



Le pilotage et la maîtrise de la masse salariale des universités

AVRIL 2019

Pierre **BOISSIER**
Céline **KERENFLECH**
Louis **STROEYMEY**
Aleth **VENNIN**

Philippe **DULBECCO**
Jean-François **PICQ**



MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES
COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE
LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION

Inspection générale des finances

Inspection générale de l'administration de
l'éducation nationale et de la recherche

N° 2018-M-100-03

N° 2019-016

RAPPORT

LE PILOTAGE ET LA MAÎTRISE DE LA MASSE SALARIALE DES UNIVERSITÉS

Établi par

CÉLINE KERENFLEC'H
Inspectrice des finances

PHILIPPE DULBECCO
Inspecteur général de l'administration de
l'éducation nationale et de la recherche

Avec la participation
d'**ALETH VENNIN** et de **LOUIS STROEYMEYT**
Assistants de mission

JEAN-FRANÇOIS PICQ
Inspecteur général de l'administration de
l'éducation nationale et de la recherche

Sous la supervision de
PIERRE BOISSIER
Inspecteur général des finances

- AVRIL 2019 -

SYNTHÈSE

Par lettre conjointe du 5 septembre 2018, les ministres respectivement en charge de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ont validé le programme de travail 2018-2019 de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR). Ce programme comportait une mission sur le pilotage et la maîtrise de la masse salariale par les universités. L'inspection générale des finances (IGF) a été associée à cette mission. À l'issue des premiers travaux, les cabinets du ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) et du ministre de l'action et des comptes publics (MACP) ont élargi la mission à la problématique générale de pilotage et de maîtrise de la masse salariale des universités, par l'État et les établissements.

Les inspections ont en conséquence analysé l'ensemble du processus conduisant d'une part à déterminer au niveau national, puis à répartir entre les universités, puis en leur sein, les crédits de masse salariale et d'autre part à les gérer au niveau des opérateurs.

Le présent rapport :

- ◆ analyse l'évolution des moyens budgétaires des universités ;
- ◆ précise les prérequis nécessaires à la maîtrise de leur masse salariale par les universités ;
- ◆ énumère les différentes modalités auxquelles elles peuvent recourir pour assurer cette maîtrise ;
- ◆ analyse le processus national de fixation et de répartition des enveloppes de subventions aux universités.

Bien que se situant, tout financement confondu, juste au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE les universités sont à ce jour globalement correctement dotées par le budget de l'État pour couvrir leur masse salariale au regard de la situation des finances publiques. Les situations peuvent toutefois varier selon les établissements en raison soit des défaillances du mode d'allocation des ressources, soit de choix de gestion individuels.

Les universités examinées par la mission ont réalisé de réels progrès en matière de maîtrise de leur masse salariale depuis leur accession aux responsabilités et compétences élargies. Une étape supplémentaire doit aujourd'hui être franchie dans une perspective d'approfondissement de leur autonomie.

Que ce soit dans les établissements ou en administration centrale, la masse salariale est en effet encore trop souvent considérée comme une contrainte dont l'augmentation paraît inéluctable et devant être compensée par la puissance publique en particulier dès lors que cette dernière affecte par ses décisions le niveau des dépenses engagées par les universités. En découle une absence de recherche de réelle efficacité. Or les universités, de par leur taille, de par la diversité des corps et statuts dont sont issus leurs personnels et de par les statuts contractuels auxquels elles peuvent recourir, ont la possibilité, à condition d'être outillées convenablement, de travailler leurs emplois et leur masse salariale au regard de leurs activités pour dégager des marges de manœuvre budgétaires au service de leur projet d'établissement.

Synthèse

La mission considère, en conformité avec le principe d'autonomie des universités, qu'il serait souhaitable de favoriser, autant que faire se peut, une plus forte appropriation de la gestion de leur masse salariale par les établissements :

- ◆ les universités disposent de marges de manœuvre inexploitées pour piloter leur masse salariale ; la mobilisation de ces marges n'est possible que sous réserve d'une capacité à se projeter à moyen et long termes afin de mettre en cohérence les politiques d'emploi et de masse salariale, les objectifs stratégiques de l'établissement en formation et en recherche et la contrainte financière dans un contexte marqué par une augmentation du nombre d'étudiants ;
- ◆ le système actuel de détermination de l'enveloppe principale destinée à couvrir la masse salariale des universités et ses modalités de répartition, déconnectés de la connaissance précise des besoins et marges de manœuvre de chaque université, de l'évaluation des résultats et essentiellement fondés sur la reconduction n'est pas optimal et ne conduit pas à la responsabilisation des universités : le passage à un mécanisme tenant compte de l'activité, et donc de la réalité des besoins, ainsi que de la prise en compte des objectifs et de la performance universitaires doit être privilégié ;
- ◆ pour permettre aux universités d'inscrire leur gestion dans une perspective de moyen terme et de rapprocher les dotations des besoins, des objectifs et de leur performance, la mission propose que l'État s'oriente vers la mise en place de contrats pluriannuels de performance, d'objectifs et de moyens avec les universités, adossés à un dialogue de gestion qui articule vision nationale et de proximité, et comportant, compte tenu du poids de ce déterminant des coûts, un important volet sur les perspectives d'évolution des effectifs et de la masse salariale.

La mise en place, à relativement court terme, de contrats pluriannuels de performance d'objectifs et de moyens et le lancement des travaux nécessaires à une refonte du système d'allocation des moyens présenteraient des avantages pour l'ensemble des acteurs :

- ◆ pour les universités, il présenterait le double intérêt d'une meilleure adéquation des ressources aux besoins et d'une capacité à piloter dans le temps un modèle économique conforme avec leurs objectifs d'établissement ;
- ◆ pour le MESRI, il permettrait d'enrichir le dialogue de gestion à la fois en mettant en cohérence les objectifs stratégiques de moyen terme et les objectifs de gestion de court terme et en établissant un lien objectifs/moyens ;
- ◆ pour le MACP, il garantirait une meilleure efficacité dans l'utilisation des fonds publics et une plus grande transparence et rationalité du processus de construction budgétaire.

Amélioration du processus de décision budgétaire national, mobilisation des marges de manœuvre des établissements, connaissance de la nature des activités et de la réalité des besoins et, en conséquence, pertinence du dialogue de gestion supposent que l'administration développe et fournisse en collaboration avec des universités des outils de gestion et de *reporting* homogènes et simples et mette en œuvre les moyens nécessaires à leur déploiement ; ces outils doivent être partagés tant entre les services ministériels qu'entre ces derniers et les universités.

Synthèse

Les propositions ci-dessous s'inscrivent dans des temporalités variables en fonction de leurs difficultés de mise en œuvre. Certaines d'entre elles nécessitent une meilleure utilisation des outils de pilotage à la disposition des universités (cartographie économique des activités, renforcement du contrôle interne, cartographie des emplois, des fonctions et des compétences, suivi du temps de travail et des temps de service,...), d'autres, une amélioration de ces outils (capacité à réaliser des projections budgétaires, mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et d'une structure d'emploi cible...). Les recommandations portant sur le dialogue de gestion, interne à l'université ou entre celle-ci et l'État, sont d'application immédiate, mais l'insuffisance de certains outils/données et notamment des moyens de projection dans le temps devra conduire à un enrichissement progressif de ces dialogues. La recommandation relative au système d'allocation des moyens suppose des travaux méthodologiques immédiats antérieurement à toute possibilité de mise en œuvre ; elle ne pourra de plus être déployée qu'en privilégiant un horizon temporel de moyen terme compte tenu de la faible plasticité de la dépense de masse salariale. Un diagramme visant à décrire leur enchaînement suit la liste des propositions.

Les évolutions proposées par la mission visent, dix ans après l'accession des universités aux RCE, à passer d'une gestion budgétaire de leur masse salariale à un pilotage économique sur objectifs, constitutif d'un « acte deux » de leur autonomie.

LISTE DES PROPOSITIONS

Propositions concernant les universités	
Proposition n° 1	<p>Afin de consolider le processus de respect des enveloppes annuelles de masse salariale :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ développer le contrôle interne et améliorer le mécanisme de révision comptable ; ◆ rendre plus explicite les notes d'accompagnement des documents budgétaires, en particulier en retraçant les liens entre les décisions en matière d'emploi et leur impact sur la masse salariale ; ◆ renforcer le contrôle des temps de service.
Proposition n° 2	<p>Pour passer du suivi de la masse salariale à son pilotage, progresser dans les directions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ approfondir la connaissance interne de la structure d'emploi au travers d'une cartographie détaillée des emplois, des fonctions et des compétences ; ◆ systématiser le pilotage de l'université par la masse salariale et réaliser des simulations budgétaires pour visualiser ses évolutions à un horizon de trois à cinq ans ; ◆ s'efforcer, en fonction de la situation économique de chaque université, de définir un objectif de gains d'efficience et un plan d'action associé permettant de dégager les marges de manœuvre au service du projet d'établissement ; ◆ expliciter les priorités de l'établissement et leur traduction en matière de ressources humaines au travers d'un schéma directeur pluriannuel des emplois.
Proposition n° 3	<p>Recourir aux instruments de rééquilibrage de la masse salariale en fonction de la nature et de l'urgence de la situation et de la capacité de l'université à les mobiliser :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ en situation d'urgence et/ou si l'université n'est pas encore en situation de définir une cible d'emploi pertinente, avoir recours au gel ; ◆ lorsque des emplois doivent être supprimés en vue d'un redéploiement procéder au gel définitif du recrutement ; ◆ lorsque l'université anticipe des difficultés économiques, identifier une cible d'emploi cohérente avec la soutenabilité de l'établissement et combiner une action sur les effets prix, volume et structure des effectifs pour arrêter le schéma d'emploi.

Synthèse

Proposition n° 4	<p>Pour dégager des marges de manœuvre en matière de masse salariale, se donner une cible en termes d'évolution de la structure des emplois sous réserve :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ s'agissant des titulaires, que le rapport entre PR, MCF et PRAG soit cohérent avec les projets de recherche et d'enseignement ; ◆ s'agissant des contractuels, que les volumes de recrutement CDI soient adossés à une analyse prospective du montant des ressources stables, que les carrières fassent l'objet d'un accompagnement et que la transformation des CDD en CDI soit maîtrisée.
Proposition n° 5	<p>Sous réserve de la construction d'une cartographie des emplois partagée, du déploiement d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences mettre en place un véritable pilotage du temps de travail des BIATSS pouvant potentiellement conduire à des évolutions d'effectifs.</p>
Proposition n° 6	<p>Mettre en place les outils et pratiques de dialogue avec les composantes indispensables à un pilotage des effectifs enseignants, dans la perspective de l'optimisation du couple service rendu/masse salariale mobilisée.</p> <p>Donner plus de contenu au dialogue de gestion interne :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ en mobilisant notamment les outils nécessaires pour globaliser et projeter l'ensemble des données d'emploi ou/et de masse salariale ; ◆ en intégrant dans les raisonnements économiques des composantes et services les prestations qui leur sont assurées par les services centraux de l'université ◆ en identifiant l'impact des personnels rémunérés sur conventions de recherche et aux projets générateurs de ressources propres. <p>Ce dialogue de gestion doit avoir pour objet partagé de permettre un pilotage pluriannuel des effectifs en débouchant sur la rédaction de contrats d'objectifs et de moyens internes, pluriannuels et assortis d'indicateurs de résultats.</p>
Proposition n° 7	<p>Procéder à une revue régulière de l'équilibre recherche/formation et de l'offre de formation en appui sur la cartographie des activités économique des universités au vu notamment de l'environnement socio-économique de l'établissement, de ses points forts, de ses points faibles, de ses secteurs de différenciation, de l'évolution des choix de filière par les étudiants, des taux de réussite et d'insertion professionnelle ainsi que de la soutenabilité économique des différentes formations.</p>

Synthèse

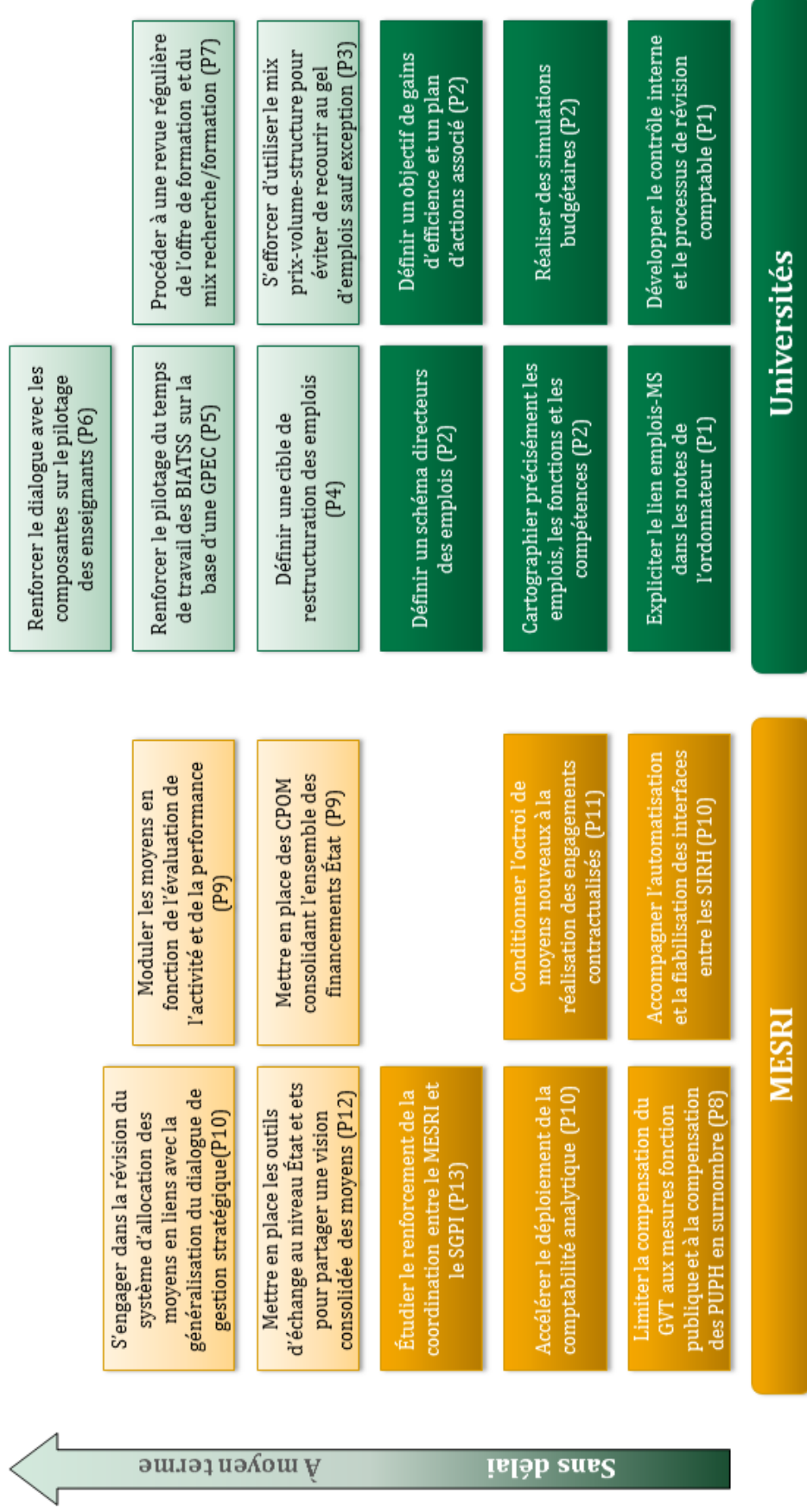
Propositions concernant les autorités de tutelle

