



Le 23 DEC. 2016

Le Premier président

à

Madame Najat Vallaud-Belkacem

Ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Monsieur Thierry Mandon

Secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche

Réf. : S2016-3967

Objet : les instituts d'études politiques en région

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a contrôlé les comptes et la gestion des instituts d'études politiques (IEP) d'Aix-en-Provence, Bordeaux et Grenoble, pour les exercices 2011 à 2014. Elle a, en outre, procédé à une enquête auprès des autres instituts d'études politiques en région, pour les exercices 2011 à 2015, et à une instruction concernant les implantations régionales de l'institut d'études politiques de Paris.

À l'issue de ces travaux, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-1 du même code, d'appeler votre attention sur les observations suivantes.

Créés à l'origine sous la forme d'instituts universitaires¹, les instituts d'études politiques en région disposent, depuis 1989, d'un régime à option, leur permettant d'être soit des instituts internes d'université, soit des établissements publics administratifs (EPA) dotés de la personnalité morale et rattachés à une université². Actuellement, parmi les neuf IEP en région, la répartition est la suivante :

- sept instituts sont des EPA autonomes : Aix-en-Provence, Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Rennes, Toulouse ;
- deux instituts sont internes à l'université : l'IEP de Saint-Germain-en-Laye, composante de l'université de Cergy-Pontoise, et celui de Strasbourg, composante de l'université du même nom.

Ces établissements comptent un peu moins de 11 000 étudiants (2015-2016) et leurs ressources humaines cumulées représentent près de 800 équivalents temps-plein (enseignants-chercheurs et personnel administratif).

¹ L'ordonnance n° 45-2293 du 9 octobre 1945 relative à la direction de la fonction publique et les huit décrets pris pour son application créèrent des instituts d'études politiques au sein des universités de Strasbourg (1945), Bordeaux, Toulouse, Grenoble et Lyon (1948), Alger (1949) et Aix-en-Provence (1956). Les IEP de Lille, Rennes (1991) et de Saint-Germain-en-Laye (2013) sont de création plus récente.

² Décret n° 89-901 du 18 décembre 1989 relatif aux instituts d'études politiques et décret n° 89-902 du 18 décembre 1989 relatif aux instituts d'études politiques dotés d'un statut d'établissement public administratif rattachés à une université.

Leur budget cumulé s'élève à 78 M€, dont 70 M€ pour les IEP à statut d'EPA (2015). Toutefois, ceux-ci n'ayant pas accédé au régime de responsabilités et compétences élargies (RCE) issu de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, le budget qu'ils votent et gèrent en propre se limite à 31 M€.

Contrairement aux évolutions encouragées dans les universités et les autres établissements d'enseignement supérieur, y compris de petite taille³, les IEP-EPA se retrouvent ainsi placés dans une situation paradoxale, conduisant l'État à gérer leur masse salariale et à consacrer à cette tâche, au sein de l'administration centrale, des moyens humains qui pourraient être redéployés.

1. DANS LES IEP À STATUT D'EPA CONTRÔLÉS PAR LA COUR, LA QUALITÉ DE GESTION N'EST PAS À LA HAUTEUR DE LEURS AMBITIONS

La Cour a contrôlé de manière approfondie trois des sept IEP ayant un statut d'EPA : Aix-en-Provence, Bordeaux et Grenoble. Elle considère que sur leur périmètre de gestion, pourtant réduit, ces établissements n'ont pas atteint le niveau de qualité qui est désormais, globalement, celui des universités en situation d'autonomie⁴.

1.1. Des déficiences dans la gestion financière et comptable de deux des trois IEP contrôlés

Pour l'IEP de Grenoble, compte tenu de l'importance et de la récurrence des désordres comptables et financiers constatés, la Cour n'a pas pu procéder à l'analyse financière des comptes. Cet IEP a connu successivement cinq exercices déficitaires. Sa situation financière s'est tellement dégradée, au cours de la période examinée, que le paiement des fournisseurs a connu de nombreux et importants retards.

Dans cet institut, comme dans celui d'Aix-en-Provence, le processus d'encaissement des droits d'inscription a connu de graves dysfonctionnements. Le rapprochement entre les sommes encaissées dans les régies et les inscriptions enregistrées dans les systèmes d'information n'a pas été effectué. Des anomalies ont été constatées concernant les conditions de mise en place et de fonctionnement de ces mêmes régies.

