptable sont strictement séparées ;
- les opérations budgétaires sont généralement effectuées au niveau de la composante ou unité budgétaire, avec toutefois quelques exceptions en matière de recettes ;
- le niveau d'exécution budgétaire descend souvent jusqu'aux centres de responsabilité (CR), ce qui a pour effet d'alourdir la gestion (de par la place trop grande qui leur est donnée à l'URS dans l'architecture budgétaire ; de par leur nombre excessif à l'ULP).

Cette organisation reflète deux tendances qui s'opposent :

- une préférence pour une gestion décentralisée, proche de l'émiettement, s'agissant des tâches opérationnelles,
- couplée à une concentration au niveau central d'une part prépondérante du budget (plus de 60 %) s'agissant des volumes financiers.

La future université aura à choisir entre ces deux tendances de façon à :

- optimiser les moyens humains, qui sont apparus à la mission suffisants d'un point de vue quantitatif mais insatisfaisants d'un point de vue qualitatif¹³,
- poursuivre la professionnalisation de la fonction financière telle qu'elle a été initiée par le service financier central et l'agence comptable de l'ULP vis-vis des responsables financiers des composantes,
- assurer la remontée centralisée de l'information financière,
- sécuriser la gestion, particulièrement dans la perspective du transfert des compétences. Ce point fait l'objet du développement ci-dessous.

1.4. La sécurisation de la gestion suppose d'améliorer les processus de prévision, de suivi et de contrôle budgétaires

1.4.1. La qualité de la prévision budgétaire, si elle est aujourd'hui certaine dans l'une des universités, doit devenir meilleure dans les deux autres

De grande qualité à Strasbourg III, la prévision nécessite d'être améliorée à Strasbourg I et mériterait une attention accrue à Strasbourg II. En effet, les écarts dans ces deux dernières

¹² L'IUFM différant essentiellement par le fait que l'agent comptable est également chef des services financiers.

¹³ Trop faible nombre de cadres de catégorie A et de personnels de catégorie B.

universités entre budget initial et budget rectifié en cours d'exercice portent sur des modifications substantielles, insuffisamment justifiées.

L'adoption des décisions budgétaires modificatives (DBM) semble, à l'exception de l'URS où elles se limitent à deux par an, dont une seule – mobilisant les marges de manœuvre dont l'université dispose après clôture de l'exercice N-1 – revêt de l'importance, peu pertinente. Ces DBM illustrent le **caractère assez virtuel de la prévision budgétaire** telle qu'elle est pratiquée dans deux universités. Les autorisations votées par le conseil d'administration à l'occasion de ces DBM mettent en effet en péril les fonds de roulement ; heureusement elles sont corrigées de l'exécution budgétaire, qui révèle un taux de réalisation bien inférieur aux crédits ouverts. L'exercice a cependant atteint ses limites à l'ULP s'agissant de son service d'activités industrielles et commerciales, qui a continué jusqu'en 2006 à creuser son déficit au fil des ans.

Les taux d'exécution budgétaire, même s'ils varient considérablement d'une unité budgétaire à l'autre, témoignent globalement d'une difficulté certaine à prévoir des ouvertures de crédits destinées à couvrir des besoins avérés. C'est donc à un travail de fond que la nouvelle université de Strasbourg aura à s'atteler pour améliorer, non seulement la qualité de sa prévision budgétaire mais aussi celle de son exécution.

1.4.2. Le processus d'exécution budgétaire doit gagner en efficience

Dans la perspective de la création de l'Université de Strasbourg et du transfert de compétences nouvelles, il convient de s'interroger sur l'équilibre nécessaire à trouver entre la déconcentration des tâches d'exécution budgétaire dans les composantes et une mutualisation d'une partie de ces fonctions à un niveau approprié.

Comme vu *supra*, la nouvelle dimension de l'université unique impliquera une redéfinition de l'organisation de la fonction financière. Le resserrement de la structure budgétaire s'imposera certainement mais ne pourra toutefois pas être réalisé immédiatement. Par contre, il sera plus aisé d'agir dès le départ sur le processus budgétaire lui-même.

Ainsi la déconcentration de certaines activités n'exclut pas que des regroupements s'effectuent, pourquoi pas par site géographique. Les opérations de liquidation et de mandatement auraient tout intérêt à être mutualisées au sein d'un ou plusieurs centre(s) de services partagés. Jointes à un renforcement de l'encadrement de la fonction financière, ces regroupements seraient accompagnés d'une professionnalisation plus grande des gestionnaires.

La gestion budgétaire de la recette, pour laquelle la mission a relevé des taux de rejet conséquents et non sans incidence sur les grands équilibres financiers¹⁴, devrait également faire l'objet d'une mutualisation. Les enjeux nouveaux de l'Université de Strasbourg, de par les volumes concernés, la diversité de la nature des financements, les exigences d'un recouvrement rapide, l'imposent tout particulièrement.

¹⁴ Voir annexe II ULP.

1.4.3. Le recours à des outils de contrôle interne y contribuera grandement

La démarche visant à maîtriser la qualité de ses processus internes est encore balbutiante dans la plupart des universités strasbourgeoises ; elle devra être structurée et renforcée pour faire face au volume des opérations, notamment de dépenses, sans commune mesure avec ce que chacun des établissements connaît aujourd'hui.

Dans le cadre de la réactivation des conventions de partenariat passées avec la Trésorerie générale d'Alsace, cette dernière devra être sollicitée pour mettre en place différents dispositifs de rénovation des contrôles et notamment un dispositif sélectif de visa en fonction des enjeux ou des risques sur, par exemple, telle ou telle catégorie de dépense. En relation avec l'ordonnateur, l'agent comptable pourra ainsi proposer de recourir au contrôle partenarial ou encore au contrôle hiérarchisé de la dépense mais aussi de la recette.

L'Université de Strasbourg sera ainsi bien préparée à la prise en charge des compétences nouvelles, compétences nouvelles non sans risques et sans enjeux.

2. La qualité de la gestion des personnels, constatée dans les trois universités et à l'IUFM, offre des garanties pour l'avenir mais l'exercice des nouvelles compétences demande une mutation de l'organisation et des procédures

L'Université de Strasbourg aura à gérer 4 500 personnes (en ETP) et une masse salariale de l'ordre de 250 millions d'euros, cinq fois supérieure aux masses salariales – sur budget propre – gérées actuellement par les universités. C'est un changement de dimension important qui implique une véritable mutation.

2.1. L'organisation actuelle de la gestion des ressources humaines permet la prise en charge des nouvelles compétences mais les services devront être renforcés et les personnels préparés à l'évolution de leurs tâches

2.1.1. L'organisation centralisée de la gestion facilite la définition et la mise en œuvre d'une politique d'établissement

Les trois universités ont concentré les compétences en matière de gestion administrative et financière des ressources humaines dans un service central, les composantes n'ayant qu'une fonction de boîte aux lettres, à l'exception des composantes médicales de l'ULP qui gèrent les personnels hospitalo-universitaires et leurs propres IATOS, et des IUT. Les composantes, qui ne disposent pas de structure de gestion spécifique mais d'un simple correspondant, sont essentiellement un relais d'information pour les personnels. Elles retrouvent naturellement un

pouvoir d'initiative dans la procédure de recrutement des enseignants-chercheurs et des contractuels et sont responsables de la gestion des services des enseignants-chercheurs et des heures complémentaires, même si la définition et le suivi des enveloppes d'heures sont effectués au niveau central.

Cette organisation centralisée a été clairement adoptée par l'ULP et l'URS pour permettre une politique d'établissement et faire entrer les composantes dans cette logique. Elle fait l'objet d'un consensus, au moins au sein de l'ULP.

Cette organisation est également efficiente. Les services de ressources humaines des trois universités sont relativement peu dotés en personnels, comme le montrent les enquêtes « fonctions » des personnels IATOS (5 % des ETP sont consacrés à la fonction ressources humaines à l'URS, 3,5 % à l'UMB, 4,5 % à l'ULP), mais les personnels sont expérimentés et produisent un travail de qualité.

Dans la perspective de la création de l'Université de Strasbourg, une centralisation de la gestion des personnels aurait sans doute les mêmes avantages. Il reste à définir l'organisation interne d'un tel service en tenant compte de la place plus importante et cruciale prise par la gestion des emplois et de la masse salariale.

En outre, l'existence d'un pôle interuniversitaire pour les pensions constitue également un atout dans la perspective de la fusion des universités.

2.1.2. La gestion intégrée mise en place dans deux universités permet d'avoir une vision globale, administrative et financière, de la gestion des personnels

L'ULP et l'UMB ont adopté une gestion intégrée, les mêmes agents effectuant la gestion administrative et la préliquidation de la paie. L'URS, qui a mis en place plus récemment – en 2003 – un service centralisé de gestion des personnels, a différé cette seconde étape de sa réorganisation mais le bureau des traitements est intégré dans le service, lui-même de petite taille.

Les agents concernés ont ainsi une compétence large et savent faire le lien entre les décisions administratives et leurs conséquences financières, même s'il ne leur revient pas de les chiffrer et de les prévoir budgétairement. En outre, la gestion est de qualité ainsi que le prouvent les rejets rares de la paie. Cette organisation a également l'avantage de donner aux personnels gérés un seul interlocuteur, aussi bien pour la gestion de leur carrière que pour les questions relatives à leur traitement. Elle devrait être privilégiée dans l'organisation future pour la gestion individuelle des personnels. La gestion prévisionnelle des emplois et de la masse salariale relève d'une autre logique et appelle des compétences spécifiques qui nécessitent des personnels dédiés à cette fonction.

2.1.3. Les services souffrent cependant de certaines faiblesses qu'il faudra corriger

L'encadrement de la fonction RH est peu nombreux dans les trois universités. Les catégories A ne représentent au total que 7,5 ETP sur 67,2 consacrés à la fonction, soit 11,2 %, les catégories B, 25,7 % – elles constituent l'encadrement des bureaux – et les catégories C, 42,6 % ; 20,5 % des agents sont des contractuels, essentiellement de catégorie C également. Cette répartition pouvait convenir dans le cadre d'une gestion purement administrative mais les fonctions d'étude et de prévision devront être développées et nécessiteront des personnels de conception. Des repyramidages ont été effectués dans toutes les universités mais la priorité a souvent été donnée par le passé aux fonctions d'appui à l'enseignement et à la recherche (à l'ULP notamment) ; la prise en charge des nouvelles compétences doit faire revenir au premier rang les besoins de la gestion et, en particulier, de la gestion des ressources humaines.

La mission s'est étonnée du nombre peu important dans certaines universités de personnels de l'ASU par rapport aux ITRF, alors qu'ils sont, par définition, des spécialistes de l'administration : un rééquilibrage entre les catégories de personnels pourrait se justifier dans ces fonctions à l'avenir.

L'âge et l'ancienneté des personnels des services RH sont assez différents selon les universités mais il existe dans l'ensemble un réel potentiel à la fois d'expérience et d'adaptabilité qui devrait permettre de trouver les compétences nécessaires et d'accompagner les évolutions en cours. C'est à l'ULP que les gestionnaires ont la plus grande ancienneté dans leurs fonctions (plus de 85 % ont plus de huit ans d'ancienneté) ; les gestionnaires de l'URS sont plus récents (30 % ont entre un et deux ans d'ancienneté). A l'UMB, 50 % des personnels du service des ressources humaines ont entre deux et six ans d'ancienneté ; une bonne partie de l'encadrement a été renouvelé amenant des personnels jeunes et motivés, disponibles pour des missions nouvelles.

De toute façon, un effort important de formation des personnels à leurs nouvelles tâches et aux nouveaux outils sera nécessaire et les universités doivent s'y préparer dès maintenant. Il s'agit d'une toute première priorité et les plans de formation doivent pouvoir être mis en œuvre dès que les personnels connaîtront leur nouveau poste.

2.2. La gestion des emplois et de la masse salariale doit être mieux organisée et plus outillée

C'est évidemment le point le plus sensible du transfert des compétences et la mission d'audit n'a pas tous les moyens d'apprécier, en particulier, la capacité des universités à gérer la masse salariale Etat dans la mesure où cela n'a pas été jusqu'à maintenant leur préoccupation. Néanmoins, à partir de la gestion de la masse salariale sur budget propre et compte-tenu des outils existants, des recommandations peuvent être faites pour fiabiliser la gestion future de la masse salariale Etat.

2.2.1. La consommation et l'occupation des emplois sont bien suivies mais sans véritable prospective et de façon parfois artisanale

L'ULP comme L'URS font un suivi très attentif des mouvements d'emplois et de leur occupation. Il est quotidien pour les emplois IATOS et se concentre sur les périodes de recrutement pour les enseignants. La mission d'audit a toutefois été étonnée de voir que ce suivi pouvait être manuel au sein de l'ULP. Il permet, en tout cas, d'utiliser rapidement les emplois disponibles et de les mutualiser, ce qui rend possible, par exemple, la définition de priorités de remplacement des IATOS et la définition d'une politique d'établissement pour les recrutements d'enseignants invités ou d'ATER.

Des données statistiques nombreuses et diverses existent partout, réunies par des cellules statistiques, d'études ou/et de pilotage qui ont été récemment installées ou renforcées ; elles portent notamment sur les catégories de personnels, les départs en retraite, les fonctions exercées par les IATOS et les enseignants (ULP) etc. Des bilans sociaux, plus ou moins complets et à jour selon les universités, ont été également établis¹⁵. Ces informations éclairent les décisions en matière de recrutement et de redéploiement mais elles n'alimentent que partiellement des tableaux de bord, parfois peu opérationnels pour des décideurs. Un schéma prévisionnel des emplois et des compétences n'a, pour l'instant, été élaboré nulle part.

2.2.2. La gestion de la masse salariale sur budget propre n'est actuellement entièrement sécurisée dans aucune université

La masse salariale gérée par les universités représente globalement un montant de 50,6 M€, soit un peu plus de 20 % de la masse salariale totale mais la proportion est différente selon les universités ; elle atteint le tiers pour l'université Robert Schuman.

La prévision et le suivi de cette masse salariale apparaissent artisanaux. A l'URS, la prévision budgétaire s'appuie essentiellement sur la reprise de la consommation antérieure et le suivi se limite à vérifier mensuellement la disponibilité des crédits pour la paie. L'ULP a une prévision plus fine – elle prend en compte, par exemple, les effets de la « carrière » des contractuels sur la masse salariale prévisionnelle – et désormais informatisée grâce à un logiciel de base de données. Cependant, la prévision de consommation, mois par mois, n'est faite ni au niveau central ni au niveau des composantes, si bien que le bureau de gestion des personnels sur ressources propres et le service financier se voient contraints chaque mois de consacrer deux personnes pendant deux jours pour corriger manuellement les anomalies résultant de l'insuffisance, non anticipée, des crédits de certains « centres de responsabilité ». Le suivi de la masse salariale, par composante, n'est effectué nulle part. Il n'est pas davantage élaboré de prévision pluriannuelle.

La gestion des heures complémentaires est plus ou moins rigoureuse. L'absence de maîtrise de l'offre de formation explique une inflation des heures complémentaires à l'université Marc Bloch et les services des enseignants-chercheurs y sont peu suivis malgré l'outil performant (AMADEUS) dont dispose l'université Les deux autres universités ont mis en place des

¹⁵ Sauf à l'URS

procédures plus formalisées de suivi des services et de gestion des heures mais des progrès sont possibles dans la connaissance et l'encadrement du coût des formations, l'analyse des besoins des UFR, le suivi effectif des services des enseignants-chercheurs et le suivi de la consommation des heures.

Les recrutements de personnels contractuels sont bien encadrés dans deux universités. L'ULP s'est, par exemple, dotée d'un « statut » des personnels contractuels décrivant précisément la procédure à suivre mais, sauf pour les contractuels dits « valorisation », il n'existe pas de véritable contrôle financier au moment du recrutement. L'URS a également élaboré une procédure de recrutement associant les composantes et le SRH et prévoyant une commission de recrutement. Le service financier vérifie, quant à lui, la possibilité financière de procéder aux recrutements envisagés. Ces procédures devront être harmonisées et prévoir des contrôles financiers systématiques. Elles devront surtout s'appliquer sans délai à tous les contractuels de l'UdS, quelles que soient leur origine et leur mission.