Proposition n° 8	<p>Compte tenu de ses effets contre-productifs, la mission considère que la compensation du GVT n'a plus lieu d'être s'agissant d'opérateurs autonomes, qui sont libres de leurs choix de structure d'emploi ; qu'il revient aux pouvoirs publics de limiter le débat sur l'impact de la déformation de la masse salariale des titulaires à la seule compensation des mesures fonction publique relatives au point d'indice ou se traduisant par une déformation des grilles (PPCR par exemple), et, pour les universités disposant d'un secteur santé, à la compensation des PUPH en surnombre; que la maîtrise des universités en matière de recrutement, de promotion et de gestion individuelle des carrières devrait être renforcée ; que le dialogue de gestion doit permettre à chaque établissement de faire valoir sa trajectoire de masse salariale.</p>
Proposition n° 9	<p>Compte tenu du poids et de la nature de la dépense de masse salariale, donner au plus vite aux présidents des universités une visibilité sur l'évolution à trois ans des subventions, pour cela :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ mettre en place, par vagues de déploiement, des contrats pluriannuels de performance d'objectifs et de moyens entre l'État et les universités consolidant l'ensemble des moyens apportés par l'État, garantissant notamment que le projet d'établissement est adossé à une structure d'emplois et à une masse salariale cibles et définissant les indicateurs nécessaires à leur évaluation ; ◆ connecter la modulation des moyens à l'évaluation de l'activité et de la performance universitaires ; ◆ inscrire cette contractualisation pluriannuelle et son suivi dans le cadre d'un dialogue de gestion annuel.
Proposition n° 10	<p>Mobiliser les services de la tutelle pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ accompagner, notamment via l'AMUE, l'automatisation et la fiabilisation des interfaces entre les différents systèmes d'information qui interviennent en matière de ressources humaines ; ◆ accélérer les travaux conjoints de l'État et des universités sur la comptabilité analytique en vue de parvenir à une homogénéisation, une diffusion et une appropriation des systèmes d'information nécessaires par les établissements, conduisant à une vision partagée des besoins de financement et de la qualité de la gestion ; ◆ s'engager dans la révision du modèle d'allocation des ressources en lien avec l'enrichissement du dialogue de gestion stratégique.
Proposition n° 11	<p>Conditionner l'octroi de moyens nouveaux au respect de l'atteinte des objectifs conventionnés ; tenir compte de la situation économique de l'établissement, de ses réalisations pour développer l'efficacité, de son niveau de ressources propres.</p>

Synthèse

Proposition n° 12	Mettre en place les outils et échanges d'informations nécessaires pour permettre un pilotage globalisé des moyens d'enseignement et de recherche tant au niveau de l'État qu'à celui des universités.
Proposition n° 13	Étudier les conditions et les modalités a minima d'une coordination plus étroite entre le MESRI et le SGPI concernant le programme Centres d'excellence.

Schéma de déploiement des propositions



SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. L'ÉVOLUTION DES MOYENS BUDGÉTAIRES DÉDIÉS À LA MASSE SALARIALE DES UNIVERSITÉS MET EN ÉVIDENCE UNE SITUATION GLOBALEMENT FAVORABLE MAIS CONTRASTÉE.....	2
1.1. Les moyens financiers des universités ont augmenté de 2011 à 2017, mais avec des différences selon les typologies d'établissement.....	2
1.1.1. <i>La France se situe dans une situation intermédiaire au sein des pays de l'OCDE quant à son effort au profit de l'enseignement supérieur.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Au regard de la situation des autres domaines d'intervention de l'État, les moyens financiers des universités ont augmenté de 2011 à 2017, mais avec des différences selon les typologies d'établissement.....</i>	<i>3</i>
1.2. L'analyse économique des établissements fait apparaître des résultats globalement équilibrés, mais correspondant à des différences de situation.....	4
1.3. Les ETPT des universités ont globalement crû de 3,01 % depuis 2013, mais les évolutions de la masse salariale révèlent une différenciation selon les typologies d'universités.....	5
2. L'AMÉLIORATION DE LA MAÎTRISE DE LEUR MASSE SALARIALE PAR LES UNIVERSITÉS SUPPOSE UNE IMPLICATION FORTE DE LA GOUVERNANCE ET UN DIALOGUE DE GESTION INTERNE FOURNI, ADOSSÉ À DES OUTILS DE GESTION DE QUALITÉ.....	6
2.1. Une implication forte de la gouvernance dans le cadre d'un dialogue de gestion interne fourni est un premier préalable.....	6
2.1.1. <i>La prise de décision sur les questions relatives à la maîtrise des évolutions de la masse salariale se prennent dans un contexte de gouvernance universitaire particulier... ..</i>	<i>6</i>
2.1.2. <i>... alors même que le dialogue de gestion interne n'est pas toujours suffisamment développé.....</i>	<i>7</i>
2.1.3. <i>La présidence de l'université est en première ligne vis-à-vis de l'interne et pour dialoguer avec sa tutelle.....</i>	<i>7</i>
2.1.4. <i>L'examen approfondi de dix universités fait apparaître trois comportements universitaires types en matière de maîtrise de la masse salariale.....</i>	<i>8</i>
2.2. Le déploiement d'outils de gestion constitue un second préalable.....	8
2.2.1. <i>La plupart des conditions permettant de respecter les plafonds de masse salariale sont remplies, mais la mission a identifié trois zones de fragilité : le contrôle des temps, la gestion de la masse salariale, le processus de révision comptable.....</i>	<i>8</i>
2.2.2. <i>Pour passer à un pilotage permettant de dégager des marges de manœuvre au service de leur politique universitaire, les universités doivent progresser sur l'ensemble des dimensions de la gestion de leur masse salariale.....</i>	<i>10</i>

3. LES INSTRUMENTS DE COURT TERME DE RÉGULATION DE LA MASSE SALARIALE, SOUVENT PRIVILÉGIÉS PAR LES UNIVERSITÉS EN DIFFICULTÉ FINANCIÈRE, SONT D'UNE EFFICACITÉ RELATIVE DANS UNE PERSPECTIVE PLURIANNUELLE ; IL EST DÈS LORS PRÉFÉRABLE QUE CELLES-CI INSCRIVENT LA GESTION DE LEUR MASSE SALARIALE DANS UNE LOGIQUE DE MOYEN ET LONG TERME COHÉRENTE AVEC LEUR PROJET D'ÉTABLISSEMENT	11
3.1. Les prévisions de départs en retraite des titulaires montrent que les universités ne sont pas dépourvues de possibilités en termes de gel, d'annulation ou/et de redéploiements d'emplois par statut et catégorie.....	11
3.2. Les universités en difficulté ont fréquemment recours au gel dans le cadre des plans de retour à l'équilibre financier	12
3.2.1. <i>Le redressement des établissements en difficulté financière fournit de nombreux exemples d'utilisation du gel des campagnes d'emplois pour permettre un retour à l'équilibre.....</i>	12
3.2.2. <i>Plusieurs précautions s'imposent en matière de suppression ou de gel d'emploi.....</i>	12
3.3. Les universités peuvent, dans certaines limites, jouer sur leur structure d'emploi.....	12
3.3.1. <i>Certaines universités conduisent des politiques de repyramidage et de modification de la structure de leurs emplois.....</i>	12
3.3.2. <i>Les pratiques restent variées en matière d'évolution des effectifs contractuels et le recours aux contrats « LRU » marginal.....</i>	13
3.3.3. <i>Si le recours aux contractuels présente des avantages, il doit s'accompagner d'un certain nombre de précautions.....</i>	14
3.4. Une approche de moyen terme, combinant un pilotage de la structure d'emploi et une optimisation du temps de travail des personnels, est plus pertinente que des mesures de gel temporaire des campagnes de recrutement	15
3.4.1. <i>Les simulations effectuées à la demande de la mission montrent que le recours à des scénarios de transformation de la structure des emplois est plus efficace à terme que des mesures temporaires de gel d'emploi</i>	15
3.4.2. <i>Le pilotage de l'activité et du temps de travail des personnels est aujourd'hui peu développé, alors qu'il est nécessaire pour améliorer le fonctionnement des universités, leur permettre d'atteindre leurs objectifs stratégiques et contenir leurs évolutions de masse salariale</i>	17
3.4.3. <i>Les mesures portant sur l'offre de formation sont peu exploitées par les universités alors qu'elles pourraient contribuer à en améliorer significativement l'efficience.....</i>	20
4. LE PROCESSUS NATIONAL DE DÉCISION BUDGÉTAIRE ET D'ALLOCATION DES MOYENS APPARAÎT PERFECTIBLE.....	21
4.1. Il est indispensable de conduire au niveau des administrations centrales un travail de décloisonnement, de transparence et de simplification.....	21
4.1.1. <i>La construction budgétaire fait apparaître des variations d'enveloppes inexpliquées et un dépassement de la trajectoire des finances publiques .</i>	22
4.1.2. <i>La prise en charge du glissement vieillesse technicité (GVT) des universités traduit, faute de doctrine, une incompréhension permanente entre les ministères mais également entre les établissements et le ministère chargé de l'enseignement supérieur.....</i>	22
4.1.3. <i>La construction budgétaire s'appuie ainsi sur des mécanismes mal adaptés au déploiement de stratégies durables par des opérateurs autonomes</i>	23

4.2. Il apparaît ensuite nécessaire de se donner dès à présent les moyens de revoir à terme une partie du système d'allocation des financements entre universités .	24
4.2.1. <i>Le modèle de financement de la subvention pour charge de service public est aujourd'hui peu efficace et largement fondé sur la reconduction des moyens.....</i>	24
4.2.2. <i>Plusieurs options sont possibles pour faire évoluer le modèle, elles nécessitent toutes une capacité de projection pluriannuelle et davantage de dialogue de gestion.....</i>	26
4.2.3. <i>Le programme des investissements d'avenir (PIA) influe sur la masse salariale des universités et conforte la nécessité de disposer d'une capacité d'anticipation prospective des emplois et de la dépense, qu'ils concernent la formation ou la recherche.....</i>	29
CONCLUSION.....	32

INTRODUCTION

Pour procéder à l'examen du pilotage et de la maîtrise de la masse salariale des universités, les inspections ont analysé l'ensemble du processus conduisant d'une part à déterminer au niveau national, puis à répartir entre les universités, puis en leur sein les crédits de masse salariale et d'autre part à les gérer au niveau des opérateurs.

Elles ont, pour ce faire, travaillé sur les données nationales compilées par le MESRI et la direction du budget, sur les dossiers disponibles au sein des deux ministères MESRI et MACP et sur les nombreux rapports consacrés aux universités postérieurement à leur passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE). Elles ont complété leurs analyses par des visites de terrain sur un échantillon de dix universités.

Le présent rapport :

- ◆ analyse l'évolution des moyens budgétaires des universités ;
- ◆ précise les prérequis nécessaires à la maîtrise de leur masse salariale par les universités ;
- ◆ énumère les différentes modalités auxquelles elles peuvent recourir pour assurer cette maîtrise ;
- ◆ analyse le processus national de fixation et de répartition de l'enveloppe de subventions aux universités.

La mission a été conduite de décembre 2018 à mars 2019¹.

¹ Les trois annexes du rapport concernent respectivement la lettre de cadrage, la liste des personnes rencontrées et le support de restitution de la mission.

1. L'évolution des moyens budgétaires dédiés à la masse salariale des universités met en évidence une situation globalement favorable mais contrastée

1.1. Les moyens financiers des universités ont augmenté de 2011 à 2017, mais avec des différences selon les typologies d'établissement

1.1.1. La France se situe dans une situation intermédiaire au sein des pays de l'OCDE quant à son effort au profit de l'enseignement supérieur

La mission a réalisé un parangonnage de systèmes de financement de l'enseignement supérieur dans le monde.

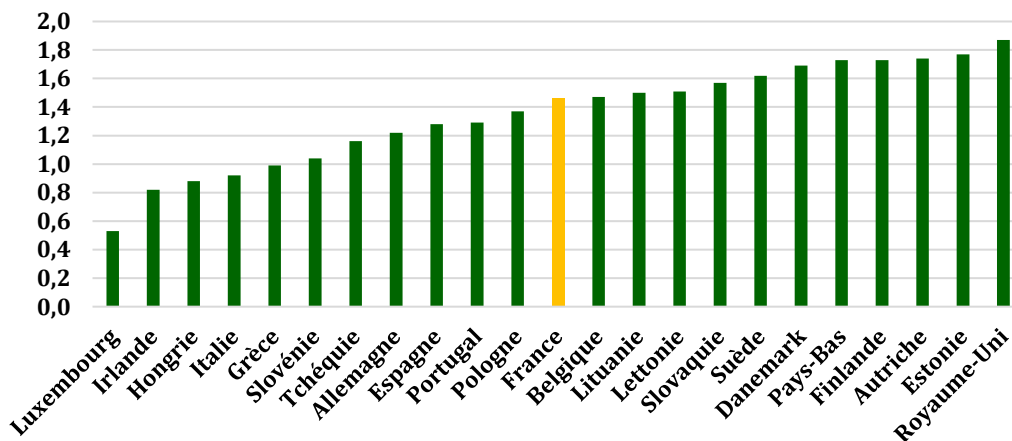
Trois grands modèles de financement se dégagent de l'étude des niveaux et structures de financement de l'enseignement supérieur :

- ◆ un modèle anglo-saxon (Royaume-Uni et États-Unis), avec des frais de scolarité élevés, un montant de dépenses par étudiant très supérieur à la moyenne de l'OCDE et une dépense publique dans l'enseignement supérieur faible ;
- ◆ un modèle scandinave-nordique (Allemagne, Finlande, et Suède), avec des frais de scolarité nuls ou faibles et un montant de dépenses par étudiant dans l'enseignement supérieur à la moyenne de l'OCDE ;
- ◆ un modèle des pays d'Europe du sud (Italie et Portugal), avec un montant de dépense par étudiant faible malgré des frais de scolarité importants².

La France occupe une position singulière juste au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE en termes de dépenses par étudiant, avec une part de financement public supérieur de dix points à la moyenne et une part de financement privé inférieure de dix points.