La qualité comptable de ces deux établissements est médiocre : opérations d'inventaire physique et comptable inachevées, comptabilisation des passifs sociaux incomplète, procédure de rattachement des produits et charges à l'exercice non appliquée. La qualité de l'information financière y est insuffisante (annexes manquantes au compte financier, transmission tardive des documents au conseil d'administration, etc.). Au demeurant leurs comptes ne sont pas soumis à certification.

1.2. Une gestion défaillante des achats et de l'immobilier

Les IEP d'Aix-en-Provence, Bordeaux et Grenoble ont tous méconnu les grands principes de la commande publique, en réalisant une part significative de leurs achats sans recourir à une procédure de mise en concurrence adaptée au seuil des achats réalisés.

Enfin, la gestion de leurs locaux est peu efficiente, comme l'atteste le coût exorbitant de la fonction d'entretien et de nettoyage constaté à Grenoble et à Bordeaux. Alors qu'ils sont tous engagés dans des travaux immobiliers importants, ils ne disposent que d'une évaluation partielle du coût de fonctionnement futur de leurs locaux.

³ Le plan de simplification de l'enseignement supérieur présenté par le ministère le 28 avril 2016 prévoit ainsi d'engager rapidement le passage des communautés d'universités et établissements (COMUE) au régime de RCE. Or ces établissements publics ont à l'heure actuelle un budget très réduit.

⁴ La Cour a relevé une amélioration globale de la qualité de la gestion des universités, liée à leur passage au régime de responsabilités et compétences élargies. Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat, L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre*, juin 2015, 152 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

1.3. Une gestion mal maîtrisée des ressources humaines

Malgré l'existence de conventions de paie à façon, conduisant les services locaux de la direction générale des finances publiques (DGFIP) à réaliser la paie pour le compte des établissements, le processus de paie n'est pas fiabilisé, en l'absence de contrôle interne.

En s'assimilant aux universités, qui appartiennent à une catégorie juridique d'établissements publics différente, les IEP-EPA ont versé à leur personnel administratif une part significative de leurs primes sur le fondement de textes qui ne leur étaient pas applicables⁵. Diverses autres anomalies ont été relevées en matière indemnitaire : versement de la prime de participation aux opérations de recherche scientifique sans disposer d'une comptabilité analytique, attribution de primes à des personnels non visés par les textes (indemnité de formation continue, prime de responsabilités pédagogiques), cumuls de primes non autorisés (prime d'administration, prime de charges administratives et prime de responsabilités pédagogiques), cumuls de décharges statutaires et de primes, dépassement des plafonds réglementaires (primes pour responsabilités pédagogiques, vacances).

L'application du référentiel national d'équivalences horaires souffre de nombreuses anomalies : cumul avec des régimes de primes, dépassement du plafond des obligations de service, extension irrégulière à certains personnels, application de coefficients multiplicateurs pour le décompte des heures d'enseignement.

Les processus de recrutement sont souvent mal maîtrisés, qu'ils concernent le personnel contractuel (recrutement sur des postes d'agents titulaires à Aix-en-Provence) ou de chargés d'enseignement vacataires (absence de vérification préalable des conditions de recrutement, absence de contrat, à Grenoble et Aix-en-Provence).

1.4. Les dérives des IEP d'Aix-en-Provence et de Grenoble n'ont pas été sanctionnées par les autorités de tutelle

Au-delà des difficultés rencontrées dans la gestion des établissements, d'importantes dérives ont été constatées :

- signature de conventions d'enseignement avec des organismes privés et parapublics, à Aix-en-Provence, dans des conditions irrégulières ;
- instauration de droits d'inscription complémentaires indus pour la préparation aux diplômes nationaux de master, à Grenoble ;
- absence de saisine du conseil d'administration sur des questions relevant de sa seule compétence (Aix-en-Provence), absence de délégations de signature et de mise à jour du règlement intérieur (Grenoble).

Ces manquements n'ont pas suscité de réaction des autorités de tutelle, qu'il s'agisse du rectorat ou du contrôle financier. Ainsi, les défaillances du conseil d'administration à l'IEP Aix-en-Provence ont favorisé la mise en place d'un pilotage personnalisé de l'établissement, conduisant à la crise de gouvernance de 2014. À l'IEP de Grenoble, les importants déficits successifs n'ont appelé aucune observation ou réponse de l'État, si ce n'est celle consistant, pour le ministère de tutelle, à accorder des financements exceptionnels, sans contreparties, à cet établissement.