D'une façon générale, les relations entre les services de ressources humaines et les services financiers devraient être plus étroites qu'elles ne le sont actuellement. L'Université de Strasbourg devra en outre définir des procédures rigoureuses de prévision et de suivi de la masse salariale et les formaliser.

2.2.3. *Les outils de gestion devront être adaptés*

La première étape va consister à uniformiser les outils informatiques de gestion. Toutes les universités utilisent HARPEGE pour la gestion administrative, GIRAFE pour la préliquidation de la paie, et ASTRE pour la paie des personnels sur budget propre. Par contre, pour la gestion des heures complémentaires, les choix divergent : SOSIE (GEISHA) est utilisé dans deux universités, AMADEUS dans la troisième et PROTEE à l'IUFM. Des logiciels variés sont ensuite utilisés, pour la gestion des primes, la gestion du temps de travail, la gestion des emplois du temps, la gestion des contrats de vacataires etc. Une analyse comparative s'impose pour permettre de sélectionner les plus efficaces pour l'UdS.

Il s'agit aussi de fiabiliser les données figurant dans ces applications et tout spécialement, de façon urgente, dans HARPEGE et GIRAFE. L'ULP et l'URS vérifient régulièrement les données HARPEGE mais il conviendra à l'avenir que cette fonction de contrôle qualité des données soit bien identifiée et organisée au sein de l'UdS. Par ailleurs, la définition de la masse salariale à transférer rend nécessaire une vérification des codages utilisés dans GIRAFE afin de s'assurer que l'affectation dans les établissements des personnels rémunérés sur budget de l'Etat est bien exacte. Cet exercice doit être fait rapidement en liaison avec le rectorat et la Trésorerie générale.

L'absence, actuellement, d'interfaces entre les logiciels, en particulier HARPEGE et GIRAFE ou ASTRE¹⁶ ne pourra perdurer avec des volumes à gérer beaucoup plus importants. Il faut donc que les universités soient très attentives à l'interfaçage des applications de gestion qu'elles vont adopter, en particulier de gestion de la masse salariale.

¹⁶ L'interfaçage est en cours entre Harpège et Astre

L'UdS doit enfin être dotée de nouveaux outils. Les universités doivent faire un choix de logiciel de gestion de la masse salariale qui corresponde à leur volonté de réaliser, ou non, la paie en interne. Les universités strasbourgeoises se sont portées volontaires pour expérimenter le logiciel POEMS dont l'adoption est un préalable à la paie à façon par la Trésorerie. Il conviendra qu'elles s'assurent que leur système informatique de gestion des ressources humaines est bien compatible avec ce logiciel.

Une amélioration des outils de gestion des services des enseignants, des heures complémentaires¹⁷ et des emplois du temps est également souhaitable. Par ailleurs, un suivi manuel des emplois, tel qu'on le pratique à l'ULP, n'est plus guère envisageable dans le cadre de l'Université de Strasbourg.

2.3. La prise en charge de la paie en interne n'est pas aujourd'hui une priorité

Les gestionnaires des universités ne sont pas opposés à la prise en charge de la paie qu'ils considèrent être l'aboutissement naturel de leur gestion et la qualité avérée de la préliquidation limite les risques techniques de cette prise en charge.

Cette hypothèse doit donc être étudiée dans le cadre de la création de l'UdS et au regard du volume des paies à faire (plus de 6 000) ainsi que de la disponibilité et de la compétence des personnels. Toutefois, l'organisation actuelle de la paie sur budget propre n'est pas totalement convaincante, notamment à l'ULP, et le coût relativement modeste de la paie à façon peut faire pencher le choix en ce sens. On remarque d'ailleurs que l'URS a déjà confié à la Trésorerie générale la paie des vacataires enseignants non titulaires sur budget propre¹⁸.

La proposition de la mission est plutôt de ne pas encombrer la gestion par cette nouvelle tâche mais, dans la mesure où les choix de logiciels (de gestion de la masse salariale et de la paie) dépendent du choix de faire ou non la paie en interne, la décision, quelle qu'elle soit, ne peut être différée.

3. Le transfert de la gestion du patrimoine présente un réel intérêt pour l'Université de Strasbourg mais des mesures préalables sont nécessaires

La compétence patrimoniale n'est pas de droit mais sa dévolution faciliterait la constitution de la future Université de Strasbourg. Le dossier est cependant loin d'être prêt. Le patrimoine est insuffisamment connu, sa comptabilité n'est pas en ordre, sa sécurité est obérée. Pour autant, les universités strasbourgeoises disposent d'atouts incontestables : une forte unité de lieu, l'existence d'un des cinq plus gros patrimoines universitaires français (557 605 m²), la

¹⁷ Une étude est en cours pour développer les capacités de GEISHA

¹⁸ Pour éviter, en l'occurrence, de payer des cotisations aux ASSEDIC pour des personnes ayant un emploi principal

possession d'immeubles de prestige et, enfin, la présence d'équipes techniques disponibles pour la fusion. Il faut maintenant que la réflexion sur l'avenir du patrimoine universitaire strasbourgeois s'engage directement. Elle est indispensable, même si la compétence patrimoniale venait à ne pas être transférée. La future Université de Strasbourg a besoin de la symbolique d'une présidence affichée, de services centraux rassemblés. Dès maintenant, les autorités universitaires doivent conduire une étude de faisabilité leur permettant de bâtir un schéma directeur.

3.1. Le patrimoine ne peut être transféré en l'état

Les trois universités strasbourgeoises actuelles et l'IUFM disposent d'un patrimoine en large part remarquable. Sa valeur financière est beaucoup plus importante que n'en font état les bilans comptables. La grave insécurité de certains bâtiments, ou encore les problèmes d'accessibilité des handicapés constituent une difficulté indéniable. Il ne serait donc pas opportun pour l'instant de transférer la compétence ; en revanche, la future Université de Strasbourg a en son sein toutes les potentialités pour le faire à moyen terme.

3.1.1. Un patrimoine bien situé, voire prestigieux

Une situation géographique appréciable, des emprises foncières importantes

Le campus central (historique et Esplanade) des universités strasbourgeoises est situé à vingt minutes à pied à l'Est de la cathédrale ; il en va de même pour le campus médical à l'Ouest. C'est là un atout exceptionnel. Strasbourg est une ville étudiante.

Architecturalement et fonctionnellement, ce patrimoine est typé. À l'ordonnement néo-classique du campus historique s'oppose l'hétérogénéité du nouveau campus de l'Esplanade qui n'a pas su garder son caractère aéré d'origine. Enfin, des campus annexes ont été aménagés en dehors de Strasbourg, à Illkirch et à Cronenbourg, sans oublier les implantations particulières de l'IUFM dans Strasbourg et dans les départements alsaciens.

Dans Strasbourg même, les emprises foncières exclusivement dédiées aux universités représentent un peu plus d'une centaine d'hectares. La densité de construction sur le campus de l'Esplanade ne permet pas d'envisager de nouvelles constructions dans cet espace, sauf à le défigurer définitivement et à le rendre peu vivable.

L'avenir du développement de la future université de Strasbourg se joue donc hors de son cœur (campus historique, Esplanade et Forêt noire). Certes les campus extérieurs (Illkirch et Haguenau) ne sont pas saturés mais ne faudrait-il pas néanmoins étudier la perspective d'acquisitions de réserves foncières à proximité de l'aéroport dont la desserte par les transports en commun est en cours d'amélioration ? En tout état de cause, une réflexion sur les besoins à l'horizon 2020 est indispensable en liaison avec la Communauté urbaine de Strasbourg.

Une priorité donnée à la recherche, spécialement à l'ULP

Malgré des effectifs en stagnation et des constructions nouvelles, les établissements disent connaître des difficultés pour trouver des salles pour les étudiants. Cela résulte sans doute de la mise en place du LMD, ou encore des modalités de gestion des salles (la mutualisation est-elle suffisante ?). C'est aussi que les besoins croissants de la recherche l'emportent sur les autres besoins. En effet, les surfaces dévolues à l'enseignement représentent 30 % des locaux et celles dédiées à la recherche 27 %. À l'université Louis Pasteur, il s'agit respectivement de 23 % et de 37 %.

3.1.2. Un patrimoine à forte valeur financière

Une valeur des biens sous-estimée

Hors IUFM, le patrimoine de la future Université de Strasbourg a été estimé à 292,6 M€. Cette valeur patrimoniale est probablement sous-estimée, notamment pour les bâtiments du campus historique et de la rue de la Forêt noire.

Une budgétisation irréaliste

Les inscriptions au bilan sont inadaptées. L'URS n'a pas inscrit de valeur à son bilan, l'ULP a inscrit une valeur (49 M€) très éloignée de l'estimation domaniale (210,4 M€), seule l'UMB a porté à son bilan la valeur domaniale (32,5 M€).

À l'évidence, une opération vérité s'impose :

- *a minima*, il convient d'inscrire au bilan la valeur donnée par les Domaines ;
- au mieux, il conviendrait d'adopter les nouvelles normes comptables, c'est-à-dire la valeur potentielle de revente, valeur qui évolue au fil des ans.

La politique d'amortissement doit être revue, y compris en s'inspirant de la nouvelle réglementation¹⁹.

En raisonnant, non pas en termes comptables, mais à partir de critères techniques, c'est une somme de l'ordre de 13 M€²⁰ qu'il faudrait réserver chaque année. C'est à ce prix que le patrimoine pourra être correctement entretenu et donc pourra être bien utilisé.

Par ailleurs, il faudrait ajouter, soit dans le même haut de bilan, soit hors bilan, des données comptables identiques relatives aux différents campus (valeur vénale du foncier, de la voirie et des réseaux, amortissements ou provisions sur ces bases).

¹⁹ Instruction n°06-007-M9 du 23 janvier 2006.

²⁰ 9 M€ pour les bâtiments, 3 pour les équipements, 0,75 pour les réseaux classiques, 0,5 pour les réseaux technologiques. Rapporté à la surface, c'est un coût annuel d'environ 21€ au m².

3.1.3. Un patrimoine avec de sérieux problèmes de sécurité

Un état général hétérogène

L'examen comparatif des réponses fournies par les trois universités strasbourgeoises et l'IUFM à l'enquête de la DGES (contrats quadriennaux) laisse penser que la pratique déclarative ne traduit pas une vérité objective.

S'agissant de la sécurité incendie, il conviendrait de faire un tri entre les avis défavorables. La commission consultative de sécurité pour Strasbourg ne délivre pas d'avis favorables à l'ouverture si l'ensemble des prescriptions qu'elle impose n'est pas respecté. Cependant les 31 avis défavorables enregistrés (26 à l'ULP, 3 à l'UMB, 2 à l'URS) ne correspondent pas à des risques identiques²¹.

Quant à la solidité des bâtiments et l'état de leurs façades, la vigilance des équipes techniques des trois universités actuelles doit être maintenue.

Pour la sécurité des campus, secteur qui bénéficie à juste titre d'un service et d'une approche technique spécifiques, deux questions se posent :

- quel est l'état exact des réseaux ? Quels problèmes de sécurité potentiels peuvent-ils poser ?
- comment gère-t-on, sur le campus de l'Esplanade, les différents flux de circulation ?

Enfin, la mission a plaisir à souligner que l'accessibilité des handicapés, même si elle n'est pas encore au niveau optimum, est en assez bonne voie. Des efforts importants et coûteux ont été faits, les difficultés techniques sont réelles mais la volonté est bien là.

Distinguer entre enseignement et recherche

La question vaut quasi exclusivement pour les composantes scientifiques de l'université Louis Pasteur. Elle mêle étroitement dans ses locaux les fonctions d'enseignement et de recherche. Tout en comprenant l'intérêt pédagogique d'une telle mixité, on ne peut, en l'espèce, qu'en souligner les effets pervers en termes de sécurité et d'économie. Ces effets négatifs sont particulièrement visibles en chimie (tour IGH), en géologie (amphithéâtre), voire en médecine (IGH).

3.2. La réflexion sur son avenir est balbutiante

Le projet politique de l'Université de Strasbourg, tant pour la formation que pour la recherche, doit être précisé. Sur ces bases, un schéma directeur immobilier doit être établi et des schémas directeurs opérationnels par campus définis. Un accompagnement par des programmistes est nécessaire ; dans l'immédiat, il conviendrait de dégager une enveloppe de l'ordre de 150 000 € à cette fin. La mise en œuvre d'une telle politique ne peut se limiter au rapprochement et à la restructuration des fonctions techniques telles qu'elles s'exercent

²¹ Les risques observés dans certains bâtiments de l'université Louis Pasteur étant beaucoup plus préoccupants (amphithéâtre de géologie, tour de chimie).

aujourd'hui dans les trois universités strasbourgeoises. La fonction patrimoniale nécessite la création d'un pôle spécifique au sein de la future Université de Strasbourg, à l'instar de ce qui est prévu, par exemple, pour les fonctions budgétaires et financières ou de gestion des ressources humaines

3.2.1. La problématique générale reste à établir

Des priorités doivent être dégagées

Quatre objectifs, de natures très différentes, s'imposent à très court terme²² :

- loger la présidence et les services centraux de l'université de Strasbourg ;
- conduire une étude de faisabilité sur l'ensemble du patrimoine ;
- assurer la sécurité²³ ;
- mettre en œuvre une politique d'assurance.

L'installation du président de l'Université de Strasbourg et des services administratifs centraux au 1^{er} janvier 2009 dans de bonnes conditions non de confort mais de visibilité symbolique, permettra de marquer la naissance de l'institution. Il serait hautement souhaitable que ce soit sur le campus historique.

L'étude de faisabilité serait à conduire d'ici le printemps. Il y a urgence si on veut que le calendrier puisse se dérouler convenablement. Il est en effet nécessaire que les premières décisions soient prises avant les vacances d'été. L'étude devrait décrire à grands traits l'état du patrimoine existant, exposer les contraintes de toute nature (pédagogiques et de recherche, urbanistiques et architecturales, réglementaires, en particulier en matière de sécurité), décrire les enjeux (toujours à partir des mêmes champs de réflexion), évaluer quelques hypothèses de court terme (présidence) et de long terme (quid de la Tour de chimie), proposer un calendrier précis pour l'ensemble des processus à conduire (schéma directeur et décisions du CA ; études et travaux). Elle pourrait aussi examiner les différentes possibilités de rationalisation et d'optimisation du patrimoine avec les éventuelles cessions mais aussi les partenariats à développer avec les collectivités territoriales (notamment sur le campus de l'Esplanade ou encore à Illkirch).

Pour l'instant, les universités ont une politique *a minima* en ce qui concerne les assurances. Dans l'hypothèse d'une dévolution, cet aspect devra être examiné de façon approfondie.

Elles doivent se traduire dans un schéma directeur

Les priorités du long terme seront à traduire dans un schéma directeur dont l'adoption devrait constituer un moment fort de l'affirmation de l'université de Strasbourg et de ses grands choix politiques.

²² Une première esquisse de calendrier donne les éléments suivants pour la seule présidence : octobre 2008, cahier des charges ; janvier 2009, installation provisoire ; février à avril 2009, concours de maîtrise d'œuvre ; mai à décembre, études et déménagement (BD du lycée Jean Rostand pour l'opération tiroir) ; janvier 2010 à juin 2011 : travaux.

²³ Dans l'immédiat, deux priorités : la fermeture de l'amphithéâtre de géologie et la réflexion sur l'avenir de la Tour de chimie.

À partir d'une définition de l'université, de son rôle, de sa place à l'horizon 2020, les principes fondateurs du schéma directeur pourraient être présentés en trois blocs :

- l'image de l'université avec le logement de la présidence en un lieu symbolique, le regroupement des services centraux et la réorganisation paysagère du campus de l'Esplanade²⁴ ;
- la rationalisation des implantations et occupations avec la séparation des fonctions d'enseignement et de recherche ;
- la stratégie domaniale avec les adaptations du présent patrimoine, les choix à faire en matière de cessions et d'acquisitions (constitution de nouvelles réserves foncières).

L'adoption du schéma directeur pourrait conduire à une première dépense de l'ordre de 50 M€²⁵ pour le logement de la présidence et des services centraux, la destruction (ou réhabilitation) de la Tour de chimie, l'aménagement paysager du campus de l'Esplanade, y compris la mise en sécurité complète des réseaux.

À cette somme, il faudrait ajouter les 13 M€ nécessaires annuellement afin de maintenir le reste du patrimoine en état. C'est dire l'importance de l'enjeu financier ; mais la nature, la localisation et la visibilité symbolique du patrimoine conduisent à penser que le sujet en vaut la peine.

3.2.2. L'organisation de la fonction patrimoniale doit être repensée

L'intérêt d'un pôle de compétence affirmé

La future Université de Strasbourg peut envisager de solliciter, à terme, la compétence patrimoniale. Elle doit s'organiser en conséquence : elle ne peut se contenter d'agréger les différents services techniques, quelles que soient leurs qualités et la réalité de la préparation de la fusion. L'Université aura à maîtriser, conceptuellement, la définition et la mise en œuvre d'un schéma directeur d'envergure. De même, il lui faudra assumer, en permanence et dans tous ses aspects, les besoins d'un patrimoine divers et parfois prestigieux.

Il faudrait donc, sous l'autorité d'un directeur du patrimoine, placé au même rang que le directeur des affaires financières ou des ressources humaines, prévoir une organisation en sept pôles : les cinq prévus dans l'actuel projet d'organigramme (patrimoine, constructions, maintenance, télégestion, ERP) auxquels s'ajouteraient un pôle foncier et un pôle juridico – financier, ce dernier étant chargé du suivi des opérations complexes (mandat, partenariat public – privé). Dans cette direction ou séparé, mais en tout état de cause très coordonné, un « service intérieur » renforcé devrait assurer l'ensemble de la logistique du quotidien (entretien, transports, surveillance des accès...). On pourrait aussi mettre en place par grands

²⁴ Cette réorganisation pourrait donner lieu à un concours avec des équipes pluridisciplinaires (urbaniste, architecte, paysagiste et économiste de la construction) à forte visibilité médiatique. Sans doute serait-il souhaitable que le cahier des charges du concours laissât ouvert la possibilité de démolir ou non la Tour de chimie, à charge pour chaque équipe de justifier par toutes raisons (fonctionnelles, esthétiques et économiques) son choix.

²⁵ A titre de comparaison, les crédits prévus au CPER 2007-2012 pour les universités de Strasbourg se montent à 117 M€.

sites géographiques²⁶ des services de gestion des salles, dotés des outils logiciels appropriés, pour optimiser, au bénéfice de toutes les composantes, les locaux d'enseignement, la vice-présidence pédagogique devant être proche de ces services afin de veiller à la bonne couverture tant quantitative que qualitative des besoins de l'enseignement.

Il conviendrait également de prévoir, soit au sein de la direction financière (cellule contrôle de gestion) soit au sein de la direction patrimoine, un suivi des coûts engendrés par le patrimoine (maintenance, nettoyage, sécurité, fluides...).

Enfin une réflexion devrait être entreprise sur les modalités de dotation aux composantes, l'objectif recherché étant de les responsabiliser sur leurs coûts et, s'agissant plus particulièrement des laboratoires, de les faire mieux participer à leurs frais d'infrastructures.

Comme aujourd'hui, la coordination avec un service unique d'hygiène et sécurité sera à rechercher.

Les choix ultérieurs

Compte tenu des premières approches financières et, à un moindre degré, de l'importance et de la complexité des opérations à conduire, le service du patrimoine, et même tel qu'il vient d'être redéfini, fort d'un plus grand nombre d'agents que celui des actuels services techniques, ne sera pas nécessairement en mesure de tout faire directement. En revanche, il faudra qu'il ait la capacité, notamment pour les délégations de maîtrise d'ouvrage sous toutes leurs formes, de suivre directement le travail de ses futurs partenaires.

De ce fait, il serait sans doute utile que dans l'étude de faisabilité soient examinées, même sommairement, deux approches:

- quels dossiers pourraient relever des procédures, qui ne posent pas de problèmes aux équipes en place, de la délégation de maîtrise d'ouvrage et du mandat ?
- dans quels champs, au double sens géographique et fonctionnel, pourrait-on explorer la mise en place de partenariats public-privé ?

²⁶ Dans le domaine de la gestion des locaux, comme du suivi technique ou du service intérieur, les choix de mode de gestion peuvent osciller entre centralisation ou décentralisation ; dans le contexte de l'UdS, il semble que les formules mixtes soient à privilégier.

4. Pour tirer parti de l'autonomie, l'Université de Strasbourg devra confirmer sa capacité de pilotage et améliorer l'organisation de ses systèmes d'information

4.1. La maîtrise du pilotage budgétaire présente des niveaux inégaux selon les établissements mais pourrait s'affirmer si certains acceptaient d'abandonner leurs pratiques

En termes de gestion budgétaire et financière, les enjeux mixent ceux qui sont directement liés aux nouvelles libertés données aux universités et ceux qui découlent des nouvelles responsabilités qui leur sont attribuées.

Les enjeux ouverts par les nouvelles libertés :

- l'accroissement du périmètre du budget des universités et la mise en jeu de la fongibilité asymétrique, enjeu décuplé à Strasbourg par la mise en commun de cinq²⁷ budgets aujourd'hui distincts ;
- la plus grande maîtrise de l'utilisation des subventions consécutive à la réduction du fléchage des crédits ;
- le nouvel horizon temporel du budget avec la possibilité d'une visibilité pluriannuelle.

Les enjeux ouverts par les nouvelles responsabilités :

- le respect des plafonds de gestion fixés par l'Etat ;
- la certification annuelle des comptes.

Comment les trois universités strasbourgeoises et l'IUFM d'Alsace peuvent-ils faire face au mieux à ces enjeux au vu de l'état de leurs gestions respectives ?

Pour répondre à cette question, cinq champs apparaissent particulièrement stratégiques.

4.1.1. L'architecture budgétaire de 2009 nécessitera d'être mise en adéquation avec l'activité de recherche et l'offre de formation présentées par l'UdS

Partant d'une cinquantaine de composantes et services, mettant en place des *collegiums*²⁸, la nouvelle Université aura à décider du nombre d'unités budgétaires inscrit à son arborescence mais aussi de celui des centres de responsabilité. Le nombre actuellement excessif à l'ULP des centres de responsabilité apparaît à la mission comme constituant un handicap à la gestion d'un budget global de 400 millions d'euros.

²⁷ Cinq avec le Pôle européen.

²⁸ Les *collegiums* auront-ils une identité dans l'arborescence budgétaire ... ?

Les efforts devront en outre porter sur la réduction du nombre et la redéfinition du rôle des services centraux et communs. Des regroupements entre services, notamment gérés en SACD, seront ainsi inévitables.

Une université de cette taille doit, en tout état de cause, présenter une architecture budgétaire lisible de tous, au service de la politique de l'établissement.

4.1.2. La lettre de cadrage annuelle sera l'expression d'un portage politique du processus budgétaire au plus haut niveau de l'université

Point de départ de la procédure budgétaire, **la lettre de cadrage annuelle signée du président** de l'université doit fixer les grandes lignes du budget, traduction financière de la décision politique, en faisant le lien entre la stratégie de l'UdS et la mobilisation des ressources disponibles. Il est important que le cadrage budgétaire soit structuré en termes de calendrier et de contenu.

La lettre de cadrage doit perdre en technicité et gagner en pertinence stratégique²⁹. Elle a pour objet, en lançant le débat, de fixer les orientations budgétaires stratégiques de l'établissement dans sa globalité et, à l'issue de la discussion, d'en déduire les orientations des budgets des composantes.

Il lui faudra d'abord traduire tout à la fois les axes stratégiques que l'Université a définis au travers de son projet et les objectifs inscrits dans son contrat quadriennal 2009-2012. Elle s'emploiera ensuite à lister et évaluer les différentes ressources dont dispose l'établissement puis détaillera les différentes priorités qu'il se fixe et sur lesquelles il convient de mobiliser les moyens disponibles.

Détailler les priorités du projet d'établissement ne devrait pas poser problème puisque les universités travaillent depuis de nombreux mois sur le contrat quadriennal de l'UdS. L'exercice ne sera certainement pas aussi aisé la première année (quand on dit la première année c'est très bientôt, c'est juin 2008) pour recenser et évaluer les différentes ressources mobilisables.

C'est pourquoi la mission estime essentiel que l'équipe présidentielle s'appuie largement sur l'analyse financière rétrospective des exercices 2005, 2006 et 2007 des trois universités, sans oublier celle que pourra lui produire l'IUFM. La préparation budgétaire devrait d'ailleurs, dans les universités, systématiquement se fonder sur des éléments de diagnostic : analyse de l'exécution de l'exercice précédent mais aussi analyse de la situation financière. Pour la préparation du budget 2009, ce travail doit commencer dès le printemps 2008 et intégrer les éléments d'exécution de l'exercice 2007 mais aussi ceux de l'analyse financière rétrospective 2005-2007 au moins.

²⁹ Ce qui correspond aux pratiques, relativement exemplaires en ce domaine, de l'université Robert Schuman.

4.1.3. *Le budget devra reposer sur une procédure partagée incluant, dans sa version budget de gestion, un volet performance*

Le budget doit mettre en évidence les politiques financées et ne pas se limiter à l'agrégation des budgets des composantes. Le modèle d'allocation des moyens privilégiant le principe de la reconduction devra être abandonné dans les universités qui le pratiquent dès la mise en place de l'Université de Strasbourg.

Il faut donc faire porter le vote du conseil d'administration à la fois sur un budget par nature et un budget de gestion, **budget en présentation matricielle** fondée sur les destinations LOLF, comme c'est d'ailleurs déjà le cas à l'URS.

Le budget doit trouver dès l'exercice 2009 sa dimension politique et affirmer son caractère global ; c'est d'autant plus important pour fonder l'unicité de la future université.

Ainsi, **donner toute sa place au budget de gestion**, qui retrace les objectifs de gestion correspondant aux grands axes de développement de l'établissement, apparaît essentiel au moment où les trois universités de Strasbourg et l'IUFM d'Alsace fusionnent en une seule université. Un travail de construction du budget de gestion devra être entrepris sans attendre. S'il est nécessaire que les quatre établissements harmonisent leur plan comptable, il est vital que l'Université de Strasbourg arrête ses sous-destinations et les règles qui présideront au renseignement du budget de gestion, notamment celles relatives à la répartition de l'activité des différentes catégories de personnels³⁰. De ses observations, la mission d'audit retire que beaucoup reste encore à faire sur ce volet-là. Si l'UdS se voyait transférer les nouvelles compétences en matière de GRH, elle aurait à gérer la masse salariale Etat et donc ne pourrait disposer des outils nécessaires à son pilotage qu'après avoir stabilisé son budget de gestion.

Enfin, il conviendrait d'accompagner le budget d'un **volet performance** qui préciserait les grands objectifs de l'UdS dans les différents domaines, conformément au contrat d'établissement, et permettrait d'en mesurer l'avancement.

4.1.4. *Les modalités de gestion des « réserves » nécessiteront d'être assainies*

Seule une université sur les trois, Robert Schuman, malgré un affichage peu conforme à la réglementation, fait de la gestion des « réserves »³¹ un levier d'une politique globale d'établissement.

L'université Louis Pasteur, qui bénéficie de réserves encore confortables, les subdivise dans les différentes unités budgétaires, voire les centres de responsabilité. De telles pratiques ne sauraient subsister : les composantes de l'UdS n'auront pas plus qu'aujourd'hui le « droit » de conserver à l'issue de l'exercice budgétaire les réserves générées par l'exécution de leurs budgets respectifs. Faut-il rappeler que le fonds de roulement de l'EPSCP est unique et

³⁰ Sur ce point la mission rappelle à l'ULP que le secteur santé ne saurait persister dans un positionnement contraire au budget de gestion en mode LOLF.

³¹ Excédents antérieurs « stockés » en fonds de roulement.

constitue, comme vu *supra*, le levier de la politique globale de l'établissement ? De plus, un des risques de fractionnement des réserves est que le déploiement d'énergie et de temps mis par les services pour segmenter les éléments constitutifs de celles-ci, ou plutôt du fonds de roulement, ne fasse perdre de vue les principes d'équilibre budgétaire global.

L'université Marc Bloch peine de son côté à mettre en œuvre une politique d'établissement car la construction des décisions budgétaires modificatives de reports de crédits (qui se traduisent par des prélèvements sur fonds de roulement) procèdent pour l'essentiel de l'agrégation des budgets des composantes et services.

Il est recommandé que l'ensemble des établissements strasbourgeois assainissent la gestion des réserves et des reports en revenant à une application stricte de la réglementation avant la fusion. C'est une condition indispensable pour que la future Université de Strasbourg puisse conduire une politique d'établissement.

4.1.5. L'UdS devra se doter d'une pleine capacité de projection pluriannuelle, aujourd'hui inexistante dans les établissements

Seule l'université Louis Pasteur s'est dotée d'un programme pluriannuel d'investissement (PPI) ; aucun des quatre établissements n'a mis en place une comptabilité de programme.

Comme dit *supra*, la construction du budget ne repose pas sur un diagnostic partagé. L'analyse financière rétrospective, si elle est réalisée et produite, comme c'est le cas à l'URS et à l'ULP, n'amène pas les responsables à conduire une analyse prospective, ne serait-ce qu'à un ou deux ans. Les décisions importantes sont prises sans que soient mesurés les coûts à court et moyen termes qu'elles peuvent induire.

Là où des tableaux de bord existent et sont régulièrement produits – et ils sont souvent de qualité –, l'information ne dépasse pas le cadre annuel de l'exercice budgétaire ; c'est regrettable.

4.2. Le pilotage de la gestion des ressources humaines est effectif dans certaines universités et peut inspirer le fonctionnement de l'UdS

4.2.1. L'UdS doit être en mesure d'élaborer une politique d'établissement en matière de ressources humaines, ce qui n'est pas aujourd'hui le cas de toutes les universités

La gestion des ressources humaines est bien considérée comme stratégique par les universités strasbourgeoises mais toutes n'ont pas encore une politique d'établissement très développée.

C'est en matière de recrutement d'enseignants-chercheurs que l'on trouve plus généralement l'affirmation d'une politique. Elle est fondée sur un double principe de qualité et d'ouverture, assez largement partagé par la communauté universitaire. Pour la mettre en œuvre des

procédures plus ou moins formalisées ont été mises en place. A l'URS et à l'ULP, les grandes orientations de l'établissement en matière de recherche et de formation servent de fil conducteur aux composantes dans l'élaboration de leurs propositions qu'elles sont tenues de justifier ; ensuite des discussions ont lieu, selon des modalités diverses, entre elles et la présidence sur chaque emploi à ouvrir au recrutement. L'ULP a en outre créé une commission emplois qui se prononce avant la transmission du projet au conseil d'administration. L'UMB, de son côté, a tenté d'objectiver ses choix avec un système de points attribués par le conseil scientifique et le bureau du conseil d'administration³² mais les arbitrages restent difficiles et le poids des composantes prédominant.

Toutes les universités font un réel effort d'ouverture de leurs recrutements d'enseignants-chercheurs. Ainsi la part des recrutements extérieurs est de 84 % (maîtres de conférence et professeurs) en 2006 à l'UMB. L'URS a recruté, depuis 2003, 69 % de ses maîtres de conférence en dehors de l'université et la totalité de ses professeurs, l'ULP, 61 % de ses maîtres de conférence et 39 % de ses professeurs. Des emplois sont réservés aux professeurs invités et l'ULP, notamment, s'est engagée dans une politique d'attractivité en offrant à des enseignants étrangers un accompagnement financier et matériel pour leur installation.

Les redéploiements d'emplois donnent par contre des résultats plus modestes. Ils sont quasi inexistant à l'UMB où les composantes revendiquent la propriété de leurs emplois et seule l'ULP a une politique déterminée et suivie en ce domaine. Une modification fondamentale de cet état d'esprit dans le cadre de l'UdS sera nécessaire si l'université veut tirer parti des souplesses offertes par la loi.

Sauf à l'ULP, qui a construit de longue date une politique indemnitaires, on constate que ce levier n'est pas utilisé ; les deux autres universités ont tendance à répartir les primes de façon à en faire bénéficier le plus grand nombre – aussi bien personnels enseignants qu'IATOS – et une tentative de l'URS pour moduler plus sensiblement les primes des IATOS s'est heurtée à l'hostilité des représentants des personnels qui a conduit à l'abandon du projet.

En matière de promotion, les critères de sélection des enseignants-chercheurs pour les promotions locales mériteraient d'être formalisés, comme l'a fait l'URS. S'agissant des IATOS, l'ULP est parvenue à un accord avec les représentants des personnels sur une grille des critères à prendre en compte pour juger de la valeur professionnelle des agents, qui est un modèle.

Dans le domaine de la formation des personnels, les trois universités sont actives et ont commencé à mutualiser certaines de leurs actions. A l'ULP et à l'URS, une commission technique de formation définit les orientations générales de la formation continue et valide chaque formation. Elle semble particulièrement efficace et pourrait inspirer le dispositif à mettre en place au sein de l'UdS³³. Le diplôme d'université créé à l'ULP pour valider un

³² Un point pour les disciplines sous encadrées, un point pour les demandes classées l'année précédente, un point au titre de la politique d'établissement.

³³ A l'ULP, la commission est composée du VP chargé des ressources humaines, du secrétaire général, du responsable du bureau chargé de la formation continue et des concours au sein de la division des ressources humaines, des représentants des personnels, de représentants du CNRS, du service de formation professionnelle continue et de coordonnateurs d'axes de formation continue, responsables de grands secteurs de formation.

parcours de formation professionnelle des personnels est motivant et serait certainement apprécié de l'ensemble des personnels de la nouvelle université.

4.2.2. Pour permettre à l'UdS d'utiliser toutes les marges de manœuvre offertes par la loi, des choix stratégiques doivent être faits rapidement

La répartition des compétences entre les services centraux et les composantes est un sujet crucial qui doit être traité rapidement par les universités. L'UdS comprendra plus de 40 composantes de statuts différents (UFR, instituts et écoles) et 86 unités de recherche : elle ne pourra avoir autant de politiques et de niveaux de gestion. Par ailleurs, la mutualisation des moyens offre des marges de manœuvre que l'appropriation par les composantes ne permet pas. Le développement de l'autonomie en matière de gestion des ressources humaines va donc dans le sens d'une gestion plus globale, notamment des emplois et de la masse salariale. Il convient cependant, dans la répartition des responsabilités, de distinguer d'une part, les niveaux de décision et les niveaux de gestion et, d'autre part, la nature des actes de gestion. La gestion de proximité peut aussi appeler des solutions différentes en fonction de la localisation des composantes, certains sites étant éloignés des services centraux et pouvant justifier une organisation spécifique.

Au stade actuel de la réflexion sur l'organisation de l'UdS, les *collegiums* regroupant des composantes, fédérations et unités de recherche ont pour mission de réaliser une cohérence entre l'offre de formation et l'activité de recherche. Il n'est pas prévu qu'ils soient des niveaux de gestion mais leurs propositions auront un effet direct sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. En effet, c'est bien à ce niveau que des mutualisations de moyens pourront être réalisées grâce à des regroupements de formations, que des projets seront montés, et que le lien pourra être établi, par grand secteur, entre les évolutions de la recherche, de la formation et l'évolution nécessaire à moyen terme des compétences des enseignants-chercheurs. Les *collegiums* paraissent donc être le lieu le plus approprié de la réflexion prospective en matière de ressources humaines, au moins enseignantes et en recherche. Ils seront aussi naturellement un lieu de débat sur les recrutements et les redéploiements.

L'organisation du dialogue avec les composantes – et les *collegiums* – est indispensable tant d'un point de vue politique qu'administratif. La taille de l'Université de Strasbourg demande la mise en place d'un dialogue plus structuré et systématique qu'il ne l'est actuellement dans les universités. Pour cela, il devient absolument nécessaire que les objectifs soient clairement définis, notamment dans un schéma prévisionnel de gestion des ressources humaines – et, pour les cadres, par des lettres de mission individuelles – , que les calendriers et les procédures soient écrits, que des temps d'information et de discussion, aussi bien avec les directeurs de composante qu'avec leurs gestionnaires, soient prévus.

La concertation doit également être organisée avec les représentants des personnels. Les réunions mensuelles que le secrétaire général de l'ULP tient avec les élus du personnel IATOS ont montré toute leur efficacité pour définir les orientations, prévenir et traiter les difficultés et maintenir un état d'esprit constructif au sein de l'université.

Il convient enfin d'éviter de prendre des décisions rigidifiant la gestion et limitant, par là même, les marges d'autonomie de l'université. En matière de primes, par exemple, la politique d'alignement des primes de l'ASU sur celle des ITRF, auxquelles s'ajoutent, à l'UMB, des primes compensatrices de l'écart entre grade et fonction, ne laisse plus ensuite de capacités financières suffisantes pour une modulation. Le principe posé, dans la perspective de la fusion, d'aligner tous les personnels sur les situations les plus favorables – en matière de temps de travail ou de rémunérations accessoires – est coûteux et va restreindre les marges de manœuvre ultérieures. Un statut des contractuels permanents, permet certes d'encadrer strictement le recrutement et la rémunération de ces personnels mais il pèse lourdement et de façon croissante sur la masse salariale. Les universités ne doivent donc pas attendre pour évaluer le coût des choix qu'elles font aujourd'hui en matière de ressources humaines ; elles doivent s'assurer de la « soutenabilité » à terme de leurs décisions par la future université de Strasbourg et mesurer les marges qui lui resteront pour mener une politique nouvelle.

4.3. Des avancées doivent être réalisées en matière de système d'information

En matière de système d'information de gestion, mais également en matière de TICE et d'applications multimédia, les trois universités strasbourgeoises développent la majeure partie de leur activité autour de structures qui affichent une vocation interuniversitaire marquée ; ces structures, ainsi que celles plus spécifiques qui interviennent dans une logique de proximité, constituent un socle solide à partir duquel de nouvelles avancées, aussi bien en matière organisationnelle que fonctionnelle ou technique, pourront intervenir dans la perspective de la fusion et de la prise en compte des nouvelles compétences.

Concernant particulièrement le système d'information, le niveau de satisfaction des utilisateurs vis-à-vis des applications informatiques de gestion apparaît satisfaisant, ce qui, en soi, est un point positif qui doit être mis au crédit des différentes structures qui concourent à leur mise en œuvre. Pour autant, cette appréciation globale ne doit pas occulter la nécessité de progresser dans plusieurs secteurs importants, avec, comme perspective commune, la recherche de l'amélioration de la qualité du système d'information global ; ce besoin de progression concerne principalement :

- la mise en œuvre des différents modules applicatifs, qui doit être uniformisée pour remédier à une implantation hétérogène au niveau des services et des composantes ;
- la mise en place de procédures suffisamment formalisées de validation et de contrôle des informations traitées, ceci afin d'en améliorer l'exhaustivité et la qualité ;
- le renforcement de la planification et du pilotage, qu'il s'agisse de l'adoption et de la montée en puissance des applications nationales ou des développements spécifiques conduits par le SIIG ;
- les avancées nécessaires en matière de conduite de projet, afin de procéder à une analyse prévisionnelle des coûts, de clarifier les responsabilités des différents acteurs – maîtrise d'œuvre et maîtrise d'ouvrage en particulier –, de documenter

- les différentes phases et de mettre à disposition les indicateurs permettant d'en assurer le suivi ;
- la validation de la pertinence des stratégies à l'œuvre dans le traitement de certains processus de gestion, comme la gestion des ressources humaines – avec en particulier les questions du niveau optimal de saisie de l'information et de l'accès aux bases de données par les composantes – ou la gestion de la scolarité.

La plupart des points précédents renvoient à la nécessité de renforcer les processus de décision et de planification pour toutes les questions touchant au système d'information de gestion, le même constat prévalant, du reste, pour les TICE et les applications multimédia. Il est donc indispensable que, dans la perspective de la fusion et de la prise en charge des nouvelles compétences, l'accent soit mis sur deux actions essentielles :

- réaliser un schéma directeur répondant à ce besoin de planification dans les différents secteurs d'activité ;
- doter la future Université de Strasbourg des moyens d'un véritable pilotage stratégique au travers de la mise en place d'une instance qui pourrait prendre la forme d'un comité directeur des systèmes d'information et du multimédia. Cette instance, pour trouver sa pleine mesure, devrait être dotée d'un secrétariat permanent chargé de l'assister et de participer à l'instruction de l'ensemble des dossiers qui lui seraient soumis.

4.4. La création de l'Université de Strasbourg offre l'opportunité d'une refondation de la fonction de pilotage

La fonction de pilotage est inégalement assurée dans les trois universités et la lisibilité des structures qui en ont la charge est parfois insuffisante.

Dans tous les cas, l'accent a été mis essentiellement sur le pilotage sectoriel, qui donne lieu à une production généralement pertinente au regard des besoins en matière d'aide à la gestion et à la décision dans les différents secteurs d'activité. Cette production, qu'il s'agisse d'informations statistiques, de tableaux de bord ou d'indicateurs spécifiques, concerne avant tout la scolarité et les moyens d'enseignement, la gestion des ressources humaines, la gestion financière, la réalisation des grands projets d'investissement et, dans une moindre mesure, l'activité de recherche. Les structures spécialisées dans la fonction pilotage mais aussi, et dans une proportion notable, les divisions de gestion, assurent, à des degrés divers, cette production pour le compte des trois universités.

La dimension pilotage stratégique présente des marges de progression importantes. Aucune des universités n'a fait le choix de se doter d'un projet d'établissement pour ne retenir, au final, que le contrat quadriennal comme support de définition des grands axes de la politique à conduire et des principaux objectifs à atteindre.

Concernant les outils de pilotage stratégique produits et exploités par les trois universités, ils concernent essentiellement les indicateurs associés aux axes principaux du contrat. Or ces indicateurs ne constituent pas des éléments susceptibles de caractériser la situation instantanée de chacune des universités, ni d'apprécier réellement leur progression dans la réalisation des

objectifs. La définition de tableaux de bord recouvrant un nombre plus réduit d'indicateurs pertinents, élaborés dans toute la mesure du possible de manière automatisée à partir du système d'information des établissements, devrait être la voie à privilégier pour disposer d'une information synthétique facilement exploitable. Dans cet esprit, on retiendra que deux des trois universités – ULP et UMB – produisent un tableau de bord « présidence » qui, même s'il ne répond qu'en partie à cet objectif, constitue une avancée intéressante.

En matière de démarche qualité, de contrôle interne et de contrôle de gestion, la dimension institutionnelle est quasi inexistante dans les trois universités. En effet, si un certain nombre d'actions ont été initiées essentiellement en matière d'assurance qualité ou de contrôle de gestion, elles l'ont été de manière éparse et sans qu'une stratégie globale dans l'une ou l'autre des universités en fixe les contours et les objectifs.

La perspective de la fusion des trois universités offre l'opportunité d'une refondation de la fonction pilotage. La surface qui sera celle de la nouvelle université, aussi bien en nombre d'étudiants, qu'en potentiel de recherche ou en volume de gestion, ainsi que les responsabilités renforcées à assumer dans le cadre de la loi LRU, militent en effet pour la mise en place d'une fonction de pilotage plus affirmée, à la dimension de cette configuration nouvelle. Aussi, dans ce cadre, une réflexion sur l'organisation future de la fonction pilotage devrait-elle être conduite ; cette réflexion devrait, dans l'esprit de la mission, intégrer une clarification du concept même de la fonction et s'organiser autour de quelques principes susceptibles d'aider à la structuration de l'ensemble du dispositif :

- le développement, dans les structures de gestion des services centraux et des composantes, d'une activité d'analyse et de création d'indicateurs et de tableaux de bord sectoriels orientés vers l'aide à la gestion et à la décision doit être encouragé ;
- un service central des Statistiques et du Pilotage devrait être créé et serait principalement en charge des travaux de synthèse et de la production des informations statistiques, des tableaux de bord et indicateurs stratégiques ainsi que de l'élaboration des éléments permettant d'asseoir sur des bases objectivées le dialogue de gestion ;
- un service qualité et audit interne devrait également être créé avec comme objectif premier d'impulser le développement de processus d'assurance qualité dans les différents secteurs (formation, gestion, systèmes d'information), de promouvoir la culture d'autoévaluation et de développer une activité de contrôle interne en liaison étroite avec les structures concernées ;
- un contrôleur de gestion assurerait une mission de très haut niveau couvrant notamment la cartographie des coûts, l'analyse de l'activité et le suivi des performances ainsi que la constitution des éléments d'analyse permettant de valider, au fil du temps et en fonction des évolutions de contexte, les options stratégiques retenues par l'université.

La nécessité d'une implication politique forte dans ce domaine doit être réaffirmée; la création à cet effet d'un comité directeur couvrant l'ensemble du secteur d'activité pourrait être envisagée, de même que la mise en place d'une compétence globale confiée à un vice-président.

Conclusion

L'opération de fusion des universités et de l'IUFM est bien engagée. Le dispositif mis en place pour la préparer est performant et les travaux se poursuivent à marche forcée selon un calendrier compatible avec l'objectif du 1^{er} janvier 2009, pour autant que des décisions stratégiques puissent être prises en temps utile, comme la répartition des compétences entre les composantes et les services centraux de l'université. De plus, les universités reçoivent un soutien réel du ministère qui vient de leur accorder une aide financière de 500 000 € leur permettant de faire appel à des consultants pour les assister dans l'organisation de l'administration de l'université et la localisation des services.

Toutefois, si l'on peut espérer que le schéma général d'organisation de l'Université de Strasbourg, la définition des missions de chaque service et le rôle de chacun des agents – et sa localisation – soient bien arrêtés pour le jour dit, il va falloir faire fonctionner la nouvelle université selon les règles adoptées³⁴. Un temps de rodage est inévitable et ce n'est qu'après une année complète de gestion que l'on pourra procéder aux ajustements nécessaires dans tous les domaines.

La prise en charge de nouvelles compétences demande aussi, comme on l'a vu, qu'un certain nombre de mesures préalables soient prises.

Dans ces conditions, la sagesse voudrait, tout en prenant bien en compte, dans les travaux en cours, les exigences de la gestion des nouvelles compétences, et, en particulier, ceux du budget global et de la masse salariale de l'ensemble des 4 500 agents de l'UdS, que l'université diffère d'un an la prise en charge effective de ces compétences. Cela lui donnerait le temps de tester les nouvelles procédures, de mettre en place les systèmes d'information et les contrôles nécessaires et d'élaborer une politique d'établissement qui ne fait pas nécessairement partie actuellement de la culture de toutes les universités.

³⁴ Dont certaines resteront sans doute à préciser au fil de la gestion.

L'enjeu est considérable pour l'Université de Strasbourg ; l'opération en cours est complexe et lourde. La mission comprend l'intérêt politique pour les universités d'un basculement concomitant dans de nouvelles structures et de nouvelles compétences, mais il ne faudrait pas qu'une trop grande précipitation mette en cause la réussite de la démarche engagée et sème le doute dans les esprits sur la pertinence des choix effectués.

Pierre BALME

Jocelyne COLLET-SASSERE

François DONTENWILLE

Jacques FATTET

Christian FLOREK

Anne-Marie GROSMIRE

Claude LECOMPTE

Marie-France MORAUX

Martine SAGUET

Laurence VEDRINE

Liste des annexes

ULP

- Annexe 1 : Le volet budgétaire
- Annexe 2 : La situation financière
- Annexe 3 : La gestion des ressources humaines
- Annexe 4 : La gestion immobilière

UMB

- Annexe 1 : Le volet budgétaire
- Annexe 2 : La situation financière
- Annexe 3 : La gestion des ressources humaines
- Annexe 4 : La gestion immobilière

URS

- Annexe 1 : Le volet budgétaire
- Annexe 2 : La situation financière
- Annexe 3 : La gestion des ressources humaines
- Annexe 4 : La gestion immobilière

ULP-UMB-URS- IUFM

- Annexe 5 : Les systèmes d'information et le pilotage des trois universités et de l'IUFM
- Annexe 6 : La gestion immobilière de l'IUFM
- Annexe 7 : La gestion immobilière du Campus des universités de Strasbourg
- Annexe 8 : La gestion immobilière – Synthèse
- Annexe 9 : Les comptes de résultat 2007
- Annexe 10 : Les bilans fonctionnels 2007
- Annexe 11 : La cartographie des activités