Rapporté aux seuls pays de l'Union européenne, la dépense de la France au profit de l'enseignement supérieur, exprimée en pourcentage du PIB, s'établit à la médiane soit 1,46 % avec un coefficient de variation relativement faible de 0,27 %. Par comparaison le Japon consacre 1,39 % de son PIB à l'enseignement supérieur et les États-Unis 2,58 %.

Graphique 1 : Dépenses d'enseignement supérieur en pourcentage du PIB



Source : OCDE, dépense d'éducation 2016.

² Bien que le Portugal consente un effort important pour son système d'enseignement supérieur (1,3 % du PIB).

Rapport

La dépense par étudiant est en France supérieure à la médiane de l'union européenne. Elle s'établit à 16 145 \$ par étudiant pour une médiane de 13 229 \$, avec un coefficient de variation plus significatif de 0,56 %³.

1.1.2. Au regard de la situation des autres domaines d'intervention de l'État, les moyens financiers des universités ont augmenté de 2011 à 2017, mais avec des différences selon les typologies d'établissement

Entre 2011 et 2017, le montant de la subvention pour charge de service public versée aux universités progresse de 8,9 % et le nombre d'étudiants augmente de 7,4 %. L'augmentation de la SCSP par étudiant atteint 2,1 %⁴, les évolutions ne sont cependant pas linéaires⁵ comme l'indique le tableau 2 ci-dessous.

Tableau 1 : Variation de la subvention en euros pour charge de service public moyenne rapportée au nombre total d'étudiants

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
SCSP / nombre étudiants	6 798	6 910	7 000	7 072	6 808	6 876	6 941
% évolution / an	-	1,6 %	1,3 %	1,0 %	- 3,7 %	1,0 %	0,9 %

Source : DGESIP sous-direction du financement.

La situation est contrastée selon les universités : celles disposant du meilleur ratio sont les universités scientifiques ou médicales avec plus de 8 000 € de subvention pour charges de service public par étudiant entre 2011 et 2018. Elles sont suivies par les universités ayant fusionné depuis l'accession aux RCE qui disposent sur la période d'une moyenne annuelle de 7 500 € par étudiant. Les moins bien dotées sont les universités de droit, économie, gestion (DEG) avec une moyenne de 4 000 € par étudiant.

La part des ressources propres⁶ dans les recettes des universités, toutes universités confondues, n'a pas évolué entre 2011 et 2017. Les universités fusionnées, les universités scientifiques ou médicales (USM) et les universités de droit, économie, gestion DEG ont un taux de ressources propres 2017 proche de 20 %, en augmentation d'un point depuis 2012. Les universités pluridisciplinaires, avec ou sans santé, connaissent un taux de ressources propres supérieur à 16 %, stable depuis 2013. Les universités de lettres et de sciences humaines (LSH) ont le plus faible taux de ressources propres, proche de 13 % depuis 2011.

³ Ce chiffre moyen ne rend pas compte de l'écart entre les étudiants en université et ceux inscrits en classe préparatoire aux grandes écoles (CPGE). Selon le MESRI, la dépense moyenne est de 11 680 € par étudiant en 2015, allant de 10 387 pour un étudiant en université à 15 100 pour un étudiant en CPGE (source : L'état de l'enseignement supérieur et de la recherche en France, avril 2017).

⁴ Sur la même période, la valeur du point d'indice, qui est la référence en valeur la plus pertinente pour apprécier la progression de la subvention pour charge de service public, augmente de 1,15 %.

⁵ Le décrochage de la SCSP par étudiant s'explique par l'augmentation sensible des flux étudiants sur la période 2013/2017.

⁶ La définition des ressources propres dans ce rapport est celle figurant dans le tableau de bord financier des opérateurs du programme 150 élaboré par la DGESIP ; il s'agit : « de l'ensemble des produits encaissables hors subvention pour charge de service public versé par le ministère de tutelle ».

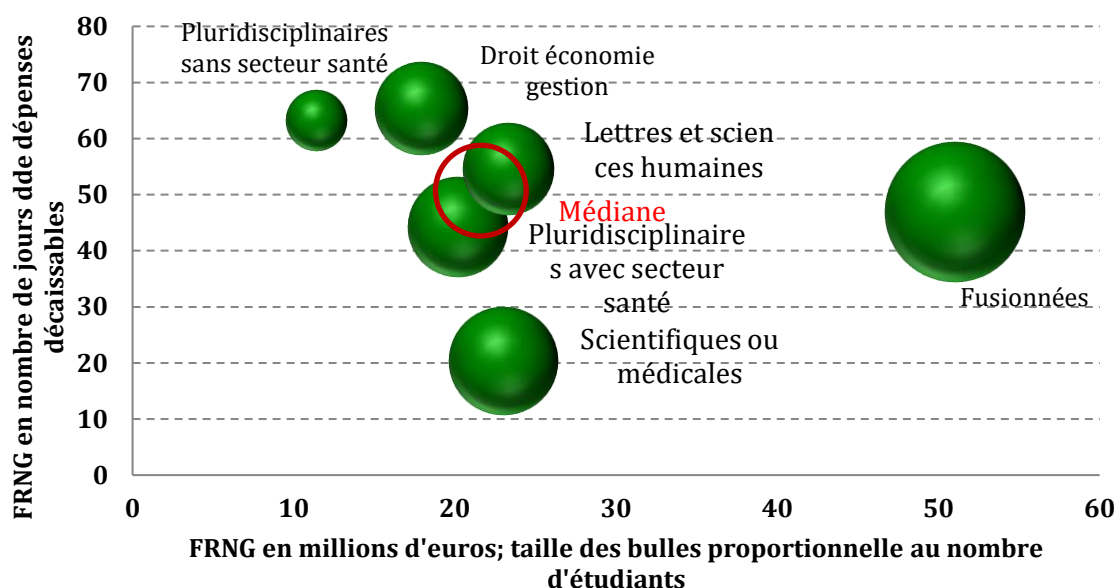
1.2. L'analyse économique des établissements fait apparaître des résultats globalement équilibrés, mais correspondant à des différences de situation

Le montant médian du résultat net comptable annuel des universités, toutes catégories confondues, de 2010 à 2017, se situe entre 1,5 et 2,1 M€⁷. La capacité d'autofinancement varie selon les universités : elle avoisine 14 M€ pour les USM⁸ et les universités fusionnées, alors qu'elle n'est que de 3,5 M€ pour les universités pluridisciplinaires sans santé. En pourcentage des recettes encaissables, la capacité d'autofinancement varie de 2,2 % pour les universités de lettres et sciences humaines et 2,5 % pour les universités fusionnées à 4,5 % pour les universités de droit, économie, gestion.

Entre 2011 et 2017, le fonds de roulement net global⁹ ramené en nombre de jours de dépenses décaissables est compris entre 48 et 50 jours. Des différences apparaissent selon la typologie des universités.

Par ailleurs, depuis février 2014, 43 établissements distincts ont été suivis au moins une fois par le dispositif d'alerte¹⁰. En février 2019, 16 établissements restaient cotés dans la grille d'alerte dont la moitié avec un niveau de risque élevé.

Graphique 2 : Représentation du fonds de roulement des universités en montant et en nombre de jour de dépenses décaissables et nombre d'étudiants accueillis



Source : DGEISIP tableau de bord financier de la sous-direction du financement.

⁷ À l'exception de l'année 2012 où il est de 0,9 M€.

⁸ Avec toutefois pour ces dernières une baisse de moitié depuis 2011.

⁹ L'indicateur réellement pertinent serait le fonds de roulement mobilisable qui ne figure pas dans le tableau de bord de la DGEISIP. Obtenu en décomptant les dépenses futures certaines, les activités de structures comptables autonomes et les créances non provisionnées il représente entre le tiers et la moitié du FRNG.

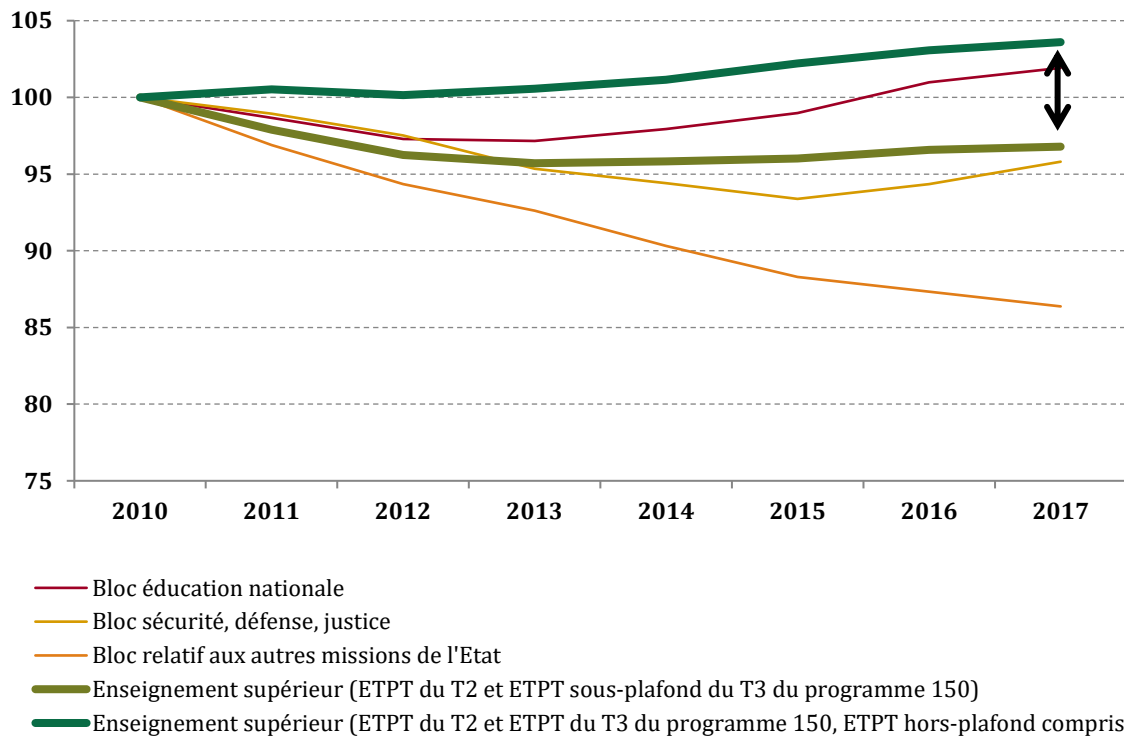
¹⁰ Ce dispositif piloté par la DGEISIP cote les établissements selon une grille d'alerte sur les difficultés financières.

1.3. Les ETPT des universités ont globalement crû de 3,01 % depuis 2013, mais les évolutions de la masse salariale révèlent une différenciation selon les typologies d'universités

Le nombre d'équivalent temps plein travaillé (ETPT) de l'enseignement supérieur a augmenté de + 3,6 % de 2010 à 2017. En retranchant le « hors plafond »¹¹, l'évolution est de - 3,22 % ; jusqu'en 2013 la réduction est significative (les effectifs représentant à cette date 95,71 % de ce qu'ils étaient en 2010), puis l'augmentation est constante, les effectifs revenant en 2017 à 96,78 % de ce qu'ils étaient en 2010.

En ne considérant que la période 2013-2017, la croissance est comprise entre 1,12 % en excluant le « hors plafond » et 3,01 % en l'incluant. Cette évolution est aussi le reflet d'une volonté politique visant à créer, sur la période, 5 000 emplois nouveaux dans le supérieur (cf. *infra*). Dans le même temps les ETPT alloués aux missions « sécurité, justice, défense » connaissent une croissance de 0,47 %. Ceux alloués aux « autres missions de l'État » enregistraient une baisse de 6,74 % (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Évolutions comparées des ETPT réalisés entre 2010 et 2017 au sein des quatre blocs de missions définis par la mission (base 100 en 2010).



Source : Direction du budget et mission à partir des rapports annuels de performance annexés aux lois de règlement des exercices 2010 à 2017.

¹¹ Les emplois des universités peuvent être sous plafond État (appelé également plafond 1) ou hors plafond (on parle en ce cas également de plafond 2).

Rapport

La situation est cependant différenciée selon les universités : pour les emplois sous plafond, sur la période¹² 2014-2018, les universités fusionnées gagnent 1 343 ETPT, les DEG sont en progression de 201 ETPT, alors que les pluridisciplinaires sans santé connaissent une baisse de 164 ETPT et les USM de 120 ETPT¹³ ; pour les emplois hors plafond, les universités fusionnées gagnent 836 ETPT, les pluridisciplinaires sans santé 378 ETPT, les pluridisciplinaires avec santé 119 ETPT¹⁴.

L'évolution des masses salariales par grande catégorie d'université est identique à celle de la masse salariale totale pour les universités fusionnées et les pluridisciplinaires avec santé (6 %), elle est inférieure pour les USM (4 %), et supérieure pour les DEG et LSH (7 %).

La rémunération principale a augmenté de 6 % entre 2014 et 2018, les primes de 11 % et les charges de l'employeur de 6 %. La part de chacun de ces composants dans l'augmentation de la masse salariale globale est en moyenne, et respectivement, de 51 %, 8 % et 41 %.

Le coût médian, charges comprises, d'un ETPT a augmenté de 6 366 € entre 2014 et 2018 pour atteindre 69 750 €.

L'effet volume lié aux variations d'ETPT, qui était de 44 % en 2014, connaît une décroissance régulière pour être aujourd'hui légèrement négatif (- 1 %).

2. L'amélioration de la maîtrise de leur masse salariale par les universités suppose une implication forte de la gouvernance et un dialogue de gestion interne fourni, adossé à des outils de gestion de qualité

2.1. Une implication forte de la gouvernance dans le cadre d'un dialogue de gestion interne fourni est un premier préalable

2.1.1. La prise de décision sur les questions relatives à la maîtrise des évolutions de la masse salariale se prennent dans un contexte de gouvernance universitaire particulier...

Un principe participatif est au fondement du fonctionnement des universités. Les élus qui représentent le corps enseignant, les personnels et les étudiants participent à la gestion et à l'organisation des activités des établissements. Le conseil d'administration ne compte que huit personnalités extérieures à l'établissement pour 24 à 36 membres¹⁵. Il détermine la politique de l'établissement, approuve le contrat d'établissement, vote le budget et fixe la répartition des emplois.

Les unités de formation et de recherche (UFR) sont dirigées par un directeur élu par un conseil de gestion, lui-même élu, dans lequel le poids des personnels reste important.

¹² Il n'a pas été possible de raisonner sur des périodes homogènes compte tenu des différences de périmètre entre les données MESRI et MACP.

¹³ Les pluridisciplinaires avec santé et les lettres et sciences humaines sont à peu près stables.

¹⁴ Sur un total de 1415 ETPT supplémentaires.

¹⁵ Les personnalités véritablement extérieures à la sphère universitaire et publique le sont en nombre très limité ; soit deux membres.

Rapport

Dès lors, les mesures correctives en matière de gestion de masse salariale, qui conduisent nécessairement à remettre en cause des situations acquises sont difficiles à prendre pour un élu et interviennent trop souvent tardivement. La mission a constaté¹⁶ qu'elles s'imposent plus facilement en situation de crise que dans le cadre d'une gestion prévisionnelle visant à construire un modèle économique stable.

2.1.2. ... alors même que le dialogue de gestion interne n'est pas toujours suffisamment développé

Alors que la première vague d'exercice des RCE a maintenant dix ans, la mission a pu constater d'une université à l'autre une diversité de pratiques, d'organisation et de maîtrise se traduisant par une appropriation très diverse des enjeux économiques par les composantes. Les entretiens ont montré que si le dialogue entre le centre et les départements existe toujours en matière d'effectifs, il présente souvent deux limites : l'absence de formalisation dans des conventions d'objectifs et de gestion et l'absence de vision pluriannuelle prospective. Ces deux restrictions sont de nature à affecter la qualité du dialogue de gestion interne avec pour conséquence une acceptation relativement variable, par la communauté universitaire, des décisions prises.

Or, l'inscription d'un plus grand nombre d'universités dans une perspective d'efficience à long terme passe nécessairement par une volonté interne partagée. Les gouvernances d'université gagneraient par conséquent à généraliser un dialogue de gestion interne formalisé, s'appuyant sur des outils adaptés leur permettant de mettre en valeur des données économiques et des résultats objectifs en se projetant dans une logique de moyen et long termes¹⁷.

2.1.3. La présidence de l'université est en première ligne vis-à-vis de l'interne et pour dialoguer avec sa tutelle

La mission a observé plusieurs configurations, soit que le président se charge directement du suivi des négociations relatives à l'allocation des emplois et/ou de la masse salariale, soit que cette fonction est déléguée à un ou plusieurs vice-présidents. Dans tous les cas, la fluidité des relations entre la direction des ressources humaines (DRH), la direction des affaires financières (DAF) et l'agence comptable (AC) apparaît essentielle.

Le président doit aussi s'impliquer dans les relations avec la tutelle, notamment au niveau rectoral. L'exercice du contrôle budgétaire académique nécessite de s'appuyer sur la transmission d'éléments fiables, adressés dans des délais suffisants pour garantir le respect des autorisations budgétaires. Les entretiens ont mis à jour une diversité de situations en la matière, notamment en ce qui concerne la précision des éléments fournis et leur date de transmission au rectorat¹⁸.

¹⁶ Sur la base notamment de ses visites de terrain et de l'examen des rapports de l'IGAENR sur les établissements en difficulté financière.

¹⁷ Voir ci-dessous § 2.2.

¹⁸ Les rectorats eux-mêmes font montre de compétences et de capacités différenciées.

2.1.4. L'examen approfondi de dix universités fait apparaître trois comportements universitaires types en matière de maîtrise de la masse salariale¹⁹

Une partie des universités a recours à une régulation, plus qu'à une optimisation, de la masse salariale. Les universités de ce groupe sont caractérisées par des dotations relativement favorables, une pression limitée sur les effectifs, un pilotage centralisé s'appuyant sur une bonne maîtrise en termes d'organisation et d'outillage. Elles mobilisent leurs ressources propres afin de ne pas avoir à engager des actions de recherche d'efficience jugées déstabilisantes.

D'autres établissements se caractérisent par une volonté d'optimiser la masse salariale, condition nécessaire au déploiement du projet d'établissement. Les universités de ce groupe sont caractérisées par une dotation relativement défavorable, une forte articulation entre la maîtrise de la masse salariale et le projet d'établissement et une appropriation de la contrainte par la communauté universitaire. Les universités associées à ce deuxième comportement type sont en constante recherche d'efficience.

Enfin, certaines universités privilégient une recherche de la structure d'emploi conforme aux modèles économiques choisis. Les universités de ce groupe disposent de dotations relativement favorables et de ressources propres, sont soumises à la concurrence d'acteurs extérieurs, recourent largement aux contractuels. Ce troisième comportement type est celui d'universités que l'on peut qualifier « d'entrepreneuriales » avec des taux d'encadrement relativement élevés et des modèles économiques atypiques.

2.2. Le déploiement d'outils de gestion constitue un second préalable

2.2.1. La plupart des conditions permettant de respecter les plafonds de masse salariale sont remplies, mais la mission a identifié trois zones de fragilité : le contrôle des temps, la gestion de la masse salariale, le processus de révision comptable

Les universités visitées par la mission sont très majoritaires à respecter leur plafond de masse salariale. Cela se fait au prix d'un suivi par agent, mensuellement réactualisé, très chronophage (notamment en raison de la multiplicité de corps, de statuts, d'entités employeur et de sources de financement) et conduisant les équipes à une approche infra annuelle. Malgré cela, la connaissance des flux d'effectifs en temps réel fait parfois défaut, en particulier pour les emplois payés sur ressources propres.

¹⁹ Les universités concernées sont : l'université d'Aix Marseille, l'université de Cergy-Pontoise, l'université de Lyon 3 Jean Moulin, l'université de Poitiers, l'université de Versailles Saint Quentin, l'université de technologie de Compiègne, l'université de Chambéry Savoie Mont Blanc, l'université Paris Dauphine, l'université de Reims Champagne-Ardenne, l'université de Montpellier 3 Paul Valéry.

Rapport

Plusieurs conditions s'avèrent essentielles pour une maîtrise de la masse salariale dans la durée :

- ◆ une connaissance précise et un encadrement procédural des flux d'emplois ainsi que la connaissance de leur impact en année pleine ;
- ◆ des progrès significatifs en matière de systèmes d'information permettant d'automatiser les échanges entre applicatifs ainsi que certains processus comme la facturation des prestations de recherche dans le cadre de conventions passées avec des donneurs d'ordre externes ;
- ◆ le renforcement de plusieurs fonctions nécessaires au pilotage : le contrôle interne budgétaire, en particulier en matière d'analyse des risques, le contrôle de gestion, le cas échéant la création d'un comité d'audit du conseil d'administration pour diffuser et légitimer en interne les pratiques de contrôle interne ;
- ◆ une implication partagée des équipes de la présidence et des équipes administratives sur les deux sujets des BIATSS et des enseignants-chercheurs²⁰, alors que la mission a parfois constaté un partage peu opportun des rôles, les BIATSS étant prioritairement suivis par les DGS (directeur général des services) et les enseignants-chercheurs par les vice-présidents.

Par ailleurs, trois facteurs de risque perdurent.

En premier lieu, le contrôle des temps de travail est quelquefois défaillant, les services centraux pouvant être démunis pour vérifier la réalité des services faits. La culture du suivi des temps est peu développée. Les applications informatiques nécessaires ne sont pas toujours présentes.

En deuxième lieu, la gestion de la masse salariale fait intervenir deux systèmes distincts qui ne sont pas toujours interopérables : l'un pour la gestion administrative, l'autre pour la paie. De plus, la prise en compte des heures complémentaires est rarement automatisée par une interface avec l'applicatif de gestion des charges d'enseignement. Une nouvelle génération de SI RH (système d'information en ressources humaines) devrait toutefois permettre à terme pré liquidation et déversement automatique. En matière de systèmes d'information, l'appui du MESRI et des ministères financiers est indispensable. Une homogénéisation des outils et une simplification de la gestion quotidienne conditionnent le passage à une approche de pilotage interne et de tutelle dûment documentée.

Enfin, en troisième et dernier lieu, les commissaires aux comptes ont fait part à la mission de la faiblesse du processus de révision comptable en raison du manque de maturité générale en matière de contrôle interne, en particulier s'agissant du contrôle des imputations comptables et de la préparation du dossier de clôture des comptes, lequel devrait en principe comprendre la programmation et le bilan des contrôles réalisés.

En outre, l'implication des administrateurs et le contrôle exercé par la tutelle – qui sont deux garants de la bonne gestion des établissements – seraient facilités par une contextualisation des évolutions de la masse salariale au regard de la politique d'emploi. En particulier, les impacts budgétaires des campagnes d'emplois pourraient être précisés dans les notes d'accompagnement des documents budgétaires.

²⁰ La mission a souvent constaté un partage des rôles, les BIATSS étant prioritairement suivi par les DGS (directeur général des services) et les enseignants chercheurs par des vice-présidents.

Proposition n° 1 : Afin de consolider le processus de respect des enveloppes annuelles de masse salariale :

- ◆ **développer le contrôle interne et améliorer le mécanisme de révision comptable ;**
- ◆ **rendre plus explicite les notes d'accompagnement des documents budgétaires, en particulier en retraçant les liens entre les décisions en matière d'emploi et leur impact sur la masse salariale ;**
- ◆ **renforcer le contrôle des temps de service.**

2.2.2. Pour passer à un pilotage permettant de dégager des marges de manœuvre au service de leur politique universitaire, les universités doivent progresser sur l'ensemble des dimensions de la gestion de leur masse salariale

En préalable, les universités doivent se mettre en situation d'acquérir une connaissance détaillée des fonctions occupées par les agents et des coûts de leurs différentes activités. Trop peu d'établissements disposent d'une cartographie des emplois BIATSS par service et par fonction. La comptabilité analytique n'est souvent déployée qu'à des fins de tarification de la formation continue, à défaut, la cartographie économique des activités constitue un outil simple d'utilisation pour comparer les coûts de revient des activités entre composantes ou services d'une même université²¹. Dès lors que des outils connectés de pré-liquidation de la paie et de restitution seront disponibles, les équipes gestionnaires seront en mesure de réaliser des projections pluriannuelles et des scénarisations budgétaires. Celles-ci sont indispensables à un pilotage raisonné de la masse salariale. Des outils dédiés sont désormais proposés sur le marché et doivent être au plus vite déployés²².

Un schéma directeur des emplois doit ensuite être élaboré en cohérence avec les projections. Les différents outils méthodologiques nécessaires à l'analyse de la cartographie économique (puis dans un deuxième temps au déploiement d'une comptabilité analytique), à l'établissement d'une cartographie des emplois et des compétences et à leur gestion prévisionnelle ainsi qu'à l'analyse des projections et à la scénarisation pouvant être partagé entre toutes les universités, la mission suggère un appui du MESRI et la constitution d'un groupe de pilotage constitué d'universités volontaires et déjà avancées en la matière.

Ce n'est qu'une fois la question de l'efficience posée et des marges de manœuvre dégagées dans la durée que l'établissement pourra piloter les moyens qu'il peut mobiliser au service de sa stratégie. Le lien entre masse salariale et stratégie doit passer par une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences se traduisant dans un schéma directeur pluriannuel des emplois. Celui-ci requiert de s'adosser à une réflexion interne pour établir une doctrine en matière de choix des statuts adaptés aux activités et à leurs évolutions anticipées, compatibles avec la situation financière et sociale d'ensemble de l'établissement et cohérents avec le projet d'établissement. Il s'agit de viser l'anticipation des campagnes de recrutement de titulaires et de contractuels en matière de profils, de statuts et d'affectations. Une telle démarche n'est naturellement possible qu'avec une forte implication de la gouvernance et dans le cadre d'une vision pluriannuelle.

²¹ La cartographie des activités économiques est un outil d'analyse développé par l'IGAENR.

²² L'AMUE propose la suite SIHAM, prolongée par la solution SIHAM-PMS et CEGAPE commercialise le logiciel WINPAIE+RH.

Proposition n° 2 : Pour passer du suivi de la masse salariale à son pilotage, progresser dans les directions suivantes :

- ◆ approfondir la connaissance interne de la structure d'emploi au travers d'une cartographie détaillée des emplois, des fonctions et des compétences ;
- ◆ systématiser le pilotage de l'université par la masse salariale et réaliser des simulations budgétaires pour visualiser ses évolutions à un horizon de trois à cinq ans ;
- ◆ s'efforcer, en fonction de la situation économique de chaque université, de définir un objectif de gains d'efficacité et un plan d'action associé permettant de dégager les marges de manœuvre au service du projet d'établissement ;
- ◆ expliciter les priorités de l'établissement et leur traduction en matière de ressources humaines au travers d'un schéma directeur pluriannuel des emplois.

3. Les instruments de court terme de régulation de la masse salariale, souvent privilégiés par les universités en difficulté financière, sont d'une efficacité relative dans une perspective pluriannuelle ; il est dès lors préférable que celles-ci inscrivent la gestion de leur masse salariale dans une logique de moyen et long terme cohérente avec leur projet d'établissement

3.1. Les prévisions de départs en retraite des titulaires montrent que les universités ne sont pas dépourvues de possibilités en termes de gel, d'annulation ou/et de redéploiements d'emplois par statut et catégorie

Entre 2017 et 2021, les trois quarts des universités devraient voir partir à la retraite plus de 15 % de leurs PR, 5 % des MCF et 12 % des BIATSS.

Sur une période de trois ans, en prenant une hypothèse de départ des enseignants et BIATSS de plus de 65 ans et de la moitié de la tranche d'âge 60 à 64 ans des BIATSS, la mission a simulé les effets du non remplacement d'un poste sur deux, ainsi que celui d'un poste sur trois. Dans l'un et l'autre cas ces mesures ne sont pas soutenables car elles déséquilibrent le rapport enseignant/BATSS²³.

Pour conserver un rapport raisonnable, il faudrait combiner l'absence de remplacement d'un poste pour trois départs d'enseignants et d'un poste pour quatre départs de BIATSS. Cela reviendrait à la suppression de 2 497 emplois de BIATSS et 992 emplois d'enseignants pour un impact de masse salariale hors charges patronales respectivement de 76 M€ et 41 M€.

Ces chiffres ne sauraient constituer une cible ; ils n'ont d'autre objet que de montrer que les départs en retraite offrent des possibilités de redéploiement et de repyramidage sous réserve de conserver une structure d'emploi cohérente et de ne pas affaiblir les activités de formation et de recherche qui constituent les points forts de chaque établissement.

Il est d'autant plus important que les universités utilisent ces opportunités que l'effet volume est de moins en moins significatif par rapport à l'effet prix sur la période examinée par la mission. En effet, d'une part, les universités avaient augmenté leurs effectifs après le passage aux RCE, puis cette augmentation s'est ralentie. D'autre part, des mesures impactant l'effet prix (revalorisation du point d'indice, PPCR, etc.) ont été significatives à partir de 2016.

²³ PR : professeur des universités, MCF : maître de conférences des universités, BIATSS : personnels bibliothécaires, ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers, sociaux et de santé.

3.2. Les universités en difficulté ont fréquemment recours au gel dans le cadre des plans de retour à l'équilibre financier

3.2.1. Le redressement des établissements en difficulté financière fournit de nombreux exemples d'utilisation du gel des campagnes d'emplois pour permettre un retour à l'équilibre

Les rapports réalisés par l'IGAENR depuis le passage des universités aux responsabilités élargies montrent que les plans de retour à l'équilibre financier (PREF) s'appuient de manière quasi-systématique sur une période de gel partiel ou intégral des campagnes d'emploi. En cas de sureffectifs, ces gels peuvent conduire à une suppression définitive des emplois.

À titre d'illustration, l'université de Reims Champagne Ardenne (URCA) avait procédé à des augmentations d'effectifs à l'issue de son passage aux RCE. Les difficultés économiques en résultant l'ont conduit à procéder à un gel presque intégral des publications de poste en 2016 dans le cadre de son PREF. Cette mesure, parmi d'autres, s'est traduite en 2018 par un retour des effectifs au niveau de 2013, en même temps qu'un résultat comptable positif. Un schéma comparable a été observé à l'université de Versailles Saint-Quentin (UVSQ).

3.2.2. Plusieurs précautions s'imposent en matière de suppression ou de gel d'emploi

Le gel des campagnes d'emplois s'impose aujourd'hui comme une mesure d'urgence en cas de difficultés financières non anticipées. Elle peut dès lors se traduire par une dégradation à court terme de la qualité du service rendu : les emplois gelés, voire supprimés ayant peu de chances de correspondre naturellement à des activités sur dotées. De plus, si le développement des heures complémentaires s'avère nécessaire pour maintenir la capacité enseignante, l'impact financier du gel en est réduit d'autant²⁴.

3.3. Les universités peuvent, dans certaines limites, jouer sur leur structure d'emploi

Le pilotage de la structure d'emploi peut prendre plusieurs formes : un repyramidage des emplois, une modification de leur structure, une modification du rapport contractuels/titulaires ou une combinaison des différentes mesures pour modifier l'équilibre entre nature et statut des emplois.

3.3.1. Certaines universités conduisent des politiques de repyramidage et de modification de la structure de leurs emplois

C'est par exemple le cas d'Aix-Marseille Université, dont le schéma directeur prévoit un rééquilibrage entre les emplois BIATSS et les emplois enseignants, un rééquilibrage entre les emplois « BIATSS support » et les emplois « BIATSS soutien à l'enseignement et à la recherche », un repyramidage des emplois BIATSS au profit de la catégorie A.

Le repyramidage est également utilisé dans des situations de plans de retour à l'équilibre. L'URCA a ainsi procédé à un double mouvement d'augmentation du nombre des BIATSS de catégorie A au détriment des catégories C pour mieux encadrer les équipes de gestion et à une augmentation du nombre de contractuels par rapport aux titulaires.

²⁴ Précision faite que le rapport économique pour un service complet est de un à cinq à l'avantage du recours aux heures complémentaires.

Rapport

L'évolution de la structure d'emploi nationale entre 2014 et 2018 met en évidence des évolutions inverses pour les emplois sous plafond État et hors plafond. L'évolution du nombre d'ETPT dans l'ensemble des universités porte sur 2 618 emplois (hors COMUE et écoles), 1 203 sur plafond État et 1 415 hors plafond :

- ◆ sous plafond, le nombre d'ETPT d'enseignants et enseignant-chercheurs diminue de 557, et le nombre de BIATSS augmente de 1 760 ETPT²⁵, dont 1 296 ETPT pour les catégories A traduisant un repyramidage significatif ;
- ◆ hors plafond, l'évolution est symétrique, avec une diminution de 648 ETPT BIATSS et une augmentation de 2 064 ETPT d'enseignants, enseignants-chercheurs et chercheurs contractuels.

Les universités ne pilotent cependant pas toujours de manière suffisamment précise cette évolution de structure. En effet, les emplois sous plafond et hors plafond sont suivis de manière distincte. Ils relèvent d'une logique différente pour les seconds qui sont rapportés aux ressources propres et non à l'équilibre économique d'ensemble de l'université. Le nombre d'enseignants contractuels lié aux PIA s'inscrit notamment dans une logique particulière et augmente de manière significative. À terme, une partie de ces emplois sera inévitablement pérennisée dans la masse salariale de l'université.

3.3.2. Les pratiques restent variées en matière d'évolution des effectifs contractuels et le recours aux contrats « LRU » marginal

Afin de vérifier si certaines universités pouvaient être en situation de faire évoluer dans le temps leur rapport titulaires/contractuels, la mission a analysé la dispersion des pratiques sur un échantillon de 26 universités²⁶.

Un alignement de l'ensemble des universités de l'échantillon sur la médiane et sur le troisième quartile du rapport emploi contractuel sur emploi total montre une diversité de situations et des mouvements significatifs en termes d'effectifs si les universités convergeaient vers une situation médiane ou vers celle des établissements ayant le plus fort recours aux contractuels :

- ◆ s'agissant des BIATSS, l'alignement des universités sur la médiane conduirait à un transfert de 308 emplois de titulaires en contractuels, l'alignement sur le troisième quartile conduirait à un transfert de 2 574 emplois de titulaires en contractuels ;
- ◆ s'agissant des enseignants, enseignants-chercheurs l'alignement des universités de l'échantillon sur la médiane conduirait à un transfert de 1 255 emplois de contractuels en titulaires et à l'inverse l'alignement sur le troisième quartile conduirait à un transfert de 2 496 emplois de titulaires en contractuels²⁷.

²⁵ La dégradation du rapport enseignant/BATSS pour les titulaires est en partie liée au protocole « Sauvadet ».

²⁶ Échantillon de 26 universités, toutes catégories confondues, sur 70 établissements (hors université technologique).

²⁷ Pour les BIATSS, le sens du potentiel de transfert, tant au regard de la médiane que du troisième quartile, s'explique pour l'essentiel par la mise en œuvre du protocole « Sauvadet » ; pour les enseignants, le sens du potentiel de transfert au regard de la médiane s'explique notamment par le poids des doctorants et des contrats à durée limitée mis en œuvre dans le cadre des financements sur appel d'offres et par la forte dispersion du quartile.

Rapport

Par ailleurs, le recours aux contractuels reste pour l'essentiel fondé sur les articles 4 et suivants de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État. Les universités n'ont que marginalement utilisé l'article L-954 du code de l'éducation qui offre des possibilités plus souples de recrutement de contractuels (contrat dits « LRU »). En 2016, la moitié des universités comptait moins de trois ETP en contrat LRU, au moins une sur quatre n'en employant aucun²⁸.

3.3.3. Si le recours aux contractuels présente des avantages, il doit s'accompagner d'un certain nombre de précautions

Le recours aux contractuels peut permettre une meilleure adaptation des effectifs aux besoins. Les personnels recrutés peuvent en effet être permanents ou temporaires, être enseignants-chercheurs, chercheurs ou enseignants ; ou bien cadres administratifs ou techniques. En outre, les universités ont une plus grande maîtrise de leurs situations salariales et de carrière que pour les titulaires dans la mesure où c'est le conseil d'administration qui statue sur les dispositions qui leur sont applicables²⁹.

Dès lors que la plupart des besoins peuvent être indifféremment couverts par des contractuels ou des titulaires, compte tenu de la similitude de leurs profils, l'augmentation de la proportion d'emplois contractuels dans les effectifs d'une université a pour conséquence de lui donner davantage de leviers pour piloter ses ressources humaines, sa masse salariale et son GVT.

Le recours aux contractuels doit néanmoins s'accompagner d'un certain nombre de précautions. Tout d'abord, s'il est possible d'envisager un socle de CDI contractuels lié à des ressources stables, cela suppose d'en avoir une estimation pluriannuelle. Les universités doivent ainsi anticiper les risques de non renouvellement d'appels à projets et l'État donner une vision pluriannuelle de ses subventionnements³⁰.

Ensuite, la transformation des CDD en CDI doit être maîtrisée pour ne pas résulter uniquement de la règle de consolidation des contrats au bout de six ans. Par exemple, dans certaines universités rencontrées par la mission, la transformation d'un contrat temporaire en CDI est réalisée après examen par une commission vérifiant notamment que le contrat permanent correspond à des besoins structurels.

Enfin, le recours excessif à certaines formes de contractualisation, telles que les vacations, peut conduire à une dégradation de la qualité de l'enseignement.

²⁸ Rapport IGAENR, « État des lieux des contractuels recrutés en application de l'article L.954-3 du code de l'éducation », juin 2016.

²⁹ Elles ne dépendent pas de décisions extérieures à l'université, les régimes de rémunération sont plus souples, les promotions ne s'inscrivent ni dans le cadre des attributions du Conseil national des universités (CNU) pour les enseignants chercheurs ni dans celui de la constitution des listes d'aptitude pour les BIATSS titulaires.

³⁰ Il est à noter que lorsque le CNRS recrute en CDI, il gage systématiquement le contrat sur la subvention pour charge de service publique, ce qui revient à occuper un emploi de titulaire et donc à transformer la structure d'emploi. De cette façon, la soutenabilité du recrutement est garantie. Il s'agit d'une forme extrême de sécurisation qui ne saurait hypothéquer d'autres mécanismes visant à articuler les flux de dépenses et de recettes des emplois concernés.

3.4. Une approche de moyen terme, combinant un pilotage de la structure d'emploi et une optimisation du temps de travail des personnels, est plus pertinente que des mesures de gel temporaire des campagnes de recrutement

3.4.1. Les simulations effectuées à la demande de la mission montrent que le recours à des scénarios de transformation de la structure des emplois est plus efficace à terme que des mesures temporaires de gel d'emploi

La mission a souhaité mettre en valeur l'impact à terme et la plus ou moins grande sensibilité des différents curseurs de réglage de l'évolution de la masse salariale sur une étude de cas.

La simulation a été faite indépendamment de toute considération opérationnelle ou stratégique. En particulier, les trois scénarios centraux, fondés sur des hypothèses de remplacement des départs en retraite, ne tiennent compte ni d'éventuels déséquilibres liés à la répartition des départs entre composantes, ni de la nécessité de garder une cohérence d'une part dans le rapport entre PR, MCF et PRAG, et d'autre part entre les activités recherche et formation de l'établissement. Ils visent uniquement, sur des jeux d'hypothèses, à projeter dans le temps des pratiques de maîtrise de la masse salariale utilisées par les universités et à examiner leur impact au terme de trois ans.

La mission a ainsi fait réaliser par l'AMUE³¹ sur une base de données issue d'une université des simulations d'évolution de la masse salariale selon trois scénarios (dénommés 1 - 2 et 3) encadrés par deux bornes, haute (plafond) et basse (plancher), et comparés à un scénario de référence correspondant à l'impact du GVT en l'absence de toute mesure endogène ou exogène (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Caractérisation des scénarios simulés

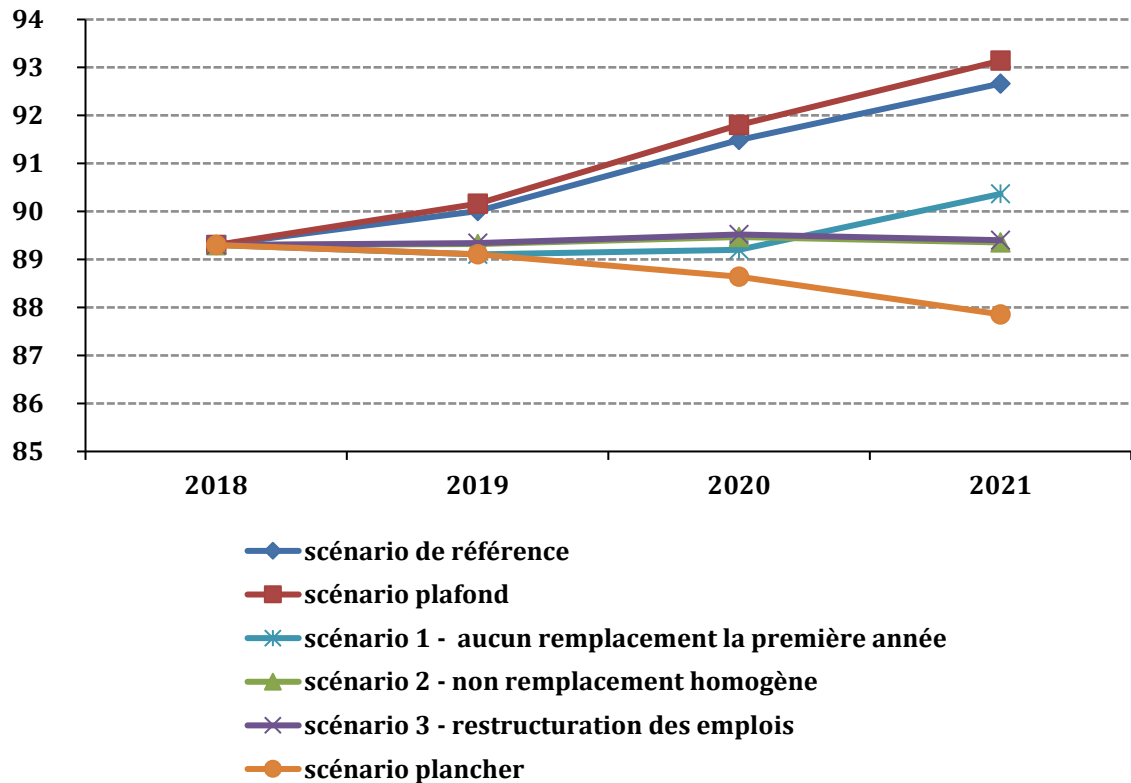
Intitulé	Caractéristiques
Scénario de référence	Glissement vieillesse des agents en place, toutes choses égales par ailleurs
Scénario plafond	Augmentation de 0,2805 % par an de la valeur du point d'indice ³² , toutes choses égales par ailleurs
Scénario 1 - aucun remplacement la première année	Non remplacement des départs à la retraite intervenant la première année seulement de la simulation (2019)
Scénario 2 - non remplacement homogène	Non remplacement homogène d'un départ à la retraite sur cinq
Scénario 3 - restructuration des emplois	Pour les agents partant à la retraite : Transformation des PU en MCF Transformation des MCF en PRAG Transformation des BIATSS de catégorie A titulaire en contractuels de catégorie A Transformation de deux agents BIATSS de catégorie B partants en un agent BIATSS de catégorie A Transformation de deux agents BIATSS de catégorie C partants en un agent BIATSS de catégorie B
Scénario plancher	Aucun départ à la retraite remplacé

Source : Mission.

³¹ L'Agence de mutualisation des universités et des établissements au moyen de l'outil de simulation SIHAM-PMS.

³² Cette augmentation correspond à l'augmentation annuelle moyenne constatée sur les dix dernières années (calcul mission à partir des données de la DGAFP, 2008-2018).

Graphique 4 : Simulations de l'évolution de la masse salariale à trois ans selon six scénarios (en M€)



Source : Mission, à partir des données des simulations réalisées par l'AMUE.