2. DES ANOMALIES CONCERNANT L'ENSEMBLE DES INSTITUTS À STATUT D'EPA

Au-delà des IEP ayant fait l'objet d'un contrôle spécifique, l'enquête de la Cour fait apparaître des anomalies concernant l'ensemble des instituts à statut d'EPA.

⁵ C'est notamment le cas de la prime de participation à la recherche scientifique, dont le texte réglementaire précise qu'elle s'applique « dans certains établissements publics à caractère scientifique et technologique » (décret du 15 janvier 2002) et des vacances fondées sur le décret du 16 octobre 2003.

Aucun IEP à statut d'EPA n'a respecté, jusqu'en 2013, les dispositions réglementaires imposant de soumettre au président de l'université de rattachement les conventions conclues avec des organismes publics ou privés, français ou étrangers (article 5 du décret n° 89-902 du 18 décembre 1989 relatif aux instituts d'études politiques dotés d'un statut d'établissement public administratif rattachés à une université). Les comptes révèlent des différences de comptabilisation des droits d'inscription (produits constatés d'avance) ou des amortissements. Des anomalies en matière de gestion des ressources humaines ont été relevées à plusieurs reprises : primes, référentiel d'équivalences horaires, valorisation des heures d'enseignement, durée annuelle du travail des personnels BIATSS (bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniciens, de service et de santé) largement inférieure à 1 607 heures.

Enfin, les IEP sont confrontés à des difficultés de recrutement et de mobilité interne de leurs personnels qui résultent notamment de leur taille réduite. S'il n'existe aucune norme ou référentiel permettant de définir quelle doit être la dimension des services administratifs, la Cour observe que les anomalies relevées sont directement liées à la dimension et à la professionnalisation insuffisantes des services support. Compte tenu de la taille modeste des IEP et de l'absence de mutualisation des moyens avec les universités de rattachement, ces services sont soit inexistantes (service juridique, services de marchés publics), soit faiblement dimensionnés et professionnalisés (finances, ressources humaines, immobilier, systèmes d'information). Les importants projets de développement des IEP apparaissent dès lors en décalage avec la qualité de gestion de ces établissements, qui s'exposent à d'importants risques juridiques et financiers.

Cette situation de gestion est d'autant plus regrettable que l'essentiel de l'augmentation, entre 2011 et 2015, du résultat d'exploitation agrégé des IEP en région est imputable à la forte hausse des droits d'inscription, dont le rendement s'est accru de plus de 68 %⁶.

3. L'INTÉGRATION DES IEP À STATUT D'EPA AU SEIN DES UNIVERSITÉS DOIT ÊTRE PRIVILÉGIÉE

3.1. Le statut d'EPA autonome n'est plus adapté

Le statut des IEP-EPA, issu des décrets de 1989, n'a fait l'objet d'aucune actualisation et paraît dépassé au vu des évolutions que connaît depuis dix ans l'enseignement supérieur, s'agissant notamment des instances de gouvernance. La notion de rattachement aux universités, centrale dans les textes de 1989, a été vidée de sa substance dans la pratique, avant d'être supprimée par la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche. De plus, plusieurs conflits sont apparus entre les IEP et leurs universités de rattachement, sur fond de rivalités historiques avec les facultés de droit. Revendiquant le statut de grande école et une place égale à celle des universités, les IEP en région ont développé des projets d'envergure (augmentation des effectifs, accroissement des locaux, multiplication des partenariats) en privilégiant les coopérations de sites compatibles avec leur souhait d'autonomie. Aucun ne s'est associé aux projets de fusion d'établissements, lorsqu'ils existaient.

Enfin, la coordination nationale des IEP fait aujourd'hui défaut. Si sept d'entre eux se sont regroupés dans un réseau structuré autour de l'organisation d'un concours d'entrée unique, les IEP de Bordeaux et Grenoble ne s'y sont pas joints et les mutualisations restent limitées entre les différents instituts, qui demeurent concurrents. La création des antennes régionales de l'IEP de Paris au cours des années 2000 (à Dijon, au Havre, à Menton, Poitiers et Reims) a démontré l'absence de coordination avec la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP).

Le développement des IEP en région paraît désormais se fonder en priorité sur leur coopération avec les acteurs locaux.