L'exercice montre compte tenu des hypothèses formulées:

- ◆ qu'à échéance de trois ans une année de gel conduit à une moindre réduction de la masse salariale qu'une politique de restructuration³³ des emplois sur une période identique³⁴ ;
- ◆ que les universités peuvent contenir leur masse salariale en combinant les effets volume, prix et structure.

Il démontre également la nécessité, déjà soulignée, d'une vision pluriannuelle des ressources, d'une maîtrise de la cartographie des emplois et d'une vision stratégique des objectifs d'enseignement et de recherche ainsi que des ressources y afférent.

³³ Par restructuration des emplois, on entend, s'agissant des enseignants, une augmentation du nombre de PRAG et MCF par rapport aux MCF et PR, un repyramidage des BIATSS au profit de la catégorie A ou B accompagné d'une augmentation des BIATSS contractuels.

³⁴ Mais la capacité d'une université à restructurer ses emplois et à les réaffecter en fonction des besoins réels des composantes impose une stratégie de moyen terme construite collectivement.

Rapport

Proposition n° 3 : Recourir aux instruments de rééquilibrage de la masse salariale en fonction de la nature et de l'urgence de la situation et de la capacité de l'université à les mobiliser :

- ◆ en situation d'urgence et/ou si l'université n'est pas encore en situation de définir une cible d'emploi pertinente, avoir recours au gel ;
- ◆ lorsque des emplois doivent être supprimés en vue d'un redéploiement procéder au gel définitif du recrutement ;
- ◆ lorsque l'université anticipe des difficultés économiques, identifier une cible d'emploi cohérente avec le schéma directeur des emplois la soutenabilité de l'établissement et combiner une action sur les effets prix, volume et structure des effectifs pour arrêter le schéma d'emploi.

Proposition n° 4 : Pour dégager des marges de manœuvre en matière de masse salariale, se donner une cible en termes d'évolution de la structure des emplois sous réserve :

- ◆ s'agissant des titulaires, que le rapport entre PR, MCF et PRAG soit cohérent avec les projets de recherche et d'enseignement ;
- ◆ s'agissant des contractuels, que les volumes de recrutement CDI soient adossés à une analyse prospective du montant des ressources stables, que les carrières fassent l'objet d'un accompagnement et que la transformation des CDD en CDI soit maîtrisée.

3.4.2. Le pilotage de l'activité et du temps de travail des personnels est aujourd'hui peu développé, alors qu'il est nécessaire pour améliorer le fonctionnement des universités, leur permettre d'atteindre leurs objectifs stratégiques et contenir leurs évolutions de masse salariale

Pour compléter l'approche par la structure d'emploi, la mission a voulu analyser l'impact des activités et du temps de travail sur les effectifs et la masse salariale. En l'absence de données nationales sur les activités et le temps de travail des personnels et compte tenu de l'insuffisance, relevée ci-dessus, du suivi des temps et des activités, elle a dû retenir une approche par comparaison entre universités de ratios représentatifs de l'allocation interne des moyens.

3.4.2.1. *L'analyse du temps de travail des BIATSS rapporté aux étudiants fait apparaître une grande diversité de situations entre universités qui, combinée à une réglementation en décalage par rapport aux règles de la fonction publique, suggère la nécessité de revoir les pratiques*

Pour approcher la dispersion des pratiques en matière d'organisation et de charge de travail des BIATSS, la mission a comparé le rapport BIATSS contractuels et titulaires sur étudiants dans les universités pluridisciplinaires, respectivement avec ou sans santé³⁵. L'alignement de ce rapport pour l'ensemble des universités sur celui de leur typologie représenterait pour la première catégorie une augmentation de 172 emplois et une réduction de 1 991 pour la seconde. L'alignement sur le premier quartile donnerait une réduction de 1 028 et 2 887 emplois. Ces chiffres montrent qu'il existe des variations importantes dans les conditions de recours aux BIATSS selon les établissements. Une partie de ces variations peut s'expliquer par les besoins de recherche, mais leur importance met en évidence la nécessité de disposer de cartographies des emplois et des compétences et de piloter le temps de travail de ces personnels.

Cette situation s'inscrit dans un contexte particulier d'application aux titulaires de la règle des 1 607 heures annuelles. Dans son rapport de septembre 2015 sur l'autonomie financière des universités, la Cour des comptes soulignait que la durée annuelle du temps de travail des agents non enseignants était inférieure à la durée légale dans la fonction publique. La circulaire n° 2002-007 du 21 janvier 2002 du ministère de l'éducation nationale dispose en effet qu'une partie des jours fériés légaux est comptabilisée « *comme du temps de travail effectif, pour le nombre d'heures de travail prévu dans l'emploi du temps de la semaine concernée, lorsqu'ils sont précédés ou suivis d'un jour travaillé* ». La Cour a estimé une perte d'activité de 56 heures par agent pour l'année 2015 par application de cette circulaire.

Proposition n° 5 : Sous réserve de la construction d'une cartographie des emplois partagée, du déploiement d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences mettre en place un véritable pilotage du temps de travail des BIATSS pouvant potentiellement conduire à des évolutions d'effectifs.

3.4.2.2. *Compte tenu de la dispersion constatée du nombre d'heures d'enseignement par enseignant des personnels titulaires, il est souhaitable de rendre prioritaire le pilotage du temps de travail des enseignants pour optimiser les moyens pédagogiques et anticiper les évolutions de masse salariale*

Les services des enseignants-chercheurs sont fondés sur le temps de travail applicable dans la fonction publique d'État, soit 1607 heures. Leur temps de travail est composé pour moitié, soit 803,5 heures, d'une activité d'enseignement correspondant à 192 heures équivalent travaux dirigés (HETD³⁶) et pour moitié d'une activité de recherche. De plus, le service de l'enseignant-chercheur peut théoriquement être modulé avec l'accord de l'intéressé pour comporter un nombre d'heures inférieur ou supérieur à 192 HETD.

³⁵ La mission a procédé à une distinction selon la typologie en raison de la différence des besoins liés à la nature de l'activité ; de plus, ces deux catégories sont les seules à fournir un échantillon suffisamment important et stable d'universités pour réaliser des calculs significatifs. On compte 11 973 BIATSS dans les universités pluridisciplinaires avec santé et 8 389 dans les universités pluridisciplinaires sans santé.

³⁶ L'heure équivalent travaux dirigés sert d'unité de référence : une heure de cours magistral correspond à 1,5 HETD, une heure de travaux dirigés à 1 HETD, une heure de travaux pratiques à 2/3 HETD.

Rapport

Ce mécanisme de répartition fait l'objet de certaines critiques en raison de sa rigidité³⁷. La mission s'est toutefois inscrite dans le cadre de la réglementation existante, la question de la refonte des obligations de service dépassant le cadre de ses travaux.

Elle souligne toutefois que, quel que soit le dispositif horaire retenu, le pilotage du temps de travail des enseignants n'est possible que si les heures d'enseignement et de recherche font l'objet d'un suivi régulier, partagé entre les composantes et la direction de l'université. L'analyse des rapports de l'IGAENR et les travaux de la mission montrent que cela n'est pas systématique en raison des faiblesses du suivi des temps (voir § 2.2.1).

En vue de rechercher une éventuelle dispersion de pratiques qui suggérerait d'une part un intérêt pour les universités à comparer entre elles leurs modalités de mobilisation des enseignants-chercheurs et d'autre part à rechercher les organisations les plus pertinentes, la mission a analysé, pour les mêmes typologies d'universités que les BIATSS, la sensibilité de la masse salariale des enseignants titulaires à la charge d'enseignement. Elle a ainsi examiné l'impact sur les effectifs d'un alignement sur la situation médiane et sur celle des universités dans lesquels les enseignants et enseignants-chercheurs assurent le plus grand nombre d'heures d'enseignement. Cette simulation ne fournit qu'un indicateur de sensibilité dans la mesure où elle ne prend en compte ni le poids de la recherche ni les charges d'enseignement des contractuels³⁸.

L'analyse a été conduite à partir de trois rapports : les heures d'enseignement par étudiant, les heures complémentaires aux heures d'enseignement, les heures d'enseignement par enseignant. L'examen fait apparaître que :

- ◆ les coefficients de variation du rapport des heures d'enseignement au nombre d'étudiant sont relativement faibles, de 14 % pour les pluridisciplinaires avec santé et 19 % pour les autres pluridisciplinaires ;
- ◆ la dispersion des heures complémentaires est également modérée avec un coefficient de variation de 18 % pour les pluridisciplinaires avec santé et de 17 % pour les autres pluridisciplinaires (en excluant deux situations extrêmes) ;
- ◆ les coefficients de variation des heures d'enseignement par enseignant sont substantiellement supérieurs (29 % et 39 %) ; l'impact d'un alignement des heures d'enseignement par enseignant sur la médiane et le troisième quartile de la catégorie conduirait à une évolution de - 529 et - 3 019 ETP pour les pluridisciplinaires avec santé et de + 115 et - 414 ETP pour les autres pluridisciplinaires.

Ces chiffres montrent que les choix des établissements en matière de charge d'enseignement ont un impact significatif sur les effectifs enseignants et donc sur la masse salariale et justifient un pilotage du temps de travail des enseignants. La responsabilité doit en être partagée entre les composantes de l'université en charge de l'organisation des enseignements et l'échelon central responsable du pilotage économique et de la conformité des choix aux projets de l'établissement. Le pilotage trouve naturellement sa place dans le cadre du dialogue de gestion interne dont la nécessité a été décrite ci-dessus au paragraphe 2.

³⁷ Voir par exemple le rapport IGAENR 2018-049 relatifs à la transformation numérique des universités.

³⁸ Cette information n'étant pas disponible dans les statistiques nationales.

Proposition n° 6 : Mettre en place les outils et pratiques de dialogue avec les composantes indispensables à un pilotage des effectifs enseignants, dans la perspective de l'optimisation du couple service rendu/masse salariale mobilisée.

Donner plus de contenu au dialogue de gestion interne :

- ◆ en mobilisant notamment les outils nécessaires pour globaliser et projeter l'ensemble des données d'emploi ou/et de masse salariale ;
- ◆ en intégrant dans les raisonnements économiques des composantes et services les prestations qui leur sont assurées par les services centraux de l'université ;
- ◆ en identifiant l'impact des personnels rémunérés sur conventions de recherche et aux projets générateurs de ressources propres.

Ce dialogue de gestion doit avoir pour objet partagé de permettre un pilotage pluriannuel des effectifs en débouchant sur la rédaction de contrats d'objectifs et de moyens internes³⁹, pluriannuels et assortis d'indicateurs de résultats.

3.4.3. Les mesures portant sur l'offre de formation sont peu exploitées par les universités alors qu'elles pourraient contribuer à en améliorer significativement l'efficience

3.4.3.1. La répartition des ressources entre composantes n'est pas toujours optimale

Des travaux précédemment conduits par l'IGAENR font apparaître des possibilités de variations importantes et pas toujours justifiées des taux d'encadrement, des heures d'enseignement et des moyens BIATSS mobilisés selon les composantes au sein d'une même université. Les interlocuteurs de la mission ont confirmé cet état de fait lié naturellement à la structure et à la nature de l'offre de formation mais aussi à la faible fluidité interne des moyens entre composantes.

3.4.3.2. Les universités peuvent jouer sur les moyens humains dont elles disposent pour faire évoluer leur offre de formation et de recherche

Les établissements doivent se donner les moyens d'une plus grande fluidité interne des effectifs pour maîtriser leur masse salariale en affectant les personnels là où leur utilité est la plus forte en formation et/ou en recherche. Mais cela est surtout nécessaire au regard de l'objet même de la stratégie d'une université qui est de positionner à terme son offre de formation et de recherche. Cela suppose une stratégie cible dans ces deux domaines et une planification corrélative des évolutions quantitatives, qualitatives et statutaires d'emplois entre composantes.

Les statistiques du MESRI montrent que la moitié des universités redéploie entre disciplines moins d'un emploi d'enseignant sur cinq rendus vacants par les départs à la retraite. Ce constat a été confirmé lors des entretiens conduits par la mission. Le contexte actuel d'augmentation des étudiants inscrits à l'université est de nature à rendre les redéploiements encore plus difficiles.

³⁹ Cette possibilité est d'ailleurs prévue par le code de l'éducation.

Rapport

Certaines pratiques de régulation de l'offre de formation ont cependant été identifiées par la mission : plafonnement du quota horaire par étudiant et par formation, définition d'un nombre minimum d'étudiants pour ouvrir une formation, suppression des duplications de formations entre sites, mutualisation d'interventions entre parcours. Ces pratiques qui souffrent encore trop souvent de mesures dérogatoires doivent être encouragées.

L'importance du volume des départs en retraite sur la période 2017/2021, présenté ci-dessus, donne des marges de manœuvre qui peuvent dans certains cas se révéler importantes.

Proposition n° 7 : Procéder à une revue régulière de l'équilibre recherche/formation et de l'offre de formation en appui sur la cartographie économiques des activités des universités au vu notamment de l'environnement socio-économique de l'établissement, de ses points forts, de ses points faibles, de ses secteurs de différenciation, de l'évolution des choix de filière par les étudiants, des taux de réussite et d'insertion professionnelle ainsi que de la soutenabilité économique des différentes formations.

4. Le processus national de décision budgétaire et d'allocation des moyens apparaît perfectible

4.1. Il est indispensable de conduire au niveau des administrations centrales un travail de décloisonnement, de transparence et de simplification

Le MESRI exerce la tutelle administrative et financière des universités. La mission a constaté un cloisonnement important entre les directions en charge respectivement de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, des ressources humaines et des affaires financières⁴⁰. Dès lors, l'information, quoique foisonnante, est peu partagée et difficilement lisible compte tenu de périmètres et de périodes de référence variables. En outre, les instruments de suivi les plus détaillés, qui permettent une véritable analyse de la situation des universités, se concentrent pour la DGESIP et la DAF sur les emplois sous plafond 1, pour la DGRH sur les emplois de titulaires. Cette approche est inadaptée à l'idée même d'autonomie des universités ; elle ne permet pas de comprendre la situation réelle des établissements pourtant nécessaire pour nourrir un dialogue de gestion adossé à des informations complètes et partagées.

Le ministère de l'action et des comptes publics (MACP) qui n'exerce pas la tutelle financière déploie une approche macro budgétaire se traduisant par une connaissance limitée de la situation par établissement.

⁴⁰ Ces deux dernières directions sont partagées avec le ministère de l'éducation et de la jeunesse.

4.1.1. La construction budgétaire fait apparaître des variations d'enveloppes inexpliquées et un dépassement de la trajectoire des finances publiques

Les échanges réalisés au cours du processus budgétaire font apparaître des variations du chiffrage des mesures. À titre d'exemple le protocole PPCR donne lieu à une demande supplémentaire de 52 M€ en février 2018 et à une économie de 22 M€ en mai 2018 par rapport à la progression prévue en loi de programmation des finances publiques (LPFP). S'agissant des mesures présentées par le MESRI et découlant de la loi sur l'orientation et la réussite des étudiants (ORE) :

- ◆ un nouveau besoin de financement apparaît pour le deuxième volet à la suite des annonces effectuées devant la conférence des présidents d'universités (CPU) en avril 2018 : il est estimé à 125 M€, susceptibles d'impacter la trajectoire de la LPFP pour 2019, il est revu à la baisse (- 71 M€) en juin ;
- ◆ le financement du premier volet est estimé en mai 2018 à 26,26 M€ en mesures nouvelles financées sur l'augmentation des ressources propres des universités et donc sans impact sur la trajectoire LPFP.

Au terme du processus, la lettre plafond adressée à la ministre en charge de l'enseignement supérieur par le Premier ministre en date du 26 juillet 2018, prévoit l'attribution de 77 M€ supplémentaires et 9 M€ d'économies réalisées sur la compensation des frais boursiers. L'attribution vient en majoration des 75 M€ de croissance 2019/2018 d'ores et déjà prévus par la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (LPFP). Il s'agit d'un traitement dérogatoire, la loi prévoyant que les plafonds de programmation sont impératifs.

4.1.2. La prise en charge du glissement vieillesse technicité (GVT) des universités traduit, faute de doctrine, une incompréhension permanente entre les ministères mais également entre les établissements et le ministère chargé de l'enseignement supérieur

Les arbitrages budgétaires ont conduit à un traitement varié du GVT⁴¹ selon les périodes :

- ◆ en 2010 et 2011, le GVT est largement compensé et soclé ;
- ◆ entre 2012 et 2014, la compensation est partielle et ne fait pas l'objet d'un soclage ;
- ◆ entre 2015 et 2018, le GVT n'est toujours que partiellement compensé, mais les montants sont soclés : en 2015 le GVT solde de l'année est compensé à hauteur de 65 % et soclé, en revanche il n'y a aucune compensation en 2016 et 2017, alors qu'en 2018 la compensation couvre 68,5 % du GVT de l'année (seuls 10 M€ sur les 50 M€ correspondants sont inscrits en LFI, le solde provenant d'un moindre gel de la réserve budgétaire).

⁴¹ Le solde de GVT cumulé non financé à fin 2017 s'élevait à 276 M€.

Rapport

L'absence de doctrine en la matière, les arbitrages variables, tant au niveau de l'inscription en loi de finances que de la compensation *in fine* par redéploiements internes au MESRI, comportent d'importants effets pervers :

- ◆ une incertitude permanente pour les établissements ne permettant pas un pilotage responsable de la masse salariale ;
- ◆ une désincitation indirecte à l'arbitrage entre personnels titulaires et personnels contractuels, la compensation ne concernant que les premiers ;
- ◆ la faible pertinence d'un système dont le mode de calcul est en permanence contesté et qui déboucherait s'il était pleinement appliqué à reprendre des crédits aux établissements faisant apparaître un GVT négatif⁴² ;
- ◆ la focalisation des débats sur un sujet qui n'est pas le bon au regard des problématiques de moyens comparés des universités françaises et étrangères, des niveaux de réussite des étudiants de premier cycle et du niveau des rémunérations des enseignants-chercheurs ;
- ◆ une remise en question régulière de la crédibilité de l'État quant à son aptitude à prendre des décisions stables relatives au financement de ses opérateurs.

Proposition n° 8 : Compte tenu de ses effets contre-productifs, la mission considère que la compensation du GVT n'a plus lieu d'être s'agissant d'opérateurs autonomes, qui sont libres de leurs choix de structure d'emploi ; qu'il revient aux pouvoirs publics de limiter la compensation sur l'impact de la déformation de la masse salariale des titulaires à la seule compensation des mesures fonction publique relatives au point d'indice ou se traduisant par une déformation des grilles (PPCR par exemple), et, pour les universités disposant d'un secteur santé, à la compensation des PUPH en surnombre; que la maîtrise des universités en matière de recrutement, de promotion et de gestion individuelle des carrières devrait être renforcée ; que le dialogue de gestion doit permettre à chaque établissement de faire valoir sa trajectoire de masse salariale⁴³.

4.1.3. La construction budgétaire s'appuie ainsi sur des mécanismes mal adaptés au déploiement de stratégies durables par des opérateurs autonomes

Les dossiers de demande budgétaire s'inscrivent dans une logique sans doute adaptée à une négociation de moyens destinés à des administrations publiques mais peu opérante pour des établissements autonomes. Ils ne comportent aucune analyse de la situation financière, des marges de manœuvre et des perspectives des différents établissements, susceptible de justifier des écarts par rapport à la programmation de la LPPF. Les demandes sont motivées par des considérations de trois ordres :

- ◆ des écarts de financement légitimes par rapport à la LPPF portant sur des « mesures fonction publique » qui doivent être compensées aux universités au terme d'arbitrages gouvernementaux (PPCR par exemple) ;
- ◆ des facteurs de croissance de la masse salariale dont la prise en charge est discutable et fait l'objet de décisions variables dans le temps (GVT) ;
- ◆ des politiques gouvernementales dont le financement n'avait pas été anticipé (mise en œuvre de la loi ORE).

⁴² En 2016 les établissements RCE qui présentent un GVT solde négatif sont au nombre de huit dont cinq universités (source : DGESIP).

⁴³ Le dialogue de gestion est présenté dans le paragraphe 4.2 ci-dessous.

Rapport

La tension entre les objectifs contradictoires de développement des crédits du MESRI et de minimisation de la dérive par rapport à la trajectoire LPFP ont plusieurs conséquences. Le recours à des enveloppes non reconductibles est fréquent (c'est le cas pour le GVT mais également pour les « crédits d'amorçage » prévus dans les notifications aux opérateurs). Les moyens nouveaux peuvent, par ailleurs, être financés sur des ressources propres des opérateurs. Ainsi, en 2019, si 71 % des demandes finales du MESRI sont acceptées, plus de la moitié du financement provient de ces ressources propres. Une telle situation serait légitime si le potentiel et la trajectoire d'évolution des ressources avaient fait l'objet d'une préparation technique avec les opérateurs concernés permettant d'en apprécier le degré raisonnable de sécurité. Tel n'a pas été le cas.

Ce processus de détermination de l'enveloppe globale entretient des incertitudes pour les universités sur la réalité des moyens *in fine* disponibles et *a fortiori* leur interdit toute vision pluriannuelle. De plus, il remet en question le principe d'autonomie des opérateurs dans la mesure où il préempte leurs recettes potentielles pour des objectifs déterminés en central.

Dès lors, il rend extrêmement difficile toute gestion rationnelle et pluriannuelle des effectifs et de la masse salariale, alors même que les mouvements en la matière ne peuvent s'inscrire que sur du moyen/long terme.

À l'occasion de ses entretiens, la mission a pu ainsi constater que certains présidents d'université préféraient raisonner sur une reconduction des enveloppes et affectaient les moyens nouveaux, indépendamment donc des objectifs poursuivis par la politique ayant motivé l'octroi de ces moyens, à la couverture des charges les plus prioritaires au regard de leur projet d'établissement et de leurs contraintes financières (voir ci-dessous sur ce sujet l'analyse des emplois dits « Fioraso »).

Il serait préférable d'en revenir au respect de la trajectoire LPFP, et de ne s'en écarter, en plus ou moins, qu'au vu de variations significatives constatées (et non anticipées) sur les dépenses ou les recettes des établissements. Cela semble une condition de la pluri annualité et de l'autonomie des opérateurs.

4.2. Il apparaît ensuite nécessaire de se donner dès à présent les moyens de revoir à terme une partie du système d'allocation des financements entre universités

4.2.1. Le modèle de financement de la subvention pour charge de service public est aujourd'hui peu efficace et largement fondé sur la reconduction des moyens

4.2.1.1. Le modèle de financement de la subvention pour charge de service public est largement fondé sur la reconduction des moyens

Les transferts de crédits de masse salariale au moment du passage aux RCE ont fait l'objet de calculs spécifiques ne traduisant pas une vision pluriannuelle de la masse salariale des universités concernées et ne lissant pas les éventuelles singularités annuelles.

Un modèle de répartition des moyens, dit « Sympa », a été mis en place en 2009. Il visait à tenir compte de l'activité et de la performance de chaque établissement pour l'attribution des dotations financières et des emplois. Il devait conduire à réduire les inégalités de dotation injustifiées entre universités. En 2013, le modèle aurait dû conduire à la redistribution progressive de 5 358 emplois. Cette cible aurait pu être atteinte par une politique constante de convergence sur plusieurs années rapprochant les dotations des besoins réels.

Rapport

Le modèle a été peu utilisé et a perdu sa cohérence. Il ne couvre pas la totalité de la masse salariale. Dès sa mise en œuvre, il a été décidé qu'il ne se traduirait pas par une baisse d'effectifs pour les universités sur dotées relativement. L'augmentation des enveloppes votées par le parlement n'a pas été suffisante pour permettre un rééquilibrage « par le haut ». Les gouvernements successifs ont en outre souhaité afficher leurs priorités politiques par des attributions de crédits nouveaux et d'emplois combinant, dans des proportions variables, rééquilibrage et incitation à la mise en œuvre de diverses actions.

Compte tenu du principe de maintien *a minima* des dotations historiques, l'essentiel des emplois et crédits de masse salariale est attribué selon une logique de reconduction.

4.2.1.2. Comme le montre la mise en œuvre des emplois dits « Fioraso », les arbitrages effectués par les universités ne permettent pas nécessairement de concrétiser les priorités gouvernementales

Les politiques d'attribution volontariste de dotations d'emplois se sont heurtées au principe d'autonomie des universités et à leurs contraintes financières.

La mission a mis en évidence cette situation en analysant l'utilisation des emplois dits « Fioraso ». Le quinquennat 2013-2017 a été marqué par la volonté gouvernementale de créer 1 000 emplois par an en vue d'améliorer la réussite étudiante, en particulier en premier cycle. Les emplois étaient attribués par modulation de la subvention pour charge de service public et dans le cadre des contrats de site. Divers facteurs ont été pris en compte pour calculer les enveloppes⁴⁴.

Tableau 3 : Répartition des emplois « Fioraso » selon les différentes priorités de politiques publiques

Année	Convergence entre établissements		Politique de site		Autres politiques publiques		Total
	Nombre	Part	Nombre	Part	Nombre	Part	
2013	802	90 %	47	5 %	45	5 %	894
2014	688	80 %	134	15 %	43	5 %	865
2015	481	60 %	217	27 %	98	12 %	796
2016	461	63 %	183	25 %	84	12 %	728
2017	446	62 %	192	27 %	85	12 %	723
Total	2 878	72 %	773	19 %	355	9 %	4 006

Source : DGESIP. Les chiffres concernent l'ensemble des établissements passés aux RCE.

L'attribution 2017 représente 0,5 % des ETP titre III sous plafond du programme 150.

Les enquêtes de mise en œuvre réalisées par la DGESIP font apparaître que 74 % des emplois notifiés ont été mis au recrutement.

⁴⁴ Sous dotation reconnue par « Sympa », modulation par cycle, rapport enseignants titulaires/étudiants, soutien aux politiques de site, soutien au dialogue contractuel, soutien à divers plans (développement du numérique, bibliothèques ouvertes, formation tout au long de la vie...).

Rapport

Mais l'analyse, fondée sur une enquête déclarative, ne tient compte ni de la création effective des emplois fléchés, ni des décisions simultanément prises concernant le remplacement des départs en retraite (une absence de renouvellement de départ peut ainsi neutraliser une création sur emplois notifiés). Pour illustrer l'impact de l'ensemble des décisions de gestion des effectifs des opérateurs sur la période, la mission a examiné les flux de création et suppression dans les dix établissements visités : certaines universités n'ont pas créé la totalité des emplois de la dotation, voire ont diminué le nombre d'emplois sous plafond État, pour réaffecter les crédits à d'autres objets (titularisation de BIATSS, repyramidage des emplois existants, financement du GVT). Ce constat est confirmé par une analyse 2016 de la DGESIP qui montre que seuls 13 % des crédits correspondants aux emplois « Fioraso » ont été utilisés en 2015 pour créer des emplois.

4.2.2. Plusieurs options sont possibles pour faire évoluer le modèle, elles nécessitent toutes une capacité de projection pluriannuelle et davantage de dialogue de gestion

Le poids de la reconduction conduit la répartition des moyens à refléter des situations remontant pour certaines d'entre elles à plusieurs dizaines d'années et ne tenant compte ni de l'évolution du nombre d'étudiants, ni de la nécessité de modifier les offres de formation et de recherche en fonction des besoins et de la performance.

L'orientation vers un nouveau modèle de répartition des moyens de financement de la masse salariale apparaît ainsi nécessaire.

Ce modèle doit être conforme au principe d'autonomie des établissements : au plan financier, l'autonomie se traduit d'une part par une liberté de gestion dans le cadre de rigueur et de recherche d'efficacité qui s'impose aux gestionnaires de fonds publics, d'autre part par la possibilité de développer des ressources propres susceptibles de couvrir des besoins en emploi et masse salariale.

4.2.2.1. Une évolution du modèle visant à introduire des critères discriminants ne peut être mise en place que sur le moyen terme.

En effet, à enveloppe globale constante, elle suppose, toutes choses égales par ailleurs⁴⁵, de réduire les moyens des universités historiquement les mieux dotées, ce qui n'est envisageable que sur un temps suffisamment long pour leur permettre d'anticiper et de conduire des politiques d'ajustement de leur masse salariale. Il faut noter que le raisonnement est conduit pour la seule subvention pour charge de service public, hors appels d'offres et naturellement ressources propres.

La première tentative pour mettre en place un tel modèle (Sympa) a échoué en raison du refus de principe de toute réduction de la subvention d'un établissement. L'échec est en partie lié au contexte de l'époque qui se caractérisait par l'insuffisance du dialogue de gestion et par l'absence de capacité de projection des évolutions dans le temps.

⁴⁵ C'est-à-dire en corrigeant régulièrement les hypothèses de facteurs tels que l'évolution du poids de l'établissement dans le dispositif national de recherche et l'évolution du nombre des étudiants.

Rapport

Dès lors, toute conduite de réforme en la matière suppose de satisfaire plusieurs préalables et notamment :

- ◆ la mise en place a minima d'une cartographie économique des activités, et de préférence d'un modèle analytique des coûts partagé et transparent ainsi que d'une architecture d'outils et de tableaux de bord eux-mêmes partagés, tant au sein des universités qu'entre celles-ci, le MESRI et les rectorats ;
- ◆ une approche pluriannuelle au niveau de l'État comme des établissements ;
- ◆ une articulation plus étroite entre l'évaluation de l'activité et de la performance universitaires et la modulation des moyens ;
- ◆ la garantie d'un modèle tenant compte de la réalité des établissements par le dialogue de gestion.

4.2.2.2. Plusieurs options sont possibles pour faire évoluer à terme le modèle

La mission, dans le temps qui lui était imparti, n'a pas été en mesure d'expertiser de manière détaillée des scénarios d'évolution du mécanisme socle de répartition de la subvention. Cependant, au vu des insuffisances du système de reconduction et de la pratique des pays comparables, elle recommande de mettre à l'étude une prise en compte de l'activité réelle des établissements. Elle a pour ce faire identifié deux modèles :

- ◆ un financement à l'étudiant, fonction de l'activité et des coûts, fondé sur une valorisation analytique du coût de l'heure d'enseignement et un taux normé d'encadrement des étudiants par parcours, niveau et discipline ; dans ce modèle, le « tarif de financement » s'établit en référence au coût sans lui être nécessairement égal dans la mesure où l'enveloppe à répartir s'inscrit dans la limite des crédits votés en loi de finances et ne correspond pas à la somme des coûts réels ;
- ◆ un modèle de type « Sympa » prenant en compte le nombre d'étudiants éventuellement pondéré par discipline et des critères de performance tels que les taux de redoublement ou les conditions d'accès au marché de l'emploi ; le modèle fonctionne sous la même contrainte de plafond global de dépenses que le précédent ; dans le domaine plus homogène en termes d'activité des écoles d'ingénieurs un modèle de répartition dit « Modal » est d'ailleurs actuellement utilisé.

En outre, tout mécanisme « socle » doit être complété, pour tenir compte de la performance, et pour compenser des surcoûts liés notamment :

- ◆ aux décisions relevant de la fonction publique (revalorisation du point d'indice ou des grilles) ;
- ◆ aux caractéristiques socio-économiques des étudiants et à des particularités territoriales susceptibles d'imposer un maillage de proximité ;
- ◆ au financement d'investissements exceptionnels que les établissements ne peuvent porter sur leurs seuls moyens.

Enfin, les projets sur appel d'offres relèvent d'une logique de répartition complémentaire et différente. Bénéficiant aux meilleurs projets et destinés à des attributions limitées par leur objet et dans le temps, ils garantissent une évaluation par les pairs dans des domaines imposant un niveau de technicité auquel les administrations centrales ne peuvent pas prétendre. Leur maintien dans toutes les hypothèses de financement de la subvention pour charge de service public apparaît donc pertinent (cf. infra 4.2.3).

4.2.2.3. Quels que soient les mécanismes retenus, la mission préconise la mise en place de conventions de performances, d'objectifs et de moyens et d'un dialogue de gestion renforcé entre l'Etat et les universités

Dans tous les cas, la mission considère que la mise en place de conventions de performance, d'objectifs et de moyens (complétées par les mécanismes d'appels à projets) est le complément indispensable à toute évolution vers un nouveau modèle de répartition.

Toutes les analyses de la mission convergent vers le même constat : l'impossibilité de gérer efficacement les effectifs des personnels des universités dans le cadre d'une approche annuelle. En effet, les évolutions en la matière s'inscrivent nécessairement sur un temps long à la fois en raison de la nature de la dépense et de l'importance d'un dialogue interne pour les faire comprendre et admettre, sinon partager.

L'article L. 712-9 du code de l'éducation dispose : « *Le contrat pluriannuel d'établissement conclu par l'université avec l'État prévoit, pour chacune des années du contrat et sous réserve des crédits inscrits en loi de finances, le montant global de la dotation de l'État en distinguant les montants affectés à la masse salariale, les autres crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement...* ».

La mission considère qu'il est nécessaire que les établissements aient une visibilité à trois ans de l'évolution prévisionnelle de leur dotation pour charge de service public. La circulaire du Premier ministre n° 5454/SG du 26 mars 2010 pose le principe de la généralisation des instruments de pilotage stratégique pour les opérateurs de l'État et souligne que les contrats d'objectifs et de performance en constituent un des instruments privilégiés. Cette circulaire indique que le contrat de performance pourra être assorti d'engagements financiers de l'État notamment dans l'hypothèse dans laquelle l'opérateur « *exerce une activité comportant, à une échelle pluriannuelle, des enjeux budgétaires et financiers élevés* ». Cette définition caractérise la situation des universités. Elle précise également que « *l'engagement de l'État devra obligatoirement trouver sa contrepartie dans des engagements précis, souscrits par l'organisme, de maîtrise ou de réduction de ses dépenses et de ses emplois et, le cas échéant, d'amélioration de sa performance* ».

De tels contrats pourraient être mis en place par vagues successives compte tenu du nombre d'universités concernées, de leur intérêt pour cette approche et de la nécessité dans certains cas de renforcer les outils nécessaires à l'élaboration des indicateurs et tableaux de bord qui les sous-tendent.

Le déploiement d'un dialogue de gestion de proximité entre les universités, le MESRI et les rectorats constitue le corollaire indispensable de la mise en place de contrats de performance d'objectifs et de moyens (CPOM). Un dialogue stratégique et de gestion annuel a été mis en place à titre expérimental⁴⁶ en 2018. La mission considère qu'il doit préserver un volet sur l'évolution de la masse salariale et son lien avec la stratégie de l'établissement.

Une contractualisation portant sur un socle durable de masse salariale, et concernant, compte tenu de l'activité mixte des enseignants-chercheurs, aussi bien le financement de la recherche que de la formation, permettrait de constituer un ensemble cohérent avec les appels à projets. Elle permettrait également de maintenir ces derniers dans leur logique d'attribution temporaire de ressources justifiant d'une capacité de mobilisation, mais aussi de reconfiguration d'équipe si cela s'avère nécessaire en fin de projet.

⁴⁶ À la date de rédaction du présent rapport une mission de l'IGAENR est en cours sur cet objet qui ne donne en conséquence pas lieu ici à une analyse détaillée.

Proposition n° 9 : Compte tenu du poids et de la nature de la dépense de masse salariale, donner au plus vite aux présidents des universités une visibilité sur l'évolution à trois ans des subventions, pour cela :

- ◆ mettre en place, par vagues de déploiement, des contrats pluriannuels de performance d'objectifs et de moyens entre l'État et les universités consolidant l'ensemble des moyens apportés par l'État, garantissant notamment que le projet d'établissement est adossé à une structure d'emplois et à une masse salariale cibles et définissant les indicateurs nécessaires à leur évaluation ;
- ◆ connecter la modulation des moyens à l'évaluation de l'activité et de la performance universitaires ;
- ◆ inscrire cette contractualisation pluriannuelle et son suivi dans le cadre d'un dialogue de gestion annuel.

Proposition n° 10 : Mobiliser les services de la tutelle pour :

- ◆ accompagner, notamment via l'AMUE, l'automatisation et la fiabilisation des interfaces entre les différents systèmes d'information qui interviennent en matière de ressources humaines ;
- ◆ accélérer les travaux conjoints de l'État et des universités sur la comptabilité analytique en vue de parvenir à une homogénéisation, une diffusion et une appropriation des systèmes d'information nécessaires par les établissements, conduisant à une vision partagée des besoins de financement et de la qualité de la gestion ;
- ◆ s'engager dans la révision du modèle d'allocation des ressources en lien avec l'enrichissement du dialogue de gestion stratégique.

Proposition n° 11 : Conditionner l'octroi de moyens nouveaux au respect de l'atteinte des objectifs conventionnés ; tenir compte de la situation économique de l'établissement, de ses réalisations pour développer l'efficacité, de son niveau de ressources propres.

4.2.3. Le programme des investissements d'avenir (PIA) influe sur la masse salariale des universités et conforte la nécessité de disposer d'une capacité d'anticipation prospective des emplois et de la dépense, qu'ils concernent la formation ou la recherche

4.2.3.1. La mise en œuvre du PIA influe sur la masse salariale des universités

Le programme des investissements d'avenir a été engagé par la loi de finances rectificatives du 9 mars 2010. Depuis lors, il a, au total, été doté d'une enveloppe d'environ 57 milliards d'euros pilotée par le commissariat général à l'investissement (CGI) devenu depuis secrétariat général pour l'investissement (SGPI). Le dispositif intervient dans quatre secteurs : l'enseignement supérieur et la recherche, les industries et PME, le développement durable, l'économie numérique. Il est décliné en programmes et actions dans chaque secteur.

La masse salariale représente 59 % des dépenses des programmes mis en œuvre par les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche (de 39 % à 96 % selon les régions en fonction de la répartition entre programmes et actions).

Rapport

Le programme « centres d'excellence » est le principal programme de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ses dépenses totales au 31 décembre 2017 représentent un peu plus de 2 milliards d'euros. Le programme se décline en quatre types d'actions : initiatives d'excellence, laboratoires d'excellence, initiatives d'excellence en formation innovante et équipements d'excellence. Les dépenses de personnel représentent en cumul fin 2017 près de 900 M€, soit 43 % des dépenses du programme. Les risques de maîtrise de ces enveloppes pour certaines universités pourraient être d'autant plus importants que la durée des programmes varie selon les dispositifs, que les reconductions posent la question de la transformation des contrats CDD en CDI et que les pouvoirs publics ont souhaité une concentration des financements autour de pôles d'excellence. Notamment :

- ◆ la masse salariale des initiatives d'excellence représente près de la moitié d'une dépense totale de 536 M€ à fin 2017 et le double des dépenses de fonctionnement ; les initiatives d'excellence concernent des domaines aussi variés que la formation, la recherche, l'international, la vie étudiante ; ce constat pose plusieurs problèmes aux universités bénéficiaires : modes de gestion des effectifs recrutés en cas de cessation des financements comme en cas de pérennisation, choix d'utilisation des financements qui peuvent prendre, en cas de pérennisation, des modalités très diverses comme cela a été constaté par la mission dans l'analyse des emplois dits « Fioraso » (voir ci-dessus) ;
- ◆ les dépenses de personnel représentent 56 % des financements des laboratoires d'excellence, notamment en raison du développement induit des contrats doctoraux ou postdoctoraux ;
- ◆ les initiatives d'excellence en formation innovante ont mobilisé à juin 2016, 8 445 ETPT statutaires, 1 944 ETPT contractuels CDI, 5 180 CDD et 1 381 doctorants et post-doctorants ; ces chiffres ne donnent qu'une indication partielle des créations directement liées au programme, car les effectifs spécifiquement recrutés pour y être affectés ne sont pas retracés mais ils révèlent un impact non négligeable en termes d'emploi ;
- ◆ d'autres programmes du PIA sont également susceptibles d'affecter la masse salariale (nouveau cursus universitaire, appels à projets dans le champ de la formation professionnelle continue notamment).

4.2.3.2. Les marges de manœuvre des appels d'offres participant de la trajectoire pluriannuelle de masse salariale des établissements bénéficiaires et supposent une approche globalisée tant au niveau national qu'à celui des établissements

L'analyse de l'impact des PIA conforte le constat selon lequel les universités doivent mettre en place au plus vite les moyens d'une anticipation prospective des évolutions de leurs emplois et de leurs dépenses. À titre d'illustration, plus de 85 % de la croissance des ressources propres de l'université d'Aix-Marseille sur la période 2013 – 2015 est due aux fonds du PIA et ces ressources financent presque 8 % de sa masse salariale.

Cette anticipation suppose un dialogue de gestion interne à l'université dense et bien maîtrisé par la présidence de l'université car les crédits de recherche bénéficient directement aux équipes de certains laboratoires.

Le même constat s'impose au niveau central : le financement des établissements par subvention doit être approché de manière globale tous crédits confondus. Une meilleure coordination entre le programme relatif aux centres d'excellence du SGPI et le MESRI est impérative, tout en maintenant les modalités actuelles de fonctionnement (appels à projets concurrentiels, jury internationaux, évaluation par les pairs).

Rapport

En outre, la mission s'étonne que la pérennisation des fonds du PIA, essentiellement aujourd'hui des initiatives d'excellence, puisse être décidée indépendamment d'une analyse de la capacité des bénéficiaires à maîtriser dans le temps les évolutions de leur masse salariale.

Proposition n° 12 : Mettre en place les outils et échanges d'informations nécessaires pour permettre un pilotage globalisé des moyens d'enseignement et de recherche tant au niveau de l'État qu'à celui des universités.

Proposition n° 13 : Étudier les conditions et les modalités *a minima* d'une coordination plus étroite entre le MESRI et le SGPI concernant le programme Centres d'excellence.

CONCLUSION

Au terme de ses investigations, la mission constate que les universités passées aux RCE, bien que restant dans une position médiane au sein de l'Union européenne, ont bénéficié d'un traitement budgétaire favorable, notamment en matière de masse salariale et d'emploi, au regard des contraintes des finances publiques. Toutefois, le calibrage initial des enveloppes, l'inertie liée aux mécanismes de reconduction de crédits, le ciblage de certains financements et les choix de gestion universitaires ont pu conduire à des situations de tension dans certains établissements.

La mission constate également que les universités visitées ont fait des progrès dans leurs modalités de gestion depuis le passage aux RCE et qu'une marche supplémentaire peut désormais être franchie sous réserve que les outils, notamment informatiques, à disposition soient améliorés.

Elles disposent de réelles marges de manœuvre leur permettant de gérer leurs effectifs de manière plus efficiente. Ces marges de manœuvre s'inscrivent cependant dans des logiques de pilotage à moyen et long terme compte tenu de la faible plasticité naturelle des effectifs. Pour pouvoir être mises en œuvre, elles supposent une capacité à construire des schémas d'effectifs cibles à trois ou quatre ans.

Pour que les universités soient en mesure de le faire, elles doivent pouvoir disposer, non seulement d'outils de gestion plus efficaces qu'à l'heure actuelle, mais également d'une visibilité sur l'évolution à venir de l'ensemble de leurs dotations.

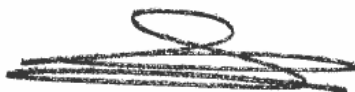
En conséquence, la mission préconise, d'une part d'entamer une refonte du système actuel de répartition des crédits largement fondé sur la reconduction des enveloppes acquises lors du passage aux RCE, d'autre part, de mettre en place une contractualisation État/université dans le cadre de contrats de performance, d'objectifs et de moyens pluriannuels, enfin, de développer une architecture d'information permettant d'instaurer une véritable transparence entre les acteurs et en leur sein.

La mise en œuvre de ces différentes préconisations n'est envisageable qu'à la condition d'une action déterminée conduite sur plusieurs années. Elle conditionne l'optimisation de la gestion de leur masse salariale par les universités, garantissant ainsi le respect de la trajectoire des finances publiques et l'allocation la plus pertinente des financements.

Rapport

À Paris, le 30 avril 2019

L'inspectrice des finances



Céline KERENFLECH

Avec la participation
d'Aleth VENNIN et de Louis STROEYMEYT
Assistants de mission

L'inspecteur général de l'administration de
l'éducation nationale et de la recherche



Philippe DULBECCO

L'inspecteur général de l'administration de
l'éducation nationale et de la recherche



Jean-François PICQ

Sous la supervision de
L'inspecteur général des finances



Pierre BOISSIER