⁶ Ces droits font désormais l'objet d'une modulation en fonction des capacités contributives des familles dans l'ensemble des IEP en région, à l'exception de ceux d'Aix-en-Provence et de Grenoble.

3.2. L'accès au régime de RCE des IEP-EPA, souhaitable pour améliorer leur gestion, ne paraît envisageable que dans le cadre d'une intégration aux universités déjà autonomes

Compte tenu de l'amélioration de la gestion des universités autonomes d'une part, et des moyens résiduels que l'administration centrale consacre aujourd'hui à la gestion par ses soins de la masse salariale des IEP d'autre part, la Cour considère que les moyens qui sont alloués aux IEP devraient l'être dans le cadre du régime de RCE appliqué aux universités.

Cependant, comme l'a indiqué le ministère en réponse à la Cour, considérant les faiblesses de ces établissements en matière de gestion, une telle perspective est à écarter, dans l'intérêt des IEP, dont les services resteraient en tout état de cause faiblement dimensionnés, et dans l'intérêt des finances publiques, dès lors que des ressources administratives importantes existent et sont opérationnelles au sein des sites universitaires.

Ainsi, des mutualisations avec les universités devraient être prioritairement recherchées. Toutefois, la distance, voire la compétition, entretenue entre les IEP en région et les universités de rattachement, désormais associés, ne permet pas d'envisager en l'état leur développement au niveau souhaitable.

En conséquence, compte tenu de ces situations, la Cour recommande l'intégration des IEP-EPA dans les universités les plaçant de fait sous le régime de RCE appliqué à ces dernières.

3.3. L'intégration des IEP à statut d'EPA aux universités sous le statut prévu par l'article L. 713-9 du code de l'éducation est à privilégier pour préserver leurs spécificités

L'intégration des IEP-EPA au sein des universités, sous le statut d'institut ou d'école au sens de l'article L. 713-9 du code de l'éducation, permettrait de mettre en place une gestion intégrée de l'ensemble de leurs fonctions support et de leur appliquer le régime de RCE (en premier lieu, la gestion des moyens et la certification des comptes).

Une telle intégration conduirait, en outre, à rationaliser la carte des formations en sciences politiques et administratives au sein de chaque site universitaire, comme cela a été fait à Strasbourg où l'IEP pilote désormais l'ensemble des seconds cycles universitaires relevant de ces champs disciplinaires.

La sélection à l'entrée, l'application de droits d'inscription spécifiques, le modèle d'enseignement pluridisciplinaire, l'internationalisation et la professionnalisation de la formation fondent la spécificité des IEP, davantage que la forme juridique sous laquelle ils sont constitués. Du point de vue des usagers, il est en effet indifférent qu'un institut soit intégré ou associé à une université⁷.

Aussi, sous réserve de préserver ces spécificités - ce que permet le statut d'institut ou d'école interne défini à l'article L. 713-9 du code de l'éducation - l'intégration des IEP-EPA ne remettrait en cause ni l'existence, ni l'image de ces instituts. Elle s'inscrirait au contraire dans une logique d'intérêt général profitable à l'ensemble des parties :

- aux étudiants qui bénéficieraient d'une offre de formation en sciences politiques et administratives harmonisée au sein des différents sites universitaires ;
- aux instituts, qui bénéficieraient des améliorations de gestion consécutives aux RCE et des services offerts par de grandes universités (accords internationaux, laboratoires de recherche, etc.) ;

⁷ Aujourd'hui, les concours d'entrée en première et deuxième année sont d'ailleurs organisés en commun entre des IEP à statut de composante d'université et des IEP à statut d'EPA autonome.

- aux universités qui se verraient adjoindre des établissements dynamiques et créatifs, dotés d'un régime spécifique (droits d'inscription et sélection) et d'une marque reconnue ;
- au ministère qui pourrait poursuivre le passage au régime de RCE et redéployer des moyens humains affectés au suivi des IEP-EPA au niveau central.

La Cour formule la recommandation suivante :

Engager un processus d'intégration des sept IEP-EPA dans les universités, sous le statut d'institut ou d'école au sens de l'article L. 713-9 du code de l'éducation.

-o0o-

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication⁸.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-5) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-10-1 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.



Didier Migaud

⁸ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous votre signature personnelle exclusivement, sous forme dématérialisée (un fichier PDF comprenant la signature et un fichier Word) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr.