

*Inspection générale de l'éducation,
du sport et de la recherche*

Diagnostic économique de l'Université Grenoble Alpes

Avril 2021

Philippe BÉZAGU
Olivier ENGEL

*Inspecteurs généraux de l'éducation,
du sport et de la recherche*

SOMMAIRE

Synthèse	1
Plan d'actions (simplifié ; cf. partie 3)	6
Introduction	7
1. La situation financière de l'Université de Grenoble Alpes tend à se dégrader en raison d'un modèle économique peu adapté et d'un pilotage budgétaire trop superficiel	8
1.1. La qualité des comptes de l'UGA est certifiée par les commissaires aux comptes malgré une maîtrise des risques comptables et financiers perfectible.....	8
1.1.1. <i>La mise en conformité comptable est progressive avec des réserves récurrentes émises par les commissaires aux comptes</i>	<i>8</i>
1.1.2. <i>L'UGA n'a pas engagé de réelle démarche de maîtrise des risques comptables et financiers, notamment en n'impulsant pas une réorganisation des services ordonnateurs, ce qui peut fragiliser la prise de décision politique</i>	<i>9</i>
Points clés	10
1.2. Les modalités de la construction et de la programmation budgétaire doivent être revues afin de fiabiliser les projections budgétaires, de mieux maîtriser les dépenses et les recettes	10
1.2.1. <i>Les états budgétaires et leurs contenus sont globalement conformes à la réglementation mais l'incertitude pesant sur le montant des restes à payer nuit à la sincérité budgétaire</i>	<i>10</i>
1.2.2. <i>La construction du budget ne s'appuie pas suffisamment sur l'analyse des budgets exécutés antérieurs, notamment au niveau de la recherche</i>	<i>11</i>
1.2.3. <i>La croissance des recettes budgétaires ne parvient pas à suivre celle des dépenses ce qui engendre une diminution du solde budgétaire</i>	<i>13</i>
Points clés	15
1.3. L'UGA rencontre une réelle difficulté à dégager des marges de gestion à cause d'une activité financière plus souvent subie que choisie	15
1.3.1. <i>La fragile construction du résultat net comptable est inquiétante car sa structure n'est pas bâtie sur des projets clairement affichés</i>	<i>15</i>
1.3.2. <i>En matière d'investissement, l'autonomie de l'UGA est fragilisée par la faiblesse de ses ressources internes</i>	<i>23</i>
Points clés	26
1.4. L'UGA n'a pas encore pris la mesure de ce que peut lui apporter la comptabilité budgétaire pour analyser la soutenabilité financière de ses opérations pluriannuelles	26
1.4.1. <i>Le niveau de trésorerie de l'UGA permet de sécuriser la soutenabilité infra-annuelle</i>	<i>26</i>
1.4.2. <i>Alors même que le budget est soutenable annuellement du fait du niveau de trésorerie, l'UGA devrait suivre de manière plus précise les recettes fléchées et les composants de sa trésorerie</i>	<i>27</i>
1.4.3. <i>La programmation et le suivi des opérations pluriannuelles n'est qu'au stade embryonnaire ce qui rend impossible l'analyse de la soutenabilité budgétaire à deux ou trois ans</i>	<i>29</i>
Points clés	31
2. La forte augmentation des charges de personnels notamment sous l'effet de facteurs endogènes questionne la soutenabilité financière de l'établissement	31

2.1.	Hors recherche, la forte croissance de la masse salariale est difficilement soutenable financièrement	31
2.1.1.	<i>Pour appréhender la situation économique de l'UGA, il est indispensable de réaliser un focus sur les charges de personnel et les produits encaissables de la recherche</i>	32
2.1.2.	<i>Hors recherche, le poids de la masse salariale rapporté aux produits encaissables conduit à situation inquiétante</i>	32
2.1.3.	<i>Le taux de pression est élevé comparé à six universités de même profil</i>	35
	Points clés	35
2.2.	La croissance des rémunérations principales et des cotisations patronales explique 86 % de la hausse totale de la masse salariale	36
2.2.1.	<i>Les rémunérations principales et les charges patronales augmentent de 22 M€ sur une hausse totale de 25,7 M€ ; les rémunérations principales expliquent 50 % de cette hausse</i>	36
2.2.2.	<i>Les primes et les autres rémunérations augmentent de 13 % sous l'effet conjugué de la hausse de + 20 % des dépenses consacrées aux primes des personnels BIATSS titulaires et de celle de + 26 % des dépenses d'heures complémentaires et vacations ; elles représentent 14 % de la croissance de la masse salariale de 2016 à 2019</i>	37
2.2.3.	<i>Le taux d'encadrement étudiant est favorable comparé à six universités de même profil</i>	37
2.3.	L'augmentation de la masse salariale des personnels titulaires représente 72,5 % de la croissance totale des charges de personnel	38
2.3.1.	<i>La progression de 6,2 % des charges des personnels titulaires explique 72,5 % de la hausse totale de la masse salariale</i>	38
2.3.2.	<i>La masse salariale des personnels BIATSS titulaires de catégories A et B et des enseignants-chercheurs, enseignants et assimilés contractuels croît plus rapidement, respectivement, + 13,3 %, + 10,5 % et + 11,5 % entre 2016 et 2019</i>	39
	Points clés	40
2.4.	L'analyse selon la méthode des écarts successifs met en évidence l'importance de l'évolution du nombre d'ETPT dans la croissance de la masse salariale	41
2.4.1.	<i>À l'UGA, la croissance de la masse salariale se répartit schématiquement en trois tiers entre les facteurs endogènes, exogènes et mixtes.....</i>	42
2.4.2.	<i>L'analyse selon la méthode des écarts successifs met en évidence l'importance de l'évolution du nombre d'ETPT dans la croissance de la masse salariale</i>	42
2.4.3.	<i>Les facteurs exogènes expliquent 42 % de l'augmentation de la masse salariale des personnels titulaires, les facteurs mixtes (INM), constituants du GVT, 35 % et les facteurs endogènes, 23 %</i>	43
2.4.4.	<i>Les facteurs endogènes dus à la hausse des ETPT, ajoutés aux facteurs mixtes comme la variation des rémunérations moyennes, constituants du GVT, expliquent 92 % de l'augmentation de la masse salariale des personnels contractuels</i>	44
2.4.5.	<i>Le poids des facteurs endogènes (principalement les ETPT) est déterminant dans la croissance de la masse salariale des personnels BIATSS A et B titulaires et de l'ensemble des personnels contractuels</i>	45
2.4.6.	<i>La hausse de la masse salariale est due à une forte variabilité des différents facteurs de croissance et, en final, au peu d'impact visible du plan de retour à l'équilibre de 2016.....</i>	46
2.4.7.	<i>La croissance de la masse salariale est élevée sous l'effet volume, comparée à six universités de même profil</i>	48
	Points clés	49
2.5.	Le nombre d'ETPT augmente de 177 entre 2016 et 2019	50

Points clés	53
3. Les conditions et modalités à mettre en œuvre afin de retrouver un équilibre financier et une soutenabilité budgétaire à moyen terme	53
3.1. L'objectif suppose une trajectoire financière partagée au sein de l'établissement	53
3.2. L'évolution de l'organisation et l'appropriation des outils proposés par la GBCP, deux leviers indispensables afin de renforcer le pilotage budgétaire	54
3.2.1. <i>Face aux enjeux de gestion, une évolution de l'architecture organisationnelle administrative est nécessaire</i>	<i>54</i>
3.2.2. <i>Une réorganisation de la chaîne financière est requis pour gagner en efficience</i>	<i>55</i>
3.2.3. <i>Le développement de l'université appelle à un pilotage budgétaire infra et pluriannuel</i>	<i>56</i>
3.2.4. <i>Avec une comptabilité analytique développée, l'UGA maîtriserait mieux son environnement économique pour lui permettre d'exercer pleinement son autonomie stratégique</i>	<i>57</i>
3.2.5. <i>La contribution des activités en développement, en particulier la recherche, sont à adapter pour viser un équilibre économique de l'UGA soutenable</i>	<i>57</i>
3.2.6. <i>Le développement de la maîtrise des risques financiers passe par le renforcement du contrôle interne et de l'audit interne</i>	<i>58</i>
3.3. La soutenabilité financière du développement de l'établissement requiert une politique volontariste pour une réelle maîtrise de la masse salariale et pour un nouveau modèle économique ..	58
3.3.1. <i>Construire une stratégie financière avec un focus spécifique hors recherche</i>	<i>58</i>
3.3.2. <i>Des leviers envisageables</i>	<i>59</i>
Conclusion	60
Annexes	61
Table des graphiques	66
Table des tableaux	68

SYNTHESE

Madame la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, en accord avec le président de l'Université Grenoble Alpes a souhaité que l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche procède à une mission de diagnostic économique de l'établissement suite à des difficultés financières qui se concrétisent notamment par la dégradation de son résultat comptable.

L'Université Grenoble Alpes (UGA) est un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel expérimental. Il succède à l'Université Grenoble Alpes et à la Communauté Université Grenoble Alpes (ComUE¹) et regroupe comme « établissements-composantes », l'Institut polytechnique de Grenoble (IPG), l'Institut d'études politiques de Grenoble (IEPG) et l'École nationale supérieure d'architecture de Grenoble (ENSAG).

L'UGA est une université pluridisciplinaire avec santé qui compte à la rentrée 2019 plus de 46 000 étudiants et 6 007 personnels et dispose d'un budget de 532 M€. Dans le cadre du programme investissements d'avenir (PIA2), le projet d'initiative d'excellence (Idex) « UGA : université de l'innovation² » a été labellisé en janvier 2016. Le projet est en fin de période probatoire et l'obtention définitive du label devrait être confirmée en 2021 si l'évaluation du jury international est positive.

La mission s'est attachée d'une part à analyser l'évolution de la situation financière de l'université depuis 2016, année de la fusion des trois universités grenobloises, et d'autre part à comprendre les causes de l'augmentation importante de la masse salariale sur la même période. De ce diagnostic découle un certain nombre de pistes pour un retour à l'équilibre financier et à une soutenabilité budgétaire de l'université.

Analyse financière

L'analyse de la situation financière de l'Université Grenoble Alpes porte sur les comptes de 2016 à 2020. Toutefois, l'analyse prendra essentiellement comme référence l'année 2019 car les comparaisons entre l'exercice budgétaire 2020 et les années antérieures sont rendues difficiles à cause de la crise sanitaire liée à la Covid-19 et de l'intégration des comptes de la ComUE dans ceux de l'UGA au 1^{er} janvier 2020.

La mission a constaté que la situation financière de l'UGA continuait de se dégrader en raison d'un modèle économique et d'un pilotage budgétaire peu adaptés. Globalement, les différents indicateurs comptables et budgétaires sont sur une trajectoire négative. L'équipe de gouvernance doit ainsi s'appliquer à retrouver rapidement un équilibre et une soutenabilité budgétaires à moyen terme pour inverser la tendance.

Les comptes sont certifiés par les commissaires aux comptes avec deux réserves dont l'une porte sur l'absence d'inventaire physique qui peut avoir des incidences sur la sincérité des amortissements comptabilisés. Comme le circuit financier de l'UGA est complexe avec de trop nombreux acteurs (plus de 600) intervenant sur les actes de gestion, la qualité des données financières est fragilisée, d'autant que le contrôle et l'audit internes budgétaires et comptables ne sont pas suffisamment développés.

À cet effet, l'UGA doit faire évoluer son organisation administrative et financière pour gagner en efficacité. Compte tenu du nombre important de centres de responsabilité budgétaire, il est nécessaire de mutualiser des plateformes de gestion qui permettront de gagner en efficience, tout en professionnalisant les personnels impliqués. Le décloisonnement du budget de la recherche serait également un facteur facilitateur de consolidation et de lisibilité budgétaire. C'est à ce prix que l'équipe de gouvernance pourra s'approprier les outils proposés par la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) afin d'arriver à un réel pilotage budgétaire infra et pluriannuel.

¹ Communauté d'universités et établissements.

² Les partenaires de l'Idex sont au nombre de dix dont l'IPG, l'IEPG, l'ENSAG, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (INRIA), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm). L'Idex affiche également treize partenaires extérieurs dont l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) et l'université de Savoie-Mont-Blanc.

Effectivement, les modalités de la construction et de la programmation budgétaire doivent être revues afin de fiabiliser les projections budgétaires et de mieux maîtriser les dépenses et les recettes. Cela passe par l'analyse détaillée des budgets exécutés antérieurs, notamment au niveau de la recherche. Le suivi infra-annuel de l'exécution budgétaire doit permettre d'ajuster les crédits aux besoins, ce qui permettrait au dernier budget rectificatif de l'année de jouer pleinement son rôle, à savoir, d'une part, évaluer la trajectoire budgétaire de fin d'exercice, notamment le montant du solde budgétaire final, et, d'autre part, de déprogrammer les autorisations d'engagement et les crédits de paiement.

La croissance des recettes budgétaires ne parvient pas à suivre celle des dépenses ce qui engendre une diminution du solde budgétaire depuis 2017. En 2019, il s'établit à 8,7 M€, les recettes budgétaires s'élevant à 492,5 M€ et les crédits de paiement à 483,8 M€. Les documents budgétaires produits par l'UGA ne développent pas suffisamment les raisons de cette évolution car ils restent axés sur les éléments de la comptabilité générale.

L'analyse des éléments de cette dernière permet à la mission de constater qu'en 2019 les charges s'établissent à 484 M€, dont 379,5 M€ de charges de personnel. Les produits sont de 480 M€, dont 361 M€ de subvention pour charge de service public. Les ressources propres et les subventions reçues ne suffisent pas à financer la masse salariale dont l'évolution n'est pas maîtrisée ; comparée à des universités de même profil, l'UGA pourrait d'ailleurs développer davantage ses ressources propres. Comme les charges de fonctionnement augmentent plus vite que les produits, le résultat net comptable se dégrade entre 2017 et 2019 pour passer de 1,4 M€ à - 4 M€. Les constantes variations, négatives ou positives, du résultat net comptable démontrent de manière inquiétante que sa construction est plus subie que pilotée.

Les soldes intermédiaires de gestion sont orientés à la baisse ce qui laisse peu de marges de manœuvre à la gouvernance, d'autant que l'UGA, en raison d'une capacité d'autofinancement assez basse (4,3 M€ en 2019), reste très dépendante des partenaires externes pour financer ses investissements qui se sont élevés à 42,7 M€ en 2019. Le recours au fonds de roulement (FDR) est d'ailleurs nécessaire pour équilibrer le financement de ces investissements. Entre 2016 et 2019, le FDR a diminué de 7,9 % pour s'élever désormais à 36,7 M€ (29,5 jours de charges décaissables de fonctionnement).

En outre, grâce essentiellement à des avances sur contrat, notamment dans le cadre de l'Idex, le besoin en fonds de roulement demeure négatif et apporte une capacité de financement ; toutefois, il doit faire l'objet d'une attention particulière au niveau des comptes à régulariser dont certains montants sont à suivre de très près, comme les charges à payer, les créances à recouvrer ou encore les avances reçues. Ceci est la conséquence de processus financiers complexes, principalement au niveau de la gestion des contrats de recherche (plus d'un millier en stock), avec des services ordonnateurs trop éparpillés, qui ne sont pas coordonnés ni pilotés par la direction financière.

Parmi les indicateurs financiers, celui de la trésorerie, dont le montant est de 42,9 M€ en 2019, est rassurant d'autant que son cycle infra-annuel permet d'assurer sans difficulté le paiement des dépenses et évite un risque financier à court terme. En outre, l'intégration de la trésorerie du plan Campus et de l'Idex entraîne une variation positive de 69,5 M€. Pour autant, cette trésorerie fléchée n'est pas suffisamment suivie, comme celle des autres projets pluriannuels. En parallèle, les restes à payer (24,4 M€) ne peuvent pas être millésimés, ce qui laisse peser une incertitude sur la réalité de leur montant, d'autant que les restes à encaisser ne sont pas, non plus, évalués.

En effet, la programmation et le suivi des opérations pluriannuelles n'est qu'au stade embryonnaire, ce qui rend impossible l'analyse de la soutenabilité budgétaire des projets de l'équipe politique à deux ou trois ans. Le dialogue stratégique et de gestion doit être considéré comme une opportunité pour travailler sur une trajectoire financière équilibrée et sincère.

En complément des facteurs budgétaires, l'UGA est encouragée à poursuivre le travail entrepris sur la comptabilité analytique en s'appuyant sur le référentiel développé par la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle du ministère dans le cadre du projet de connaissance des coûts des activités (P2CA). Cela l'aiderait à mieux maîtriser son environnement économique pour lui permettre d'exercer pleinement son autonomie stratégique, en adaptant, par exemple, la contribution des activités de la recherche au financement des services support.

Analyse de la masse salariale et des emplois

Comme indiqué dans la partie consacrée à l'analyse financière, le poids et la hausse des charges de personnel constituent l'un des facteurs essentiels de la croissance des charges décaissables de l'université.

La masse salariale³ de l'établissement a évolué de + 10,8 % entre 2016 et 2020 passant de 352 M€ à 390 M€ soit une progression de 38 M€.

Pour appréhender la situation économique de l'UGA, il est indispensable de réaliser un focus sur les charges de personnel et les produits encaissables hors recherche.

Hors recherche, l'augmentation de la masse salariale (MS) entre 2016 et 2020 est de + 30 M€, soit + 8,9 %. Cette progression oblige l'université à mobiliser, en 2019, 86 % de ses recettes encaissables pour en assurer le financement. L'évolution des charges de personnel est de plus en plus déconnectée de celle de la subvention pour charges de service public (SCSP). Quand la masse salariale (MS) hors recherche croît de 7,1 % entre 2016 et 2019, la SCSP (fléchée MS) augmente de + 4,3 %. Le besoin de financement sur ressources propres (RP), traduit par cet écart entre les charges et la SCSP, a crû de + 10 M€ (qui représentent environ 50 % de la hausse des produits encaissables).

L'UGA présente à la fois un poids de charges de personnels par rapport aux produits encaissables et un poids des dépenses des personnels permanents par rapport aux charges de personnels élevés par rapport à des universités de taille comparable, pluridisciplinaires avec santé, fruit d'une fusion et avec un fort développement de leurs activités de recherche.

Les rémunérations principales et les charges patronales⁴ augmentent de 22 M€ entre 2016 et 2019 sur une hausse totale de 25,7 M€ ; les rémunérations principales représentent 50 % de cette hausse. Les primes et les autres rémunérations augmentent de 13 %, sous l'effet conjugué de la hausse de 20 % des primes des personnels BIATSS⁵ titulaires et de celle de 26 % des heures complémentaires et vacances. Elles représentent 14 % de la croissance de la masse salariale de 2016 à 2019.

La progression de 6,2 % de la masse salariale des personnels titulaires sur la période représente 72,5 % de la croissance totale des charges de personnel de l'UGA (+ 37 % pour les enseignants-chercheurs et enseignants et + 35 % pour les personnels BIATSS).

La masse salariale des personnels BIATSS titulaires de catégories A et B et des enseignants-chercheurs, enseignants et assimilés contractuels croît plus rapidement, respectivement, + 13,3 %, + 10,5 et + 11,5 % entre 2016 et 2019.

Sur huit catégories d'emplois identifiées dans cette analyse, cinq ont connu une augmentation supérieure à 2 M€ en trois ans et elles expliquent plus de 80 % de l'augmentation de la MS de l'université. Par ordre décroissant il s'agit des maîtres de conférences (MCF), des enseignants-chercheurs, enseignants et assimilés contractuels, des personnels BIATSS titulaires de catégorie A, des professeurs des universités (PR) et des personnels BIATSS titulaires de catégorie B.

La répartition entre les différents facteurs qui expliquent l'augmentation de la masse salariale de l'université est assez équilibrée (facteurs endogènes (36 %), exogènes (32 %) et mixtes (32 %).

Le facteur premier d'augmentation de la masse salariale de l'ensemble des personnels est endogène et relève essentiellement de la forte croissance du nombre d'ETPT⁷ pour 8 M€ (soit 33 % de la hausse totale).

³ La masse salariale comprend ici le montant des charges imputées aux comptes 64 « charges de personnel » et 633 « impôts, taxes et versements assimilés » mais également au compte 621 « personnel extérieur à l'établissement » pour un montant de 1,2 M€ en 2016 à 3 M€ en 2020, source : comptes financiers UGA.

⁴ Le périmètre d'analyse 2016 à 2019 est ici celui de la masse salariale globale de l'UGA, non compris les charges imputées au compte 621 « personnel extérieur à l'établissement ».

⁵ Personnels ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé et des bibliothèques.

⁶ Les facteurs expliquant les variations liées au nombre d'ETPT sur les rémunérations principales, sur les cotisations patronales et sur les primes ; les variations liées aux montants des primes (hors celles liées aux variations du nombre d'ETPT).

⁷ Équivalent temps plein travaillé.

Les facteurs exogènes⁸ expliquent 42 % (soit + 7,4 M€) de l'augmentation de la masse salariale des personnels titulaires, les facteurs mixtes⁹, constituants du GVT, 35 % (soit + 6 M€) et les facteurs endogènes, 23 % (soit + 4 M€).

92 % de l'augmentation de la masse salariale des personnels contractuels s'expliquent par l'un des facteurs endogènes, la hausse du nombre d'ETPT, soit + 4,3 M€, ajouté au facteur mixte que constitue la variation des rémunérations moyennes (soit + 1,6 M€).

Le poids des facteurs endogènes (principalement les ETPT) est déterminant dans la croissance de la masse salariale des personnels BIATSS A et B titulaires et de l'ensemble des personnels contractuels.

Des constats de la forte variabilité des facteurs de compréhension de la croissance de la masse salariale, il ressort cinq observations principales :

- la dynamique des activités de recherche et des financements associés (Iindex) qui se traduit par une hausse importante du nombre d'ETPT de personnels non titulaires et un rehaussement des rémunérations moyennes des enseignants-chercheurs, enseignants et assimilés contractuels (en partie lié à la typologie des recrutements effectués) ;
- l'affirmation de politiques sociales en faveur des personnels BIATSS (titularisations, repyramidages des emplois, rehaussement des régimes indemnitaires) ;
- l'importance du déploiement du protocole PPCR pour les MCF ;
- la maîtrise des emplois d'enseignants-chercheurs et enseignants titulaires, seul effet visible de l'application du plan de retour à l'équilibre (PRE) de l'UGA qui a été établi en 2017 ;
- la totale dilution de l'effet des autres mesures prises dans le cadre du PRE.

Le nombre d'ETPT a progressé de 177 unités entre 2016 et 2019. Cette augmentation concerne principalement les personnels non titulaires : + 119 ETPT. Sur la même période, la hausse des ETPT de personnels BIATSS de catégories A et B est forte : + 67 ETPT.

En l'absence d'un suivi des ETPT consommés par la direction de la recherche, la mission ne peut que faire l'hypothèse que la croissance des ETPT des non titulaires est due en grande partie au développement des activités de recherche notamment avec les financements Iindex.

Les diverses mesures RH (dont des créations) concernant les personnels titulaires notamment les personnels BIATSS ont eu pour conséquence une forte hausse du nombre d'ETPT ; aussi les effets du déploiement (partiel) du plan de retour à l'équilibre (au total – 21 emplois gelés sur trois ans) ont été annihilés.

Leviers pour un retour à l'équilibre financier et à une soutenabilité budgétaire

Compte tenu de la situation, le retour à un équilibre budgétaire durable de l'Université Grenoble Alpes s'inscrit nécessairement dans une perspective pluriannuelle. Cet objectif suppose une prise de conscience de la situation financière, économique très fragile au sein de l'établissement, que le développement de la recherche et la pérennisation de l'Iindex ne doivent pas occulter.

La construction d'une trajectoire pour retrouver un équilibre budgétaire nécessite de renforcer le pilotage budgétaire infra et pluriannuel. Aussi il est indispensable :

- de faire évoluer l'architecture organisationnelle administrative notamment par un positionnement plus affirmé et un renforcement d'un pôle finances et achats et de réorganiser la chaîne financière pour gagner en efficacité ;
- de s'approprier les outils proposés par la GBCP (voir *supra*).

La soutenabilité financière du développement de l'établissement requiert une politique volontariste pour une réelle maîtrise de la masse salariale et pour un nouveau modèle économique.

⁸ Les facteurs expliquant : les variations liées aux montants des cotisations patronales (hors celles inhérentes aux variations des ETPT) ; les variations liées à la valeur du point d'indice.

⁹ Les facteurs expliquant : les variations liées aux évolutions des INM moyens pour les fonctionnaires et des rémunérations moyennes pour les non titulaires. Ces variations pourraient pour partie être considérées comme des facteurs endogènes.

Hors recherche, le premier objectif sera de gommer les déséquilibres cumulés sur les dernières années entre les dépenses de personnels et les ressources. Sur la période 2016-2019, la mission a évalué cet écart à environ 10 M€. Le deuxième objectif devra être de maîtriser la progression des charges salariales au niveau de celle des produits. Sur la période observée, en moyenne, l'écart annuel est d'environ 0,5 %, soit projeté sur la masse salariale de 2020, un montant de 1,8 M€.

D'autres indicateurs permettront d'affiner et de définir la cible à atteindre comme le niveau de la capacité d'autofinancement qui offre une autonomie financière à la hauteur d'un établissement d'enseignement supérieur et de recherche de cette importance.

Une amplification du plan de retour à l'équilibre non abouti de 2017-2020 sera difficile à éviter, ce qui implique la recherche d'économies à réaliser, entre autres, sur tous les postes de dépenses de personnel. Cinq ans après la fusion, l'établissement doit faire un effort de rationalisation dans son organisation administrative et technique, tant au niveau des directions centrales que de l'ensemble de ses composantes. Les gains réalisés doivent permettre, à la fois, de renforcer et soutenir le développement de certains services (voir *supra*), mais aussi de réduire le nombre d'emplois consommés.

En parallèle, l'UGA doit impérativement transformer ses équilibres économiques. Elle ne peut pas soutenir un modèle où le budget central supporterait seul l'ensemble des charges de gestion et de structure en particulier dues à l'expansion des activités de recherche, aux financements des programmes d'investissements d'avenir ou encore à l'organisation et aux modalités de fonctionnement adoptées avec la création de l'EPE, sans aucune ressource en contrepartie. Ce changement de paradigme est d'autant plus important que l'université doit aussi avoir l'ambition d'augmenter ses ressources propres pour atteindre un niveau comparable à des universités de sa catégorie.

Plan d'actions (simplifié ; cf. partie 3)

Action	Priorité 1
Fixer une trajectoire financière à deux-trois ans partagée au sein de l'établissement.	
Adapter la contribution des activités en développement, en particulier la recherche, aux frais de gestion et de structure.	
Adapter et amplifier le plan de retour à l'équilibre avec un pilotage politique et technique rigoureux et formalisé.	
Réduire les charges d'enseignement.	
Faire évoluer l'architecture organisationnelle administrative notamment par un positionnement plus affirmé et un renforcement d'un pôle finances et achats en impliquant l'agence comptable.	
Réorganiser la chaîne budgétaire et financière, sans création d'emplois, avec un engagement fort de l'équipe politique pour gagner en efficience au niveau : <ul style="list-style-type: none"> - de la gestion des contrats de recherche et des grands projets type Idex et plan Campus ; - de la saisie des actes de gestion financière en créant des services mutualisés et en professionnalisation des acteurs après avoir cartographié les activités et les fonctions ; - du circuit des recettes en créant un service centralisé et en dématérialisant les documents financiers. 	
S'approprier les outils proposés par la gestion budgétaire et comptable publique : <ul style="list-style-type: none"> - pour s'assurer de la soutenabilité budgétaire des projets, notamment par le suivi exhaustif des contrats pluriannuels en analysant les restes à payer et à encaisser ; - pour piloter la trésorerie en étudiant ses composants. 	
Revoir les modalités de la construction et de la programmation budgétaire afin de fiabiliser les projections budgétaires.	Priorité 2
Instaurer un dialogue de gestion interne pour allouer les moyens, basée sur les budgets exécutés, avec l'ensemble des structures de l'UGA, en particulier avec les laboratoires.	
Développer le projet de connaissance des coûts des activités afin de maîtriser l'environnement économique et d'exercer son autonomie stratégique.	
Développer une fonction de pilotage transverse couvrant tous les domaines d'activités de l'université.	
Développer le contrôle et l'audit internes comptables et budgétaire de manière à identifier les risques et à sécuriser les processus des circuits financiers.	

Introduction

L'Université Grenoble Alpes (UGA) créée par décret¹⁰ du 31 octobre 2019, est un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel expérimental au sens de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 12 décembre 2018¹¹. Il succède à l'Université Grenoble Alpes et à la Communauté Université Grenoble Alpes (ComUE) et regroupe comme « établissements-composantes », l'Institut polytechnique de Grenoble (IPG), l'Institut d'études politiques de Grenoble (IEPG) et l'École nationale supérieure d'architecture de Grenoble (ENSAG).

Ce regroupement fait suite à la fusion¹² le 1^{er} janvier 2016 des trois universités grenobloises : l'université Joseph-Fourier Grenoble 1, l'université Pierre-Mendès-France Grenoble 2 et l'université Stendhal Grenoble 3 qui avait donné naissance à l'Université Grenoble Alpes.

Cet établissement public expérimental (EPE) est implanté sur douze sites répartis sur six départements : les sites principaux sont à Grenoble avec les campus de Saint-Martin-d'Hères, de Gières, de Polygone ou encore le pôle santé à La Tronche, et les sites secondaires se trouvent notamment à Valence, Vienne ou Échirolles.

Université pluridisciplinaire avec santé, l'UGA compte à la rentrée 2019 plus de 46 000 étudiants¹³. Elle est organisée autour de cinq types de structures : les composantes académiques, les composantes élémentaires, les structures de recherche, les structures transversales et les services.

Les composantes académiques correspondent aux trois « établissements-composantes », l'IPG, l'IEPG et l'ENSAG qui conservent leur personnalité morale ainsi qu'à trois composantes sans personnalité morale (CSPM), la faculté des sciences, l'école universitaire de technologie et la faculté humanités, santé, sport, sociétés. Quinze composantes élémentaires (comme les IUT, la plupart des unités de formation et de recherche et des facultés) se répartissent au sein de ces trois CSPM. L'institut d'urbanisme et de géographie alpine, la faculté de droit et la faculté d'économie de Grenoble ne se sont pas regroupés au sein de composantes académiques.

La recherche est organisée autour de six pôles¹⁴ qui regroupent quatre-vingt-dix unités et diverses structures de recherche, et du collège des études doctorales, lequel fédère treize écoles doctorales. Les missions de valorisation et de transfert sont développées en articulation avec en particulier la filiale Floralis, la société d'accélération du transfert de technologie (SATT) Linksium et la direction « accord propriété intellectuelle et valorisation » au sein de la direction générale déléguée « recherche, innovation et valorisation ».

Dans le cadre du programme investissements d'avenir (PIA2), le projet d'initiative d'excellence (I dex) « UGA : université de l'innovation » a été labellisé en janvier 2016. Portée par la ComUE UGA, cette I dex a été dotée en mars 2017 d'un capital de 800 M€ non consommables générant 25 M€ par an d'intérêts consommables. Le projet est en fin de période probatoire et l'obtention définitive du label devrait être confirmée en 2021 en cas d'évaluation positive par le jury international.

Par ailleurs, le projet de campus du site grenoblois retenu dans le cadre de « l'opération campus » a bénéficié d'une dotation non consommable de 400 M€. Les produits de son placement, 17 M€ par an, ont permis de participer au financement d'une cinquantaine d'opérations immobilières dont certaines sous la forme de partenariats publics-privés. La plupart de celles-ci sont achevées.

¹⁰ Décret n° 2019-1123 du 31 octobre 2019 portant création de l'université Grenoble Alpes et approbation de ses statuts.

¹¹ Ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

¹² Décret n° 2015-1132 du 11 septembre 2015.

¹³ Source : Repère et références statistiques, 2020, MESRI-SIES, *Système d'information SISE ; nombre d'étudiants, inscriptions principales hors CPGE*.

¹⁴ Les six pôles : chimie biologie santé ; mathématiques, sciences et technologies de l'information et de la communication ; physique, ingénierie, matériaux ; physique des particules, astrophysique, géosciences, environnement et écologie ; sciences humaines et sociales ; sciences sociales.

L'Université Grenoble Alpes (EPE) est classée dans le groupe des 100 à 250 meilleures universités mondiales dans les principaux classements internationaux ; elle est classée¹⁵ à la 99^{ème} place dans le classement global de Shanghai en 2020.

L'UGA¹⁶ compte un effectif de 6 007 personnels : 3 169 enseignants-chercheurs et enseignants dont 2 069 titulaires et 2 838 personnels ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé et des bibliothèques (BIATSS), dont 1 724 titulaires. Le budget exécuté¹⁷ en 2019 était de 489 M€, dont 382 M€ de charges de personnel auquel il faut ajouter environ 43 M€ de dépenses d'investissement.

La situation financière préoccupante de l'université, a conduit la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation à demander à l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, en accord avec le président de l'Université Grenoble Alpes, une mission de diagnostic économique de l'établissement.

La mission, composée de Philippe Bézagu et Olivier Engel, a fait part de ses observations et analyses à chaque étape de son intervention à l'équipe de gouvernance de l'UGA ainsi qu'aux services concernés de la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'innovation (DGESIP), du recteur délégué à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation de la région académique Auvergne-Rhône-Alpes et du conseiller de site et d'établissement auprès du ministère.

L'analyse de la situation économique de l'établissement porte sur :

- la situation financière de l'université ;
- l'évolution de sa masse salariale ;
- les conditions et modalités à mettre en œuvre afin de retrouver un équilibre financier et une soutenabilité budgétaire à moyen terme.

1. La situation financière de l'Université de Grenoble Alpes tend à se dégrader en raison d'un modèle économique peu adapté et d'un pilotage budgétaire trop superficiel

Les comparaisons entre l'exercice budgétaire 2020 et ceux des années antérieures sont rendues difficiles en raison du caractère atypique des dépenses de cette année en lien avec la crise sanitaire et de l'intégration des comptes de la ComUE dans ceux de l'UGA au 1^{er} janvier 2020. Aussi, l'analyse prendra essentiellement comme référence l'année 2019.

1.1. La qualité des comptes de l'UGA est certifiée par les commissaires aux comptes malgré une maîtrise des risques comptables et financiers perfectible

1.1.1. La mise en conformité comptable est progressive avec des réserves récurrentes émises par les commissaires aux comptes

Conformément à l'article L. 712-9 du code de l'éducation, les comptes de l'université font l'objet d'une certification annuelle par un commissaire aux comptes (CAC).

Le tableau ci-dessous recense les réserves et observations émises par les CAC de 2016 à 2020 qui sont ainsi passées de cinq en 2016 à deux en 2020, ce qui démontre que la mise aux normes comptables s'effectue progressivement depuis la fusion.

¹⁵ L'UGA est la seule université en région à figurer dans le top 100 mondial de ce classement aux côtés de quatre établissements parisiens.

¹⁶ Données 2019, fiche PERSÉ 2020, source MESRI-DGRH ; hors IPG, IEPG et ENSAG.

¹⁷ Données issues de la comptabilité patrimoniale ; en comptabilité budgétaire, l'ensemble des crédits de paiement s'élève à 484 M€.

Tableau 1 : Liste des réserves et observations émises par les CAC

Réserves / Observations	2016	2017	2018	2019	2020
Réserve quant à l'absence de documentation des évaluations menées par France Domaine sur le patrimoine de l'ex-université Joseph-Fourier. Pour 2019, l'évaluation a été réalisée par France Domaine mais la valeur non intégrée en comptabilité.	X	X	X	X	X
Réserve sur l'exhaustivité et la correcte évaluation des terrains à l'actif (notamment aucun terrain correspondant aux sites de l'ex-université Stendhal).	X	X	X		
Réserve liée à l'absence d'inventaire physique des biens mobiliers de l'établissement permettant le rapprochement avec les données comptables.	X	X	X	X	X
Réserve pour limitation du fait de la non-obtention des comptes définitifs de la filiale Floralis. Incertitude sur le montant des provisions et sur le correct rattachement des charges et produits sur l'exercice 2016 de celle-ci.	X				
Réserve relative au rattachement d'éventuels produits qui pourraient être identifiés au terme de l'analyse sur les comptes d'attente.	X	X			
Observation sur l'impact de la mise en application du recueil des normes comptables.	X				
Observation sur les corrections d'erreurs.			X		
Observation sur le changement de méthode de comptabilisation des droits d'inscription de la formation initiale.				X	

Source : données UGA - présentation IGÉSR

Néanmoins, il demeure sur l'exercice 2020 deux réserves dont l'une est liée à l'absence d'inventaire physique des biens mobiliers de l'établissement permettant le rapprochement avec les données comptables. Cette absence d'inventaire physique peut avoir, notamment, des incidences sur la sincérité des amortissements comptabilisés (cf. § 1.3.1.4).

1.1.2. L'UGA n'a pas engagé de réelle démarche de maîtrise des risques comptables et financiers, notamment en n'impulsant pas une réorganisation des services ordonnateurs, ce qui peut fragiliser la prise de décision politique

La cartographie des risques produite à la mission ne recouvre pas l'intégralité des domaines financiers et comptables. En outre, les processus et procédures formalisés concernant le circuit financier, dont la mission a eu connaissance, sont peu nombreux.

La mission a également constaté une grande dispersion des acteurs au niveau des unités de formation et de recherche (UFR) et des laboratoires avec un niveau de mutualisation très faible des services en charge des opérations financières.

Ainsi, plus de 600 gestionnaires ont accès au système d'information financier. Cette multitude d'acteurs impliqués dans la chaîne financière est déresponsabilisante, nuit à la qualité des flux de gestion du fait du manque de professionnalisation liée à la réalisation d'un nombre insuffisant d'actes de gestion pour les maîtriser tous et consomme inutilement de la ressource humaine.

Le seul service mutualisé abouti est le service facturier créé sous la responsabilité de l'agent comptable. Mais la mise en place de celui-ci s'est appuyée sur des créations d'emplois au lieu d'un déplacement d'emplois des services gestionnaires des composantes, qui ont pourtant vu leur charge de travail diminuer avec le transfert de missions, vers ce service facturier.

Au niveau des services centraux, la direction de la recherche dispose d'une forte autonomie en matière budgétaire et de gestion financière. Ainsi, par exemple, la gestion des contrats pluriannuels n'est pas supervisée par la direction des affaires financières en lien avec l'agence comptable. Certes, la procédure de gestion des contrats est formalisée, mais le nombre important d'acteurs intervenant à différents stades complexifie la compréhension du processus ; cette situation augmente les risques d'erreurs d'autant que plus de 1 100 contrats sont en cours de réalisation, correspondant à plusieurs dizaines de millions d'euros par an.

Quant aux autres recettes de l'UGA, le circuit décentralisé mis en place ne permet pas à l'agence comptable de s'assurer que les droits acquis engendrent de manière systématique l'émission de factures. En outre, une fois les factures prises en charge et contrôlées par les services comptables, ces dernières sont retournées physiquement dans les services ordonnateurs prescripteurs pour envoi aux clients. Non seulement, cette organisation entraîne des risques de pertes de documents, d'autant qu'ils ne sont pas dématérialisés, mais elle ralentit également la chaîne de recouvrement et peut lui faire perdre de son efficacité.

Aussi, même si les CAC n'émettent pas de réserves ou d'observations sur le contrôle et l'audit interne financier et comptable, l'UGA doit s'interroger sur l'organisation de son circuit financier qui fragilise la qualité et l'exhaustivité des opérations comptables.

Un contrôle interne renforcé sur toute la chaîne du circuit financier serait d'autant plus nécessaire que la sincérité des comptes dépend autant de la fiabilité des actes de saisie des gestionnaires en amont que des contrôles de régularité et de légalité en aval. Laisser perdurer de tels risques peut fragiliser le pilotage budgétaire, dont rien ne garantit aujourd'hui qu'il soit assis sur des données entièrement sécurisées.

Enfin, une cartographie des fonctions support¹⁸ permettrait de réaliser un état des lieux qui serait une base de travail pour permettre à l'équipe de gouvernance de rendre plus efficient les différents maillons de ce circuit.

Points clés

Les comptes de l'UGA sont certifiés par les CAC mais deux réserves demeurent dont l'une porte sur l'absence d'inventaire physique des biens mobiliers de l'établissement permettant le rapprochement avec les données comptables ; cette situation peut avoir un impact sur le montant de l'amortissement net.

Le circuit financier de l'UGA est complexe avec de trop nombreux acteurs intervenant sur les actes de gestion, fragilisant la qualité des données financières, d'autant que le contrôle et l'audit internes budgétaires et comptables ne sont pas suffisamment développés.

C'est l'organisation de la totalité des circuits financiers de l'établissement qui, en tenant compte de ses spécificités, doit être revue et rationalisée.

1.2. Les modalités de la construction et de la programmation budgétaire doivent être revues afin de fiabiliser les projections budgétaires, de mieux maîtriser les dépenses et les recettes

1.2.1. Les états budgétaires et leurs contenus sont globalement conformes à la réglementation mais l'incertitude pesant sur le montant des restes à payer nuit à la sincérité budgétaire

Les dix tableaux réglementaires composant la liasse budgétaire et le tableau de synthèse sont présents dans le budget et le compte financier et leur format respecte la présentation du recueil des règles budgétaires.

La reprise des totaux et des soldes entre les différents tableaux est cohérente. Les données clés du budget en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) et du tableau d'évolution de la situation patrimoniale sont correctement reprises dans le tableau de synthèse. La présentation du budget en AE et en crédits de paiement CP s'articule bien avec la présentation selon la comptabilité générale.

¹⁸ L'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) avait réalisé un modèle adaptable à la typologie des établissements.

Toutefois, la gestion des AE en parallèle des CP est rendue complexe par l'incertitude du montant des restes à payer (RAP) qui n'ont pas pu être évalués de manière fiable au moment de la fusion (cf. § 1.4.3). Ainsi, l'UGA n'est pas en mesure de millésimer l'intégralité de ses RAP (24,43 M€ en 2019) et de certifier l'exactitude de leur montant. De fait, cette situation engendre une incertitude sur la réalité des montants des crédits de paiement de fonctionnement et d'investissement inscrits dans le budget.

1.2.2. La construction du budget ne s'appuie pas suffisamment sur l'analyse des budgets exécutés antérieurs, notamment au niveau de la recherche

Le processus budgétaire est dans son ensemble normalisé malgré le nombre important de centres de responsabilités budgétaires (CRB).

Le cycle budgétaire est globalement cohérent mais le dialogue interne d'allocation des moyens est à améliorer. Alors qu'avec les UFR, un dialogue interne est instauré pour allouer les moyens, les budgets des laboratoires sont reconduits d'une année sur l'autre à l'identique sans analyser leurs taux d'exécution.

En outre, les crédits votés au budget sont quasiment intégralement¹⁹ alloués aux composantes sans constituer une véritable enveloppe tampon gérée en central, ce qui laisse peu de souplesse de gestion et de possibilité de réallocations de moyens au fur à mesure des besoins et d'éventuels projets nouveaux en cours d'année.

La deuxième conséquence de cette situation est une sous-exécution des crédits, ou même la réalisation de dépenses en fin d'année non indispensables sur certains CRB pour éviter la perte de crédits. Ces modalités démontrent le peu de confiance de la collectivité universitaire dans la gestion budgétaire au niveau de l'UGA.

Deux budgets rectificatifs (BR) sont présentés dans l'année au conseil d'administration (CA). L'un avant la fin de premier semestre civil et l'autre avant la fin de l'année.

La comparaison des prévisions budgétaires avec les exécutions retracées dans le compte financier (CF) permet de s'assurer de la fiabilité et de la sincérité de la programmation budgétaire.

Tableau 2 : La comparaison des crédits prévus au dernier BR par rapport à ceux du compte financier de 2017 à 2020

DEPENSES	2020		2019		2018		2017	
	BI+BR (1)	CF (2)						
AE								
Enveloppe personnel	401 961 781	387 569 966	384 468 700	378 983 030	374 819 252	370 369 799	366 976 294	363 278 209
Enveloppe fonctionnement	102 564 275	80 271 780	83 322 104	75 221 679	80 718 066	72 585 444	83 887 245	72 680 262
Enveloppe intervention	0	0	0	0	0	0	0	0
Enveloppe investissement	80 223 619	64 126 323	29 870 739	26 102 296	29 990 161	24 061 872	44 938 672	31 770 653
TOTAL DES AE	584 749 675	531 968 069	497 661 543	480 307 005	485 527 479	467 017 115	495 802 211	467 729 124
CP								
Enveloppe personnel	401 961 781	387 561 003	384 468 700	379 031 719	374 819 252	370 304 129	366 976 294	363 282 682
Enveloppe fonctionnement	103 075 224	79 976 152	81 834 956	76 565 819	80 774 044	71 002 983	82 245 333	66 695 729
Enveloppe intervention	0	0	0	0	0	0	0	0
Enveloppe investissement	51 754 938	35 024 105	29 244 724	28 159 898	38 239 862	31 168 487	32 975 061	30 775 838
TOTAL DES CP	556 791 943	502 561 260	495 548 380	483 757 436	493 833 158	472 475 599	482 196 688	460 754 249
RECETTES								
Recettes globalisées	472 188 210	451 641 168	442 906 924	449 046 422	439 418 778	439 491 768	434 137 769	434 046 681
Subvention pour charges de service public	368 042 050	369 429 887	360 655 144	361 029 102	360 285 567	360 984 263	355 383 642	356 385 205
Autres financements de l'Etat	18 356 387	7 820 593	2 244 611	3 096 131	1 427 023	2 478 223	1 032 570	1 152 428
Fiscalité affectée	2 660 754	2 947 459	2 983 979	3 387 810	0	0	0	0
Autres financements publics	25 509 888	25 263 062	28 240 873	24 608 924	29 248 177	23 938 478	30 244 011	28 935 520
Recettes propres	57 619 131	46 180 167	48 782 317	56 924 455	48 458 011	52 090 804	47 477 546	47 573 528
Recettes flechées	79 915 030	52 803 406	39 757 634	43 412 003	44 861 966	34 784 854	25 566 613	43 025 637
Financements de l'Etat flechés	28 530 312	3 164 944	6 391 908	5 093 896	1 777 098	1 563 096	1 360 320	1 311 459
Autres financements publics flechés	51 242 152	49 289 529	33 124 511	38 052 932	42 644 868	32 935 496	24 167 604	41 523 249
Recettes propres flechées	142 566	348 933	241 215	265 175	400 000	286 262	38 689	190 929
TOTAL DES RECETTES	552 103 240	504 444 574	482 664 558	492 458 425	484 280 744	474 276 622	459 704 382	477 072 318
SOLDE budgétaire	-4 688 703	1 883 314	-12 883 822	8 700 989	-9 552 414	1 801 023	-22 492 306	16 318 069

Source : données UGA - présentation IGESR

¹⁹ L'UGA a indiqué à la mission que jusqu'en 2020, 90 % des crédits votés étaient alloués directement aux unités budgétaires, mais qu'à partir du budget 2021, ce taux passerait à 80 %.

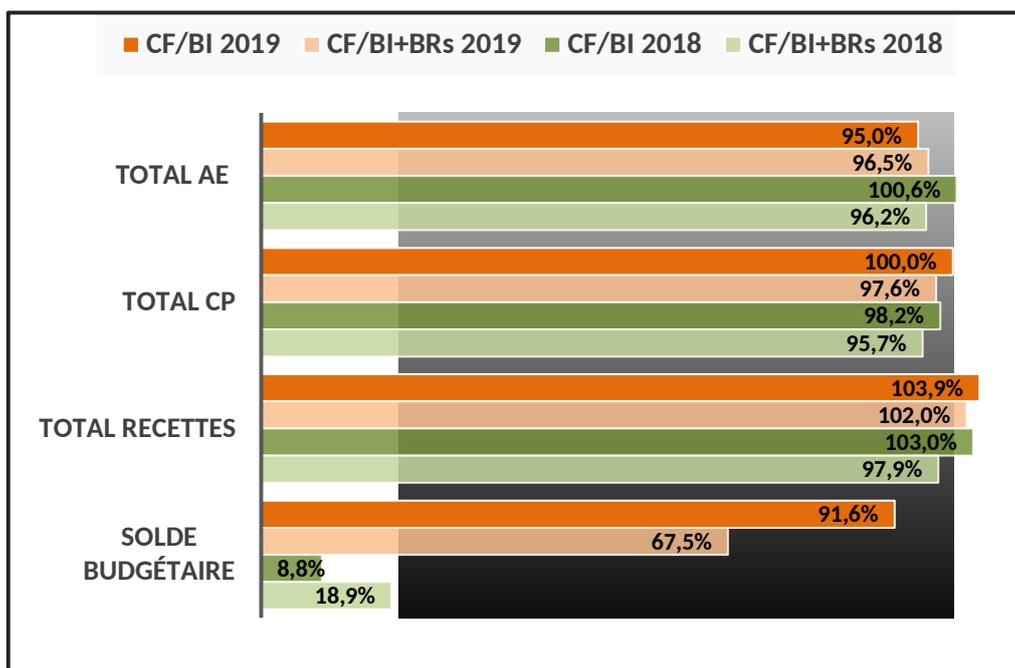
À l'UGA, il s'avère que les taux d'exécution du dernier BR de l'année ne sont guère meilleurs, voire moins bons que ceux du budget initial voté un an plus tôt. Ainsi, en dépenses, pour les autorisations d'engagement (AE) relatives aux trois enveloppes confondues (personnel, fonctionnement et investissement), les pourcentages d'exécution du compte financier (tableau 2 de la liasse budgétaire) par rapport au budget initial (BI) sont de :

- 95,0 % en 2019 ;
- 100,6 % en 2018.

Alors qu'après le vote du deuxième BR ces taux s'élèvent à :

- 96,5 % en 2019 (écart de 17,36 M€ en 2019 pour un budget de 480,31 M€) ;
- 96,2 % en 2018 (écart de 18,51 M€ en 2018 pour un budget de 467,02 M€).

Graphique 1 : Les taux d'exécution budgétaires de 2018 à 2019 en distinguant budget initial et budgets rectificatifs (en %)



Source : données UGA - présentation IGÉSR

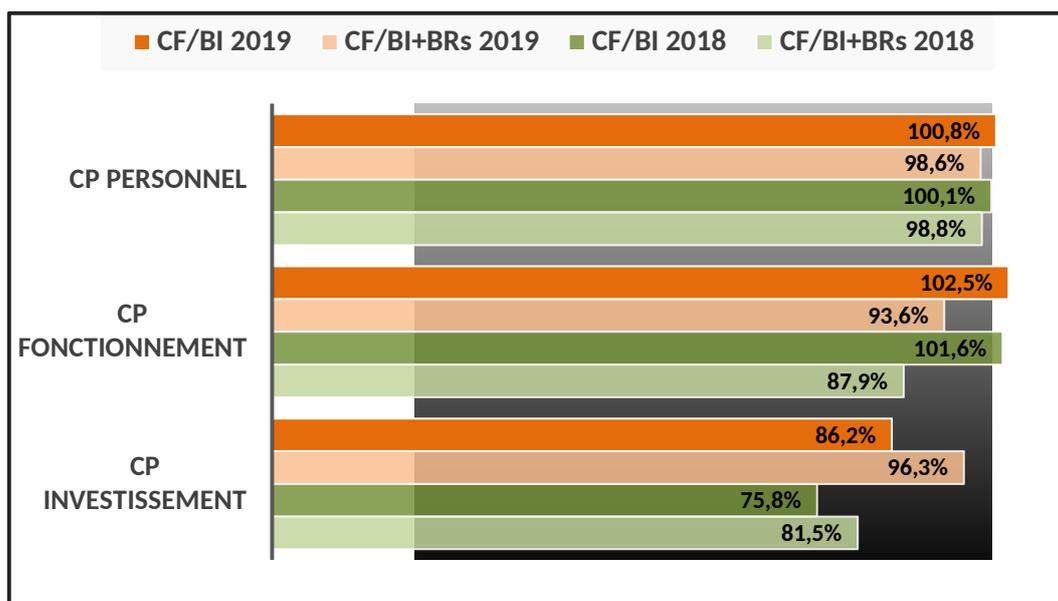
Au niveau des crédits des paiements (CP), ce constat est confirmé (cf. le détail ci-dessous).

Pour les recettes (les crédits n'étant pas limitatifs contrairement à ceux des AE et CP), ces taux d'exécution par rapport au BI sont de 103,9 % et 103,0 % respectivement en 2019 et 2018. Pour le deuxième BR, ils sont de 102,0 % et 97,9 % sur ces deux années.

Enfin s'agissant du solde budgétaire, correspondant à la différence entre les recettes encaissées et les dépenses décaissées (c'est-à-dire les CP), les prévisions budgétaires sont systématiquement erronées. L'écart entre le montant voté au dernier BR et celui constaté au compte financier est de 11,35 M€ en 2018, 21,59 M€ en 2019 et 6,58 M€ en 2020.

L'étude par enveloppe des CP conforte l'analyse précédente des AE. En effet, les taux d'exécution des CP de l'enveloppe « personnel » après le dernier BR ne dépassent pas les 98,8 % sur les trois années étudiées alors que les prévisions des budgets initiaux étaient plus près de l'exécution finale mais avec des CP prévisionnels insuffisants.

Graphique 2 : Les taux d'exécution des crédits de paiement par enveloppe de 2018 à 2019 en distinguant budget initial et budgets rectificatifs (en %)



Source : données UGA - présentation IGÉSR

Pour l'enveloppe « fonctionnement », le constat est identique mais avec des taux d'exécution des CP plus faibles, même si celui du BR de 2019 atteint 93,6 %.

Quant à l'enveloppe des CP d'investissement, les prévisions budgétaires votées aux derniers BR sont plus fiables que celles des BI (96,3 % en 2019 et 81,5 % en 2018).

L'écart entre le montant voté au dernier BR de l'année et celui des CP constaté au compte financier est de 21,36 M€ en 2018, de 11,8 M€ en 2019 et de 54,23 M€ en 2020 (sur un total exécuté de 502,56 M€).

Ces différents éléments démontrent que l'élaboration du budget initial ne s'appuie pas suffisamment sur l'exécution des années passées.

Le BR de fin d'année ne remplit pas complètement son rôle. En effet, à partir d'une situation intermédiaire de l'exécution du budget, il doit permettre d'une part, d'ajuster si besoin les crédits votés précédemment et, d'autre part, de déprogrammer les AE et les CP qui seront repris dans le budget initial de l'année suivante.

Ces deux documents budgétaires (BR N - 1 et BI N) présentés l'un après l'autre au CA lors de la même séance doivent ainsi permettre d'éclairer les administrateurs sur le cycle d'exécution du budget, à condition que les données présentées soient suffisamment explicites et fiables.

À l'UGA, ce dernier BR ne permet pas d'avoir une idée précise de l'atterrissage budgétaire²⁰ en fin d'exercice, particulièrement sur le niveau du solde budgétaire qui est un bon indicateur, certes partiel, du montant de la trésorerie finale au 31 décembre.

1.2.3. La croissance des recettes budgétaires ne parvient pas à suivre celle des dépenses ce qui engendre une diminution du solde budgétaire

L'année 2016 étant la première année post fusion et la première année de mise en œuvre de la gestion budgétaire et comptable publique²¹ (GBCP), il est préférable de prendre l'année 2017 comme année de référence.

²⁰ Malgré les demandes répétées de la mission, l'UGA n'a pas pu fournir début janvier 2021 les données de l'atterrissage budgétaire 2020.

²¹ Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Ainsi, sur la période 2017-2019, alors que les recettes budgétaires ont augmenté de 3,2 % (+ 15,39 M€), l'accroissement des crédits de paiements de l'ensemble des dépenses budgétaires est de 23,00 M€ (+ 5 %), dont 15,75 M€ de dépenses de personnel (+ 4,3 %) et 9,88 M€ de dépenses de fonctionnement (+ 14,8 %) ; les dépenses d'investissement ont, quant à elles, diminué.

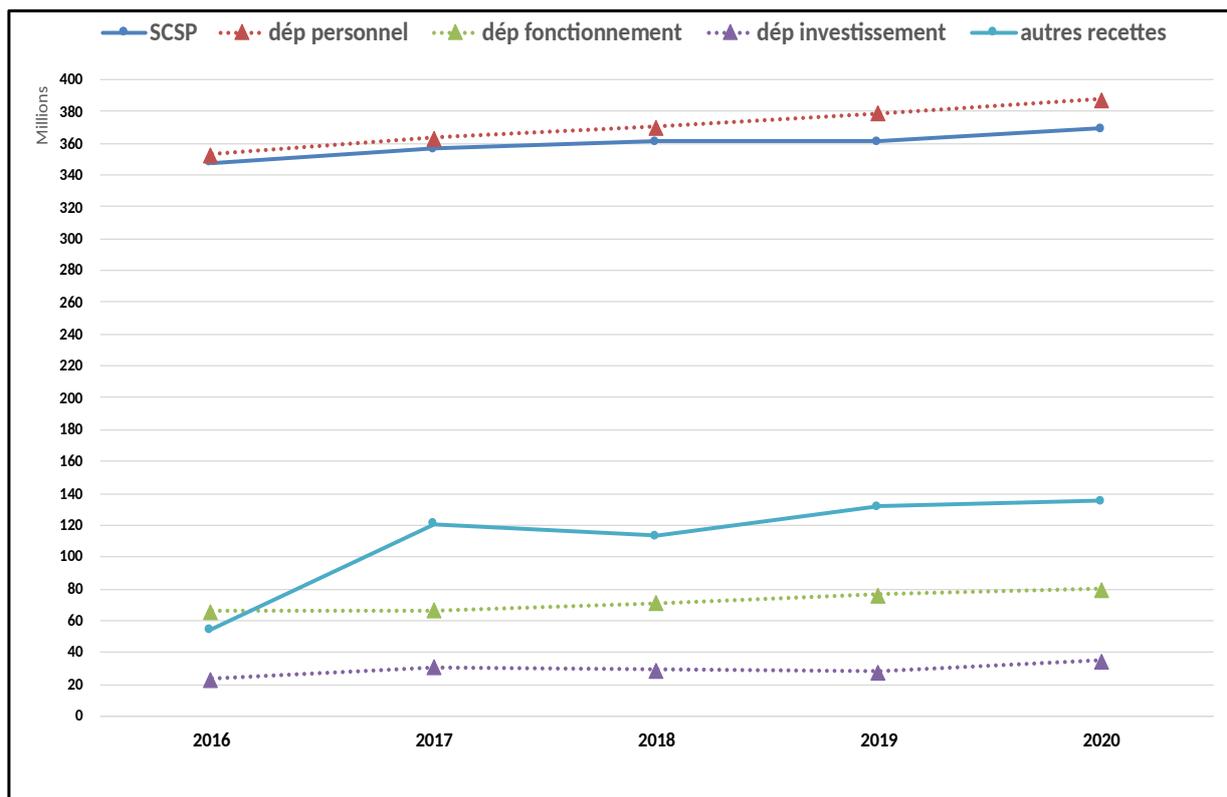
La conséquence en est que, depuis 2017, le solde budgétaire a tendance à baisser d'année en année.

Tableau 3 : Évolution des crédits de paiement et des recettes budgétaires 2016 à 2020

en €	2016	2017	2018	2019	2020
recettes budgétaires	402 237 862	477 072 318	474 276 622	492 458 425	504 444 574
dont sub pour charges de sce public	347 866 105	356 385 205	360 984 263	361 029 102	369 429 887
dépenses budgétaires (crédits de paiement)	442 228 843	460 754 249	472 475 599	483 757 436	502 561 260
dont personne	352 992 818	363 282 682	370 304 129	379 031 719	387 561 003
dont fonctionnement	65 717 627	66 695 729	71 002 983	76 565 819	79 976 152
dont investissement	23 518 398	30 775 838	29 244 724	28 159 898	35 024 105
solde budgétaire		16 318 069	1 801 023	8 700 989	1 883 314

Source : données UGA - présentation IGÉSR

Graphique 3 : Évolution des crédits de paiement et des recettes budgétaires 2016 à 2020 (en M€)



Source : données UGA - présentation IGÉSR

L'analyse des dépenses de personnel est réalisée dans la deuxième partie de ce rapport et les conséquences de l'évolution des dépenses décaissées et recettes encaissées sont analysées dans les paragraphes traitant de la trésorerie.

Points clés

En 2019, les autorisations d'engagement atteignent 480,31 M€ alors que les recettes budgétaires s'élèvent à 492,46 M€ et les crédits de paiement 483,76 M€ pour un solde budgétaire de 8,70 M€.

Le taux d'exécution du CF par rapport au BI en 2019 est de 95 % pour le total des trois enveloppes des autorisations d'engagement.

Pour les recettes, il est de 104 % alors qu'en CP, le taux d'exécution est de 102 % pour l'enveloppe « fonctionnement », 101 % pour l'enveloppe « personnel » et 86 % pour l'enveloppe « investissement ».

La programmation budgétaire ne s'appuie pas assez sur l'exécution détaillée du compte financier.

Le dernier BR de l'année ne permet pas d'une part, d'évaluer la trajectoire budgétaire de fin d'exercice, et notamment le montant du solde budgétaire final, et, d'autre part, de déprogrammer les AE et CP non nécessaire pour achever l'exercice.

1.3. L'UGA rencontre une réelle difficulté à dégager des marges de gestion à cause d'une activité financière plus souvent subie que choisie

L'analyse des marges de gestion porte essentiellement sur la période 2016 à 2019 pour les raisons indiquées *supra*. Toutefois, afin de mesurer la tendance générale, la mission a intégré les données 2020 à la plupart des données figurant dans les paragraphes suivants. Pour ce dernier exercice clos l'UGA est invitée à objectiver de manière précise les évolutions qui relèvent d'une part de la crise sanitaire et, d'autre part, de l'intégration des activités de la ComUE.

1.3.1. La fragile construction du résultat net comptable est inquiétante car sa structure n'est pas bâtie sur des projets clairement affichés

Globalement, sur la période 2016-2019, les produits de fonctionnement ont augmenté de 8,5 % alors que les charges n'ont subi qu'une progression de 8 %. Cela a comme conséquence un résultat patrimonial moins déficitaire en 2019 (- 3,96 M€) qu'en 2016 (- 5,45 M€). Toutefois, les résultats étaient positifs en 2018 (+ 0,91 M€) et 2017 (+ 1,43 M€) comme en 2020 (+ 1,66 M€).

L'analyse des soldes intermédiaires de gestion permet de comprendre les facteurs de construction du résultat net comptable dont l'évolution est erratique, en identifiant quelques indicateurs clés tels que la valeur ajoutée, l'excédent brut d'exploitation et le résultat d'exploitation.

1.3.1.1 Les charges courantes de fonctionnement croissent plus rapidement que les produits des prestations de service

La valeur ajoutée retrace les ressources propres obtenues dans le cadre de ses activités de formation et de recherche et les charges de fonctionnement que l'UGA a engagées pour les réaliser.

Tableau 4 : Évolution de la valeur ajoutée de 2016 à 2020 (en €)

en €	2020	2019	2018	2017	2016
Ventes de marchandises	130	1 395	678	1 030	1 370
Coût d'achat des marchandises	438	754	1 208	113 222	13 960
Marge commerciale	-308	641	-530	-112 192	-12 590
Autres produits directs d'activité	27 783 776	32 044 839	32 232 467	29 565 478	30 153 162
Achats et consommations en provenance de tiers	53 984 987	59 457 397	58 442 047	53 314 769	53 560 249
Valeur ajoutée	-26 201 519	-27 411 917	-26 210 110	-23 861 482	-23 419 676

Source : données UGA - présentation IGÉSR

La valeur ajoutée est le plus souvent négative dans une université dont les ressources propres sont inférieures aux charges externes, l'essentiel du financement étant apporté par la subvention pour charge de service public et les autres subventions publiques.

Entre 2016 et 2019, la valeur ajoutée a diminué de 17 % pour passer de - 23,42 M€ à - 27,42 M€ soit une dégradation de 3,99 M€, alors qu'en 2020, une amélioration de 1,21 M€ est constatée par rapport à l'année précédente.

La variation entre 2016 et 2019 est due à une croissance moins importante des produits directs de l'activité (+ 1,89 M€, soit + 6,3 %) qui passent de 30,15 M€ à 32,05 M€ par rapport aux achats et consommations en provenance de tiers qui croissent de 5,90 M€, soit + 11 % (53,56 M€ en 2016 à 59,46 M€ en 2019).

Tableau 5 : Évolution des différents postes de charges et de produits de 2016 à 2020 en €

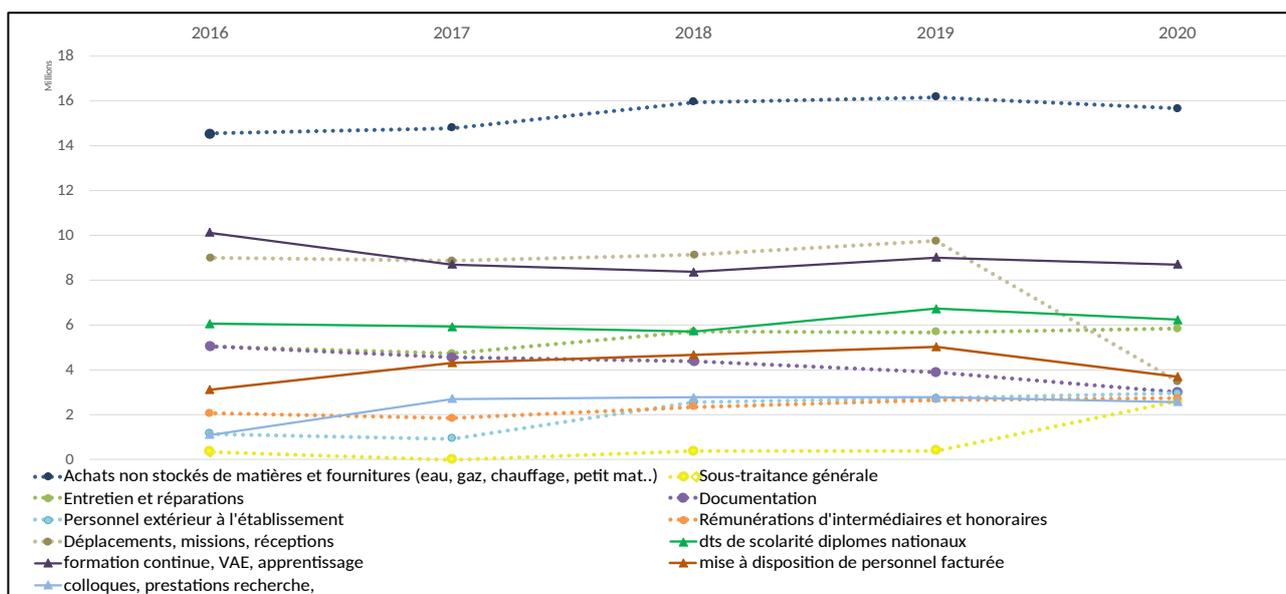
Intitulé des postes	2020	2019	2018	2017	2016
CHARGES DE FONCTIONNEMENT	490 284 264	483 832 239	470 404 948	460 196 310	447 942 638
Achats	15 717 561	16 206 273	15 935 983	14 926 613	14 576 759
Consommations de marchandises et d'approvisionnements, réalisation de travaux et consommation directe de services par l'organisme au titre de son activité ainsi que les charges liées à la variation de	38 267 864	43 251 878	42 507 272	38 501 377	38 997 449
Charges de personnel	387 205 101	379 491 861	369 082 788	362 310 203	350 880 916
Autres charges de fonctionnement (dont pertes sur créances irrécouvrables)	19 224 011	15 922 704	15 459 765	17 185 648	18 823 695
Dotations aux amortissements, dépréciations, provisions et valeurs nettes comptables des actifs cédés	29 869 727	28 959 523	27 419 141	27 272 468	24 663 818
CHARGES FINANCIERES	5 653 160	149 638	797 586	3 325 865	6 072
TOTAL DES CHARGES	495 937 425	483 981 877	471 202 535	463 522 174	447 948 710
PRODUITS DE FONCTIONNEMENT	496 577 375	479 942 325	472 081 316	461 088 094	441 929 635
Produits sans contrepartie directe (ou subventions et produits assimilés)	431 868 911	412 404 626	409 039 890	395 830 080	390 374 749
Produits avec contrepartie directe (ou produits directs d'activités)	64 708 464	67 537 699	63 041 427	65 258 014	51 554 886
PRODUITS FINANCIERS	1 017 645	82 081	26 060	3 859 309	570 950
TOTAL DES PRODUITS	497 595 020	480 024 405	472 107 376	464 947 403	442 500 585
RÉSULTAT COMPTABLE DE L'EXERCICE	1 657 595	-3 957 472	904 842	1 425 228	-5 448 125

Source : données UGA - présentation IGÉSR

Les postes de charges qui ont subi les hausses les plus importantes entre 2016 et 2019 sont les achats non stockés de matière et fournitures avec + 1,62 M€ (- 0,50 M€ entre 2020 et 2019), les dépenses d'entretien et de réparation (+ 0,61 M€), les charges de personnel extérieur à l'établissement (+ 1,57 M€), les rémunérations d'intermédiaires et honoraires (+ 0,61 M€), les déplacements, missions et réceptions avec + 0,76 M€ (- 6,28 M€ entre 2020 et 2019) et les autres prestations de service (+ 1,32 M€) alors même que les dépenses liées à la documentation ont baissé de 23 % (- 1,15 M€).

Le graphique ci-dessous reprend l'évolution des postes principaux des charges (courbes en pointillés) et des produits (courbes en traits pleins). Pour 2020, la variation la plus marquée se situe au niveau des frais liés aux déplacements, missions et réceptions qui ont chuté de 64,2 % (- 6,28 M€) par rapport à 2019, alors que les charges de sous-traitance ont été multipliées par cinq (+ 2,20 M€).

Graphique 4 : Évolution de certains produits et charges de fonctionnement entre 2016 et 2020 (en M€)



Source : données UGA - présentation IGÉSR

S'agissant des produits, les droits de scolarité concernant les diplômes nationaux ont progressé de 11,1 % entre 2016 et 2019 en passant de 6,06 M€ à 6,73 M€ (+ 0,67 M€) alors que les droits de scolarité relatifs aux diplômes d'établissement ont baissé de 0,23 M€ (- 29,3 % pour atteindre 0,56 M€ en 2019). Entre 2019 et 2020, l'ensemble des droits d'inscription en formation initiale a diminué de 0,78 M€.

Ce sont les produits de la formation continue et de la valorisation des acquis d'expérience qui subissent de 2016 à 2019 la plus grosse baisse avec - 10,9 % soit - 1,11 M€ pour atteindre 9,03 M€ en 2019. En 2020, la baisse est de 3,3 % par rapport à 2019 (- 0,30 M€).

Par contre, les produits des activités annexes ont progressé de manière significative (+ 1,96 M€, soit + 38 % pour s'établir à 7,06 M€ en 2019) en raison essentiellement des refacturations de personnels mis à disposition (5,04 M€ en 2019 et 3,12 M€ en 2016). Comme ces flux concernaient en grande partie l'activité de la ComUE, ils baissent logiquement en 2020 pour s'établir à 3,70 M€.

Globalement, sur la période 2016-2019, les charges induites par l'augmentation de l'activité de l'UGA sont insuffisamment financées par la croissance des produits des prestations de service.

1.3.1.2 La subvention pour charge de service public et les autres subventions d'exploitation ne suffisent pas à équilibrer l'excédent brut d'exploitation en raison d'une progression plus rapide des charges de personnels

L'excédent brut de fonctionnement²², que l'on peut assimiler à l'excédent brut d'exploitation (EBE), est un indicateur financier qui permet de déterminer la ressource que l'établissement tire de son cycle d'exploitation. Il est indépendant de la politique d'investissement de l'établissement et ne prend notamment pas en compte les charges d'amortissement ni les charges financières. Ainsi défini, l'EBE permet d'évaluer le niveau de maîtrise par l'UGA de sa gestion ordinaire. Concrètement, le solde est déterminé en additionnant à la valeur ajoutée les subventions et en la diminuant des dépenses de personnels.

²² Nouvelle dénomination instaurée par les nouvelles normes comptables applicables au 1^{er} janvier 2020

Tableau 6 : Évolution de l'excédent brut de fonctionnement de 2016 à 2020 (en €)

en €	2020	2019	2018	2017	2016
Valeur ajoutée	-26 201 519	-27 411 917	-26 210 110	-23 861 482	-23 419 676
Subventions et produits assimilés (hors subventions d'intervention)	428 698 984	408 790 434	408 750 766	395 584 567	390 346 247
Autres produits de fonctionnement	1 089 333	794 133	539 047	429 586	480 321
Charges de personnel	382 155 932	374 577 261	364 318 784	357 631 897	346 325 714
Impôts et taxes	5 739 230	5 316 911	5 304 154	5 448 669	4 792 958
Autres charges de fonctionnement	13 445 548	9 948 189	8 578 364	10 509 401	11 579 108
Excédent brut de fonctionnement	2 246 089	-7 669 711	4 878 401	-1 437 296	4 709 112

Source : données UGA - présentation IGÉSR

Sur la période 2016-2019, l'excédent brut d'exploitation est passé de 14,17 M€ en 2016 à - 0,22 M€ en 2019 (soit une diminution de 14,20 M€). En effet, à la dégradation de 3,99 M€ de la valeur ajoutée, vient s'ajouter une augmentation des charges de personnel de 28, 61 M€ (+ 8,2 % sur la période) pour atteindre 379,49 M€ en 2019 ; or, cette augmentation n'est compensée qu'à hauteur de 18,44 M€ par des subventions d'exploitation, dont 12,16 M€ par la subvention pour charges de service public soit + 3,5 % sur la période pour s'établir à 360,66 M€ en 2019 (cf. la deuxième partie).

Les autres charges de fonctionnement sont essentiellement constituées des redevances pour concessions, brevets et licences versées (2,30 M€ en 2019) et des charges spécifiques²³ (7,65 M€) qui intègrent notamment les charges sur contrat de recherche en corrélation avec le compte de subventions reçues. Pour 2020, l'UGA est invitée à analyser l'augmentation de 35,2 % de ces charges.

En définitive, la progression plus rapide des charges de personnels par rapport à l'ensemble de ses produits d'exploitation tend à déséquilibrer l'EBE de l'UGA.

1.3.1.3 L'UGA dispose d'une marge de progression pour développer ses ressources propres, comparées à six universités de même profil

À partir des informations de la base de données #dataESR²⁴ du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI), la mission a comparé la situation de l'UGA à celle de six autres établissements de même typologie²⁵ sur l'année 2019.

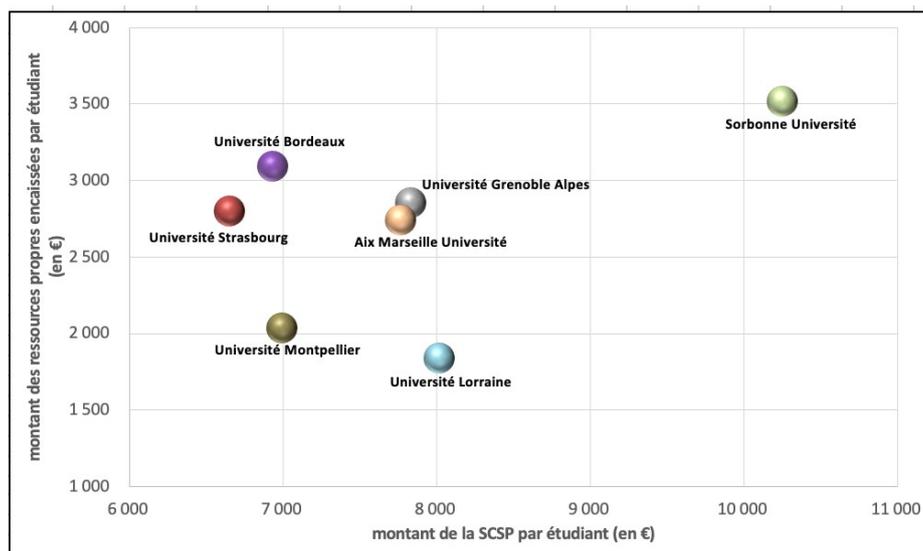
Que ce soit le montant de la SCSP par étudiant (7 832 €) ou le montant des ressources propres (prestations et subventions hors SCSP) encaissées par étudiant (2 854 €), l'UGA se place en troisième position.

²³ La mission s'étonne que les charges liées aux contrats de recherche ne soient pas imputées sur les comptes de charge par nature correspondants.

²⁴ #dataESR : le moteur de recherche des ressources du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

²⁵ Des universités de taille comparable, pluridisciplinaires avec santé, fruit d'une fusion et avec un fort développement de leur recherche.

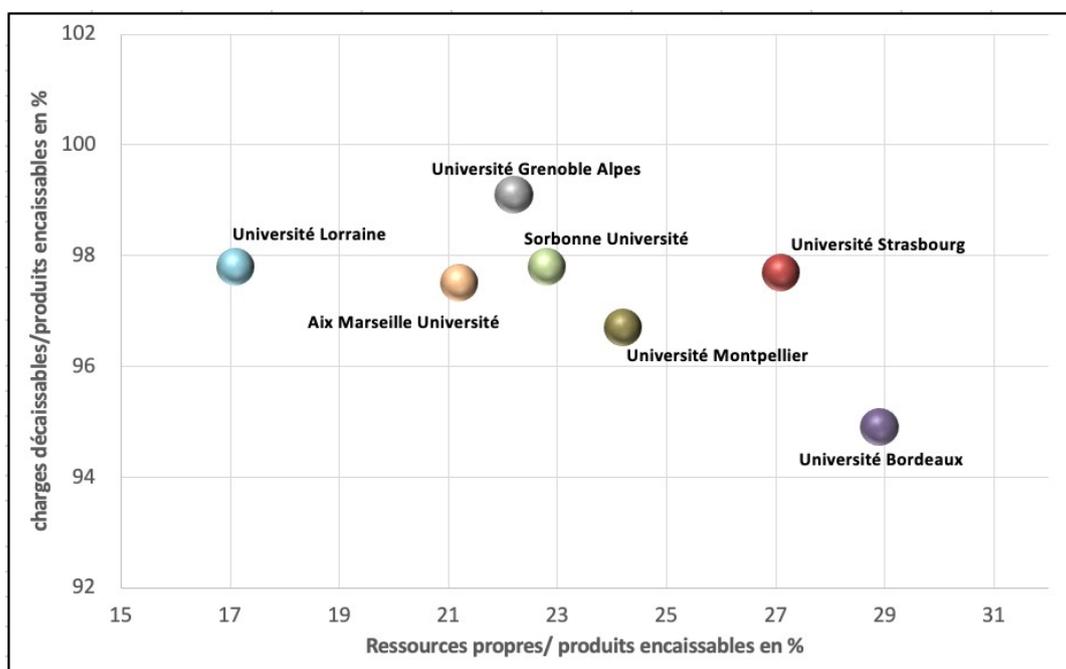
Graphique 5 : Comparaison du financement sur ressources propres rapporté au nombre d'étudiants en 2019 de sept universités de même typologie



Source : données #dataESR - présentation IGÉSR

Sur la base du même panel d'établissements, l'analyse du degré d'autonomie financière place l'UGA en cinquième position pour l'indicateur ressources propres / produits encaissables (22,5 %), ce qui signifie que ses ressources propres ne sont pas aussi développées que celles des universités de Bordeaux, Sorbonne université, Montpellier et Strasbourg.

Graphique 6 : Comparaison du degré d'autonomie financière en 2019 de sept universités de même typologie



Source : données #dataESR - présentation IGÉSR

Par ailleurs, l'UGA occupant la dernière place pour le ratio charges décaissables / produits encaissables (99,1 %), elle dispose d'une moindre latitude financière que les autres universités examinées.

1.3.1.4 L'effort d'amortissement reste stable et son impact sur le résultat de fonctionnement est significatif

La réserve des CAC sur les comptes 2016 à 2019 liée à l'absence d'inventaire physique des biens mobiliers de l'établissement permettant le rapprochement avec les données comptables signifie que le calcul des dotations aux amortissements et des neutralisations des financements correspondants est perfectible.

Tableau 7 : Évolution du résultat de fonctionnement de 2016 à 2020

en €	2020	2019	2018	2017	2016
Excédent brut de fonctionnement	2 246 089	-7 669 711	4 878 401	-1 437 296	4 709 112
RAP et autres reprises (dont neutralisations et transferts de charges)	20 458 339	20 787 166	16 631 692	18 764 331	14 214 025
Dotations aux amortissements, dépréciations et provisions de fonctionnement	29 447 589	28 959 523	26 563 633	25 718 853	24 663 818
Résultat de fonctionnement (hors intervention et fiscalité affectée)	-6 743 161	-15 842 068	-5 053 540	-8 391 818	-5 740 681

Source : données UGA - présentation IGÉSR

Sur les quatre années étudiées, les dotations aux amortissements sont passées de 21,84 M€ à 26,90 M€ alors que, dans le même temps, la quote-part reprise au résultat des financements rattachés à des actifs est passée de 13,03 M€ à 18,27 M€.

En conséquence, l'amortissement net (charges d'amortissement - neutralisations²⁶) n'a quasiment pas varié (8,80 M€ en 2016 pour 8,64 M€ en 2019 et 8,82 M€ en 2020) mais compte tenu de l'augmentation des masses financières, la couverture de la charge d'amortissement par les neutralisations est passée de 59,7 % en 2016 à 67,9 % en 2019 ; cela signifie que l'établissement finance davantage ses investissements par des subventions que par ses fonds propres.

Comparée aux six autres universités citées précédemment, pour le taux de couverture de la charge d'amortissement par les neutralisations avec 67,9 %, l'UGA se positionne dans un groupe composé des universités de Lorraine, Montpellier et Aix Marseille Université. L'autre groupe, comprenant les universités de Bordeaux, Strasbourg et Sorbonne Université, finance davantage ses investissements par des financements externes puisque ce taux dépasse les 77 %.

Tableau 8 : Comparaison du taux de couverture des charges d'amortissement par la neutralisation de sept universités de même typologie (2019)

UGA	Aix-Marseille Université	Université de Bordeaux	Université de Lorraine	Université de Montpellier	Université de Strasbourg	Sorbonne Université
67,9 %	72 %	77,2 %	68,2 %	45,7 %	80,5 %	83,5 %

Source : données DGESIP - présentation IGÉSR

Le solde net entre les reprises et les dotations sur provisions et dépréciations d'exploitation fluctue d'une année sur l'autre : - 0,18 M€ en 2020, + 0,47 M€ en 2019, + 1,30 M€ en 2017 en fonction du volume des provisions pour charges à payer constituées au niveau des congés déposés sur les comptes épargnes temps, des allocations pour perte d'emploi ou encore des créances jugées douteuses.

Alors que la charge nette des dotations aux amortissements, dépréciations et provisions de fonctionnement a un impact non négligeable sur le résultat de fonctionnement, elle ne pèse malgré tout pas sur la dégradation de la situation économique de l'UGA.

²⁶ En termes comptables, cela correspond aux dotations aux amortissements sur immobilisations incorporelles et corporelles ainsi qu'à la quote-part reprise au résultat des financements rattachés à des actifs.

1.3.1.5 Les constantes variations, négatives ou positives, du résultat net comptable illustrent de manière inquiétante que sa construction est plus subie que pilotée

Les derniers indicateurs des soldes intermédiaires de gestion sont le résultat financier et le résultat exceptionnel qui, additionnés au résultat de fonctionnement, forment le résultat net comptable.

La contribution pour vie étudiante et de campus (CVEC) d'un montant de 3,61 M€, considérée comme un produit de fiscalité affectée depuis 2019 vient alimenter le résultat d'exploitation (- 12,23 M€) qui s'est pourtant fortement dégradé depuis 2016 (- 5,71 M€). La baisse constatée entre 2019 et 2020 est constitutive du changement de classification comptable de la taxe d'apprentissage qui doit désormais être comptabilisée en subvention de fonctionnement.

Le résultat financier s'est dégradé en 2020 en raison du paiement des charges d'intérêts pour 4,51 M€ d'emprunt contractés dans le cadre du plan CAMPUS. Toutefois, cette charge a fait l'objet d'un produit équivalent constaté au niveau des subventions d'exploitation.

Tableau 9 : Évolution du résultat net comptable de 2016 à 2020

en €	2020	2019	2018	2017	2016
Résultat de fonctionnement (hors intervention et fiscalité affectée)	-6 743 161	-15 842 068	-5 053 540	-8 391 818	-5 740 681
Subventions affectées au financement de l'intervention et fiscalité affectée	3 169 927	3 614 191	289 123	245 513	28 502
Charges d'intervention	0	0	0	0	0
Résultat d'intervention	3 169 927	3 614 191	289 123	245 513	28 502
Résultat d'exploitation (yc intervention)	-3 573 234	-12 227 876	-4 764 417	-8 146 305	-5 712 179
Produits financiers	1 017 645	82 081	26 060	3 859 309	570 950
Charges financières	5 653 160	149 638	797 586	3 325 865	6 072
Résultat financier	-4 635 515	-67 557	-771 527	533 444	564 878
Résultat courant	-8 208 749	-12 295 434	-5 535 943	-7 612 861	-5 147 301
Produits à caractère exceptionnel (hors cessions et neutralisations)	14 531 916	13 907 950	12 242 950	14 025 073	6 706 008
Charges à caractère exceptionnel	5 088 402	5 572 204	6 341 251	5 905 884	7 006 831
Résultat à caractère exceptionnel	9 443 514	8 335 746	5 901 699	8 119 189	-300 823
Cession des éléments d'actif	844 969	2 217	1 394 594	2 472 516	0
VNC	422 138	0	855 508	1 553 615	0
+ ou - values	422 830	2 217	539 086	918 901	0
Impôt sur les bénéfices	0	0	0	0	0
Résultat net comptable	1 657 595	-3 957 472	904 842	1 425 228	-5 448 125

Source : données UGA - présentation IGESR

Le résultat exceptionnel est passé de - 0,30 M€ à + 8,34 M€ de 2016 à 2019. Cela est dû à un changement d'imputation comptable des produits de formation de Formasup²⁷ qui s'élèvent à 7,44 M€ en 2019.

Selon l'agent comptable, ces produits ne sont pas considérés comme une prestation de service : « Formasup ne finance pas des droits d'inscription d'étudiants mais des subventions pour des formations continues et d'apprentissage. Ces financements relèvent de conventions dans lesquelles se trouvent le budget prévisionnel détaillé et les modalités de versement des fonds durant le déroulement des formations. Ces conventions donnent lieu, au terme des formations, à la production de bilans des dépenses déclenchant le versement des soldes attendus. Cette imputation au compte 7 588 a été validée par nos commissaires aux comptes en 2017 ».

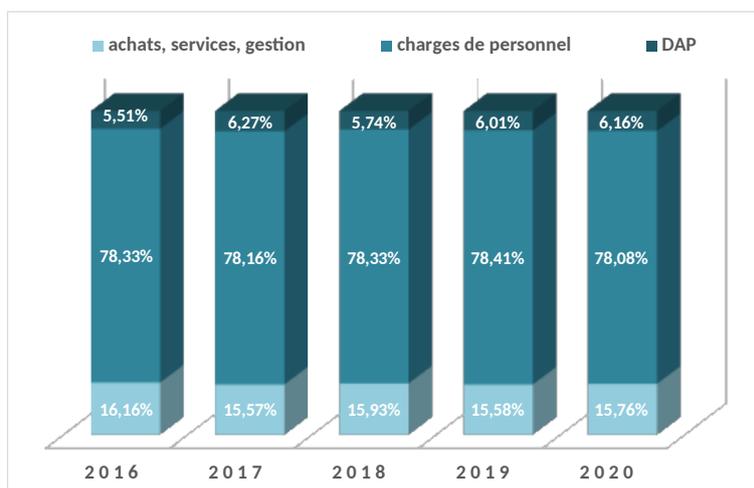
L'autre principale composante des résultats à caractère exceptionnel est constituée des flux croisés dus à l'activité de la recherche, entre l'UGA et sa filiale Floralis, qui génèrent 4,11 M€ de produits pour 3,32 M€ de charges en 2019.

²⁷ FormaSup Isère-Drôme-Ardèche : centre de formation des apprentis (CFA) interprofessionnel pour l'enseignement supérieur.

Enfin, selon le rapport de l'ordonnateur, les prestations internes avec les services communs sont gérées par les comptes de classe 6 et 7 (avec un équilibre) à hauteur de 4,74 M€. La structure des charges et produits du compte de résultat patrimonial est conforme, au niveau des grandes masses, à celle de la plupart des universités.

Les graphiques ci-dessous mettent en évidence la répartition des postes de charges et produits regroupés par grande thématique.

Graphique 7 : Structure budgétaire des charges du compte de résultat de 2016 à 2020



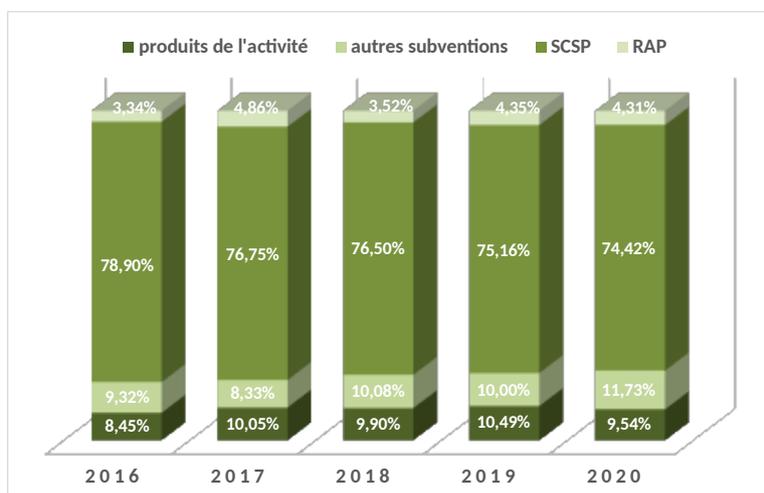
Source : données UGA - présentation IGÉSR

La part des charges de personnel est stable dans le temps. Elle représente ainsi 78,4 % du total des charges en 2019 contre 78,3 % en 2016. Celle des achats, services extérieurs, charges de gestion est en légère diminution de 15,6 % en 2019 contre 16,2 % en 2016. La part des dotations aux amortissements (DAP) progresse en passant de 5,5 % (24,66 M€) en 2016 à 6,2 % (28,96 M€) en 2019.

S'agissant des produits, la proportion de la subvention pour charge de service public dans le total des produits a tendance à baisser en passant de 78,9 % en 2016 à 75,2 % en 2019 (74,4 % en 2020) au profit d'une part, des ressources propres constituées des produits de l'activité telles que la formation, les prestations de recherche, etc., qui représentent 10,49 % et, d'autre part, des subventions de fonctionnement allouées dans le cadre d'appels à projets comme l'Idex qui constituent 10,0 % du total des produits en 2019.

Les reprises sur amortissement et provisions voient également leur proportion augmenter (3,3 % en 2016 pour 4,4 % en 2019) en parallèle des DAP décrites *supra*.

Graphique 8 : Structure budgétaire des produits du compte de résultat de 2016 à 2020



Source : données UGA - présentation IGÉSR

En conclusion, en raison d'une augmentation plus marquée de ses charges globales de fonctionnement par rapport à ses produits de fonctionnement, l'établissement voit son résultat net comptable (- 3,96 M€ en 2019) se détériorer depuis 2017 (+ 1,43 M€) alors même qu'il était déjà négatif en 2016 (- 5,45 M€).

De plus, en prévoyant systématiquement des résultats nets comptables négatifs au budget initial alors qu'en exécution ceux-ci sont parfois positifs, mais néanmoins faibles par rapport au montant du budget (0,91 M€ en 2018 et 1,43 M€ en 2017), **l'UGA ne démontre pas une maîtrise de ses cycles d'activités, ni d'un réel pilotage financier**. Comme évoqué dans le § 1.2.2, l'UGA est invitée à analyser de manière très détaillée et objective si ces déficits constatés sont liés à un surcroît d'activités et à identifier quels sont les domaines concernés. Enfin, la mission s'interroge sur les imputations comptables de certains charges et produits qui nécessitent de procéder à des reclassements pour analyser la structure financière du résultat net comptable.

Focus sur le résultat net comptable de l'exercice 2020

En 2020, le compte de résultat affiche un excédent de 1,66 M€. Selon le rapport de l'ordonnateur figurant dans le compte financier 2020, une partie du résultat bénéficiaire est liée aux éléments de produits suivants :

- 0,45 M€ pour le tutorat étudiants (recette de masse salariale notifiée le 18 décembre 2020) ;
- 0,26 M€ pour la compensation des contrats doctoraux de 2021 (recette de masse salariale notifiée le 18/12/2020) ;
- 0,45 M€ au titre du reliquat CVEC non consommé en 2020 ;
- 0,22 M€ au titre du dialogue stratégique et de gestion 2020 (part projet) ;
- 0,55 M€ au titre des décalages de flux avec la filiale Floralis.

En 2021, l'UGA devrait pouvoir utiliser ces produits comptabilisés en 2020 et non utilisés, si besoin en déséquilibrant son compte de résultat et en prélevant sur son fonds de roulement des ressources lui permettant de financer les projets cités ci-dessus.

1.3.2. En matière d'investissement, l'autonomie de l'UGA est fragilisée par la faiblesse de ses ressources internes

1.3.2.1 *La capacité d'autofinancement étant limitée, le recours au fonds de roulement est nécessaire pour compléter les ressources externes afin de financer ses investissements*

La conséquence de la détérioration du résultat comptable est une capacité d'autofinancement (CAF) qui suit la même trajectoire avec un niveau particulièrement bas. Même si celle-ci reste positive en 2019 avec un montant²⁸ de 4,27 M€, quasiment au même niveau que 2016 (4,44 M€), elle a été divisée par 2,5 (- 6,53 M€) par rapport à 2018.

²⁸ La mission souligne que sur les sept universités retenues pour ses comparatifs, l'UGA a en 2019 le montant le plus faible de CAF (4,3 M€). La CAF des six autres universités se situe dans la fourchette de 10,8 M€ à 21,3 M€.

Tableau 10 : Tableau de financement des investissements de 2016 à 2020 (en €)

Tableau de financement					
EMPLOIS	2020	2019	2018	2017	2016
INSUFFISANCE D'AUTOFINANCEMENT	0	0	0	0	0
Investissement	33 700 861	42 693 642	51 057 138	32 020 835	23 891 824
Remboursement dettes financières	3 888 292	0	45		41 270
autres (PPP PILSI)				54 260 608	
TOTAL DES EMPLOIS	37 589 153	42 693 642	51 057 183	86 281 443	23 933 094
APPORT AU FONDS DE ROULEMENT	0	0	4 317 207	0	0
RESSOURCES	2020	2019	2018	2017	2016
CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT	10 349 298	4 266 144	10 795 104	6 932 979	4 437 510
Financement de l'actif par l'Etat	13 734 170	3 936 807	5 898 870	4 878 079	2 248 482
Financement de l'actif par des tiers autres que l'Etat	8 857 826	25 025 618	36 801 276	12 960 473	7 694 554
Cessions d'immobilisations	0	0	0	0	
Augmentation des dettes financières	0	0	0	0	
Autres ressources	847 014	1 439 759	1 879 140	4 611 497	-31 131
intégration PPP PILSI				54 260 608	
TOTAL DES RESSOURCES	33 788 308	34 668 328	55 374 390	83 643 636	14 349 415
PRÉLEVEMENT SUR LE FONDS DE ROULEMENT	3 800 845	8 025 314	0	2 637 807	9 583 679
FONDS DE ROULEMENT	46 669 291	36 710 796	44 736 109	37 203 762	39 841 569
BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT	-65 756 067	-6 231 648	-1 998 369	-6 284 102	-13 396 994
TRESORERIE	112 425 358	42 942 444	46 734 478	43 487 864	53 238 563

Source : données UGA - présentation IGLSR

Le ratio CAF / investissements permet de mesurer la part d'autofinancement que peut supporter l'établissement. Ce taux est de 10 % en 2019 (ce qui est largement en dessous du taux d'alerte de 20 %) même s'il remonte à 27,5 % en 2020, l'UGA dispose de peu d'autonomie pour élaborer sa stratégie d'investissement et dépend des financements extérieurs et de son fonds de roulement mobilisable²⁹.

Tableau 11 : Poids de la CAF dans le financement des investissements de l'UGA de 2016 à 2020

2016	2017	2018	2019	2020
18,54 %	8,04 %	21,14 %	9,99 %	27,53 %

Source : données UGA - présentation IGLSR

En 2019, cette ressource interne ne suffit pas à financer les investissements réalisés à hauteur de 42,69 M€ ; comme ces derniers ne sont financés par des subventions en provenance de tiers qu'à hauteur de 30,40 M€, l'établissement est obligé de prélever dans son fonds de roulement (FDR) à hauteur de 8,03 M€ pour équilibrer ses dépenses.

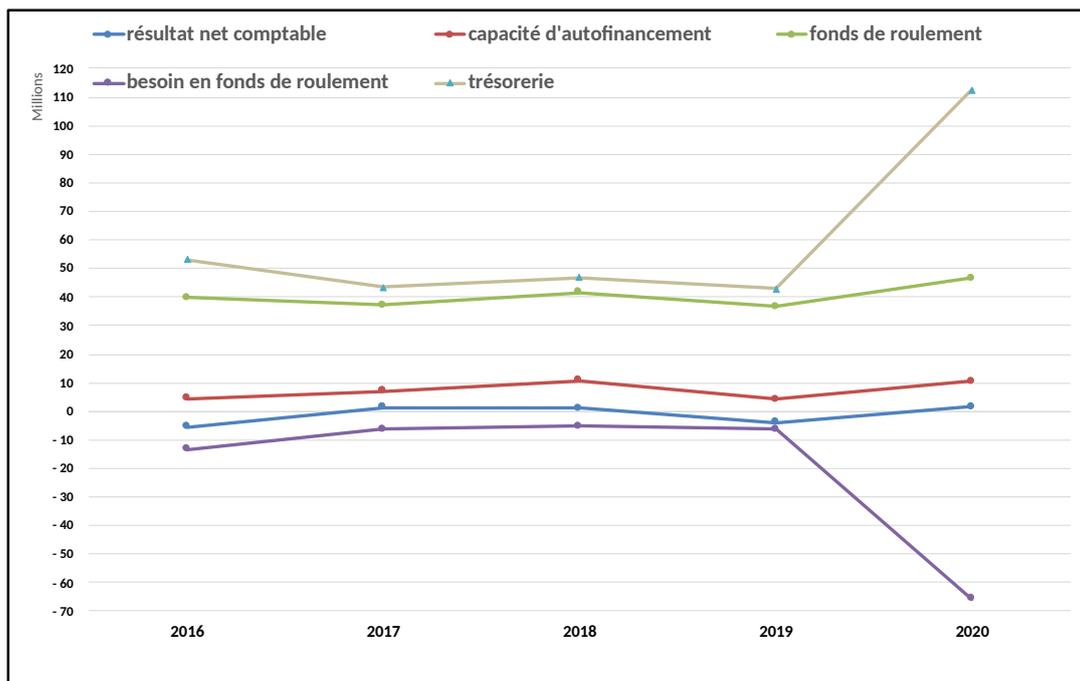
Sur les cinq années étudiées, l'UGA a équilibré son tableau de financement des investissements en prélevant dans son fonds de roulement : en 2016 (9,58 M€) et 2017 (2,64 M€). En 2018, les ressources dégagées ont au contraire permis un apport au FDR de 4,32 M€.

Entre 2016 et 2019, le FDR a diminué de 7,9 % pour s'élever désormais à 36,81 M€, soit 29,2 jours de charges décaissables. Toutefois, si on analyse le FDR disponible (méthode IGAENR), celui-ci n'est plus que de 14,69 M€ en 2019, soit 11,5 jours de charges décaissables. Si on retire les FDR des services à comptabilité distincte, le FDR mobilisable de l'établissement principal ne s'élève plus qu'à 5,35 M€.

En 2020, le fonds de roulement a également permis d'équilibrer le financement des investissements sachant que l'intégration de l'activité de la ComUE lors de ce dernier exercice rend les comparaisons difficiles avec les années antérieures.

²⁹ L'UGA a indiqué à la mission qu'elle souhaitait privilégier les investissements financés par des ressources externes pour ne pas supporter les dotations aux amortissements qui sont une charge difficilement finançable sur ses ressources propres.

Graphique 9 : Évolution des indicateurs de la comptabilité patrimoniale 2016 à 2020 (en M€)



Source : données UGA - présentation IGÉSR

En outre, à la date d'écriture du rapport, l'UGA n'a pas encore réalisé le travail d'analyse du FDR mobilisable pour 2020, ce qui aurait pourtant dû être réalisé afin d'éclairer le conseil d'administration au moment de la présentation du compte financier.

Enfin, un point de vigilance est souligné sur la filiale Floralis pour laquelle une dépréciation de 4,45 M€ est constatée au bilan (participation dans la filiale de valorisation de la recherche Floralis pour 5,50 M€, filiale détenue à 100 % depuis 2014 par l'UGA). En effet, en cas de cessation d'activité de cette filiale, l'UGA supporterait intégralement la perte financière correspondant à son apport total.

1.3.2.2 Grâce essentiellement à des avances sur contrat, le besoin en fonds de roulement demeure négatif et apporte une capacité de financement mais il doit faire l'objet d'une attention particulière au niveau des comptes à régulariser

Alors que le besoin en fonds de roulement (BFR) était de - 13,40 M€ en 2016, il s'est stabilisé sur les trois dernières années pour atteindre - 6,23 M€ en 2019, ce qui signifie qu'il dégage moins de capacité de financement qu'en 2016. De manière générale dans les EPSCP, le BFR est négatif, ce qui indique que l'organisme encaisse plus vite qu'il ne décaisse et donc que sa trésorerie est abondée.

Les montants des comptes d'attente de classe 4 constitutifs du BFR sont conséquents en raison de la procédure de suivi à l'avancement des contrats pluriannuels dont l'Idex. La procédure de comptabilisation des contrats pluriannuels est validée par les CAC qui ne relèvent pas d'anomalie dans le processus. Néanmoins, la mission constate la complexité du circuit dans lequel interviennent de nombreux acteurs, notamment au niveau de la recherche, dans la gestion des justificatifs et le suivi des dépenses et des recettes. Le contrôle interne sur la gestion de ces contrats mériterait d'être renforcé et accompagné d'un regroupement des différentes tâches sur un nombre plus réduit de personnes.

En outre, des charges à payer pour 1,28 M€ sont comptabilisées au passif du bilan alors qu'elles ont une ancienneté supérieure à deux ans. Cela est dû à la difficulté de tracer l'ensemble des actes de gestion financière compte tenu du nombre important de gestionnaires dans le circuit.

Sur la période 2016-2019, le FDR subissant une tendance à la baisse avec un besoin de financement croissant, il en résulte une trésorerie en tendance baissière (l'année 2020 intégrant la trésorerie de la ComUE à hauteur de 43,53 M€ (voir *infra*).

³⁰ Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel.

Points clés

En 2019, les charges de l'UGA s'établissent à 483,98 M€, dont 379,49 M€ de charges de personnel. Les produits sont de 480,02 M€, dont 361,03 M€ de subvention pour charge de service public.

Les ressources propres et les subventions reçues ne suffisent pas à financer la masse salariale dont l'évolution n'est pas maîtrisée.

Comme les charges de fonctionnement augmentent plus vite que les produits, le résultat net comptable se dégrade entre 2017 et 2019 pour passer de 1,43 M€ à - 3,96 M€.

Comparée à des universités de même profil, l'UGA pourrait développer davantage ses ressources propres.

Les soldes intermédiaires de gestion sont orientés à la baisse ce qui laisse peu de marges de manœuvre à la gouvernance, d'autant que l'UGA, en raison d'une CAF faible (4,27 M€ en 2019), reste très dépendante des partenaires externes pour financer ses investissements qui se sont élevés à 42,69 M€ en 2019.

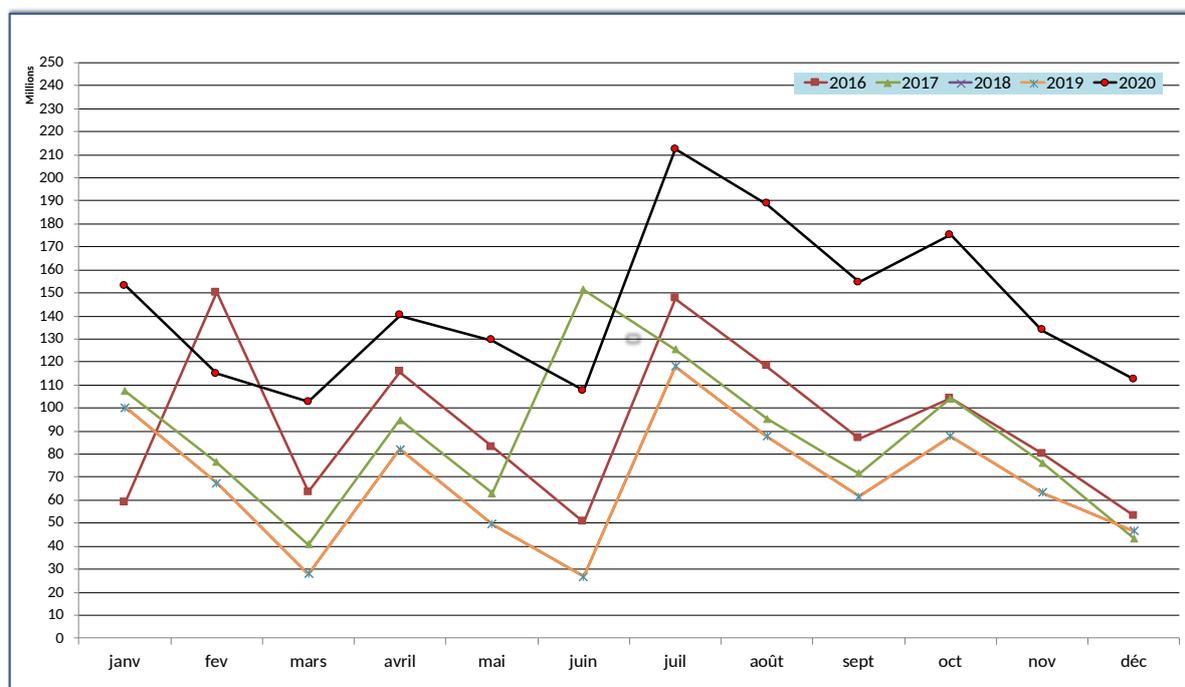
L'intégration des comptes de la ComUE dans ceux de l'UGA permet au FDR de passer de 36,71 M€ à 46,67 M€ entre 2019 et 2020. En outre, grâce à un BFR négatif, la trésorerie reste à un niveau correct en 2020 (112,43 M€).

1.4. L'UGA n'a pas encore pris la mesure de ce que peut lui apporter la comptabilité budgétaire pour analyser la soutenabilité financière de ses opérations pluriannuelles

1.4.1. Le niveau de trésorerie de l'UGA permet de sécuriser la soutenabilité infra-annuelle

En dehors des échéances de paye et du calendrier de versement de la subvention pour charge du service public, l'établissement n'a pas vraiment de visibilité sur les dates prévisionnelles des dépenses et des recettes. Par conséquent le plan prévisionnel de trésorerie est difficilement planifiable et les flux prévisionnels de décaissements et d'encaissements ne sont pas modélisés.

Graphique 10 : Évolution de la trésorerie mensuelle de 2016 à 2020 (en M€)



Source : données UGA - présentation IGÉSR

En exécution, les cycles de trésorerie infra-annuel des quatre années suivent les mêmes trajectoires avec des points bas en mars, juin et décembre ; ces points bas ne remettent pas en cause la soutenabilité infra-annuelle puisque leur niveau n'est jamais inférieur à 25 M€ après paiement des rémunérations. L'année

2020 est atypique en raison de l'intégration de la trésorerie de la ComUE dans les comptes de l'UGA, qui vient augmenter les volumes financiers.

En 2019, le niveau de trésorerie initiale s'établit à 34,4 jours de dépenses de fonctionnement alors qu'il était de 46,4 jours en 2016 et 38,6 jours en 2018.

L'actualisation mensuelle des prévisions des encaissements et des décaissements sur la base du réalisé ne semble pas être une priorité pour les services financiers et comptables de l'UGA qui, il est vrai, ne rencontre pas, à ce jour, de difficulté de trésorerie.

1.4.2. Alors même que le budget est soutenable annuellement du fait du niveau de trésorerie, l'UGA devrait suivre de manière plus précise les recettes fléchées et les composants de sa trésorerie

1.4.2.1 L'UGA n'encourt pas de risque financier grave à court terme grâce à un équilibre budgétaire de trésorerie

La mission constate que les budgets prévoient systématiquement des soldes budgétaires négatifs mais ces derniers sont positifs au niveau de l'exécution budgétaire.

Ce solde intermédiaire abonde donc la trésorerie chaque année (8,70 M€ en 2019), sauf en 2016 année qui a connu un déficit de 39,99 M€. Pour les autres années, les recettes encaissées au niveau de l'activité globale de l'établissement ont été supérieures aux crédits de paiement.

Le tableau de cotation du risque financier permet de situer à quel niveau de risque l'UGA se situe en fonction du niveau de son solde budgétaire et des variations de sa trésorerie, de ses FDR et BFR.

Tableau 12 : Analyse du degré de criticité de la situation financière de l'UGA de 2017 à 2020

en €	2017	2018	2019	2020
solde budgétaire	16 318 069	1 801 023	8 700 989	1 883 314
variation du FDR	-2 637 807	4 317 207	-4 810 173	9 958 410
variation du BFDR	7 112 922	1 070 594	-1 018 139	-59 524 507
variation de la trésorerie	-9 750 729	3 246 613	-3 792 034	69 482 916

	Solde budgétaire > 0		Solde budgétaire < 0	
	Variation de Trésorerie > 0	Variation de Trésorerie < 0	Variation de Trésorerie > 0	Variation de Trésorerie < 0
Variation du FDR > 0	Variation du BFR < ou > à 0 2018	Variation du BFR > à 0	Variation du BFR > à 0	Variation du BFR > à 0
Variation du FDR < 0	Notamment si le BFR est structurellement négatif 2020	Variation du BFR > à 0 2017 Variation du BFR < à 0 2019	Variation du BFR < à 0	Variation du BFR < ou > à 0

Source : données CGR - présentation IFRS

Un cartouche représentant chaque année budgétaire exécutée a ainsi été positionné en fonction de ces paramètres. L'année 2017 laisse apparaître un risque important de budget insoutenable à court terme, risque que l'année 2018 a effacé. Cependant, ce risque réapparaît en 2019 et 2020. Dans la mesure où les soldes budgétaires sont positifs, les variations négatives de trésorerie observées en 2017 et 2019 sont liées à des « autres opérations non budgétaires pour compte de tiers ».

³¹ Ce montant important, dont la fiabilité n'est pas certaine, est lié au fait que 2016 correspond à la fois à l'année de création de l'UGA et de mise en œuvre de la GBCP, ce qui a pu engendrer des complications d'intégration et de régularisation des comptes des universités fusionnées.

Tableau 13 : Tableau des équilibres financiers de l'UGA de 2016 à 2020 (en €)

BESOINS					
	2020	2019	2018	2017	2016
Solde budgétaire (Déficit)					39 990 981
Remboursements d'emprunts		15	45	60	150
Nouveaux prêts accordés					
Dépôts et cautionnement versé					
Opérations au nom et pour le compte de tiers (décaissements de l'exercice)	11 535 322	10 433 440	14 605 911	10 249 774	7 034 080
Autres décaissements sur comptes de tiers (non budgétaires)	8 421 166	8 761 662	1 109 628	2 482 435	4 575 780
Total des besoins	19 956 488	19 195 117	15 715 584	12 732 269	51 600 991
FINANCEMENTS (couverture des besoins)					
	2020	2019	2018	2017	2016
Solde budgétaire (excédent)	1 883 313	8 700 991	1 801 023	16 318 070	
Nouveaux emprunts				-45	-15
Remboursement de prêts					
Dépôts et cautionnement					
Opérations au nom et pour le compte de tiers (encaissements de l'exercice)	12 584 050	10 468 010	17 491 517	10 637 529	10 333 453
Autres encaissements sur comptes de tiers (non budgétaires)	31 441 347	-3 765 918	-330 342	-23 974 015	35 515 848
Total des financements	45 908 710	15 403 083	18 962 198	2 981 539	45 849 286
Abondement/prélèvement sur la trésorerie	25 952 222	-3 792 034	3 246 614	-9 750 730	-5 751 705
<i>dont abondement/prélèvement de la trésorerie fléchée</i>	<i>13 494 823</i>	<i>9 554 431</i>	<i>-2 234 579</i>	<i>13 177 479</i>	<i>-12 235 235</i>
<i>dont abondement/prélèvement de la trésorerie non fléchée</i>	<i>12 457 400</i>	<i>-13 346 465</i>	<i>5 481 193</i>	<i>-22 928 208</i>	<i>6 483 530</i>
Trésorerie finale	68 894 666	42 942 444	46 734 478	43 487 864	53 238 594
<i>Trésorerie après intégrat° de celle de la COMUE</i>	<i>112 425 358</i>				

Source : données UGA - présentation IGEOR

Ce tableau d'équilibre financier permet d'apprécier l'équilibre du budget au niveau de la trésorerie car il met en évidence les besoins et les moyens de couverture mobilisables pour toutes les opérations ayant un impact sur la trésorerie, qu'il s'agisse d'opérations budgétaires (solde budgétaire) ou non budgétaires (emprunts, prêts, dépôts et cautionnements, opérations au nom et pour le compte de tiers, autres encaissements et décaissements sur comptes de tiers).

En 2019, les opérations pour compte de tiers sont neutres avec quasiment autant de décaissements que d'encaissements. Par contre les autres opérations sur compte de tiers non budgétaires engendrent un prélèvement de trésorerie de 12,53 M€.

En 2020, 12,59 M€ ont été encaissés et 11,54 M€ décaissés dans le cadre d'opérations au nom et pour le compte de tiers, notamment dans le cadre des opérations liées à l'Idex.

Ce tableau permet également de matérialiser la contribution des opérations budgétaires fléchées et non fléchées. Toutefois, les opérations avec recettes fléchées de l'UGA n'étant pas recensées de manière exhaustive (cf. § ci-dessous), il est difficile d'interpréter ces données.

Le fichier de décomposition de la trésorerie (méthode DGESIP) a été complété pour 2019. Ainsi, sur les 42,94 M€ de trésorerie enregistrés au 31 décembre 2019, l'établissement indique que 28,14 M€ sont disponibles. En effet, 14,81 M€ sont pré-affectés sur des opérations spécifiques dont les principales sont les suivantes :

- 1,53 M€ liés au décalage entre encaissements et les décaissements sur projets pluriannuels financés par un tiers ;
- 8,53 M€ pour les opérations déjà engagées et autofinancées ;
- 3,65 M€ pour provisions et risques et charges.

Pour l'exercice 2020, l'UGA ne fera ce travail d'analyse qu'après l'adoption du compte financier alors qu'il aurait pu éclairer utilement les administrateurs dès le vote du compte financier de mars 2021, au regard d'une trésorerie qui passe à 112,43 M€, en raison principalement de l'intégration de l'activité de la ComUE au sein de l'UGA.

Pour conclure, la soutenabilité annuelle ne pose pas problème tant que le niveau de la trésorerie actuelle varie faiblement.

1.4.2.2 Le tableau réglementaire de suivi des recettes fléchées n'est pas suffisamment complété

En 2019, les recettes fléchées (43,41 M€) représentaient 8,8 % de l'ensemble des recettes encaissées. Le tableau 8 de la liasse budgétaire ne détaille pas quelles sont les opérations suivies en recettes fléchées, ce qui nuit à la compréhension de l'évolution de la trésorerie.

Les recettes fléchées, notamment celles relatives à l'Idex et au plan campus, sont suivies sur des tableaux Excel en dehors du système d'information financier par un pôle de deux personnes positionnées depuis peu à la DAF. La mission constate une fragilité dans la gestion de ces dossiers car l'UGA a des difficultés à détailler les différents composants de sa trésorerie³². Ce processus doit être sécurisé pour assurer la continuité du service, ce qui nécessite un travail conjoint permanent entre les services financiers et comptables.

L'UGA ne semble pas avoir perçu l'intérêt de tracer toutes ses opérations, certes très nombreuses, pour en réaliser un suivi pluriannuel précis et améliorer ainsi la projection de sa situation financière à moyen terme. En outre, isoler les recettes et les dépenses programmées pour un exercice donné, permettrait de fiabiliser le tableau de trésorerie annuel et identifier les décalages liés à ces opérations³³.

1.4.3. La programmation et le suivi des opérations pluriannuelles n'est qu'au stade embryonnaire ce qui rend impossible l'analyse de la soutenabilité budgétaire à deux ou trois ans

Les restes à payer (RAP) correspondent à la différence entre les AE consommées et les paiements effectués sur ces engagements (AE consommées – CP consommés). Ils permettent ainsi d'évaluer les paiements qui devront intervenir sur un (ou des) exercice(s) ultérieur(s) compte tenu des engagements souscrits.

Les RAP permettent d'appréhender la soutenabilité de la situation financière sur le moyen et le long terme. Ils représentent un montant de décaissements à venir incontournables, correspondant à la somme des CP restant à mobiliser. Ils peuvent ainsi s'apparenter à une « quasi-dette ».

Les restes à payer (RAP) de l'UGA suivent une trajectoire à la baisse puisqu'ils sont passés de 33,34 M€ en 2017 à 24,43 M€ en 2019. La forte hausse constatée en 2020 est liée à l'intégration des comptes de la ComUE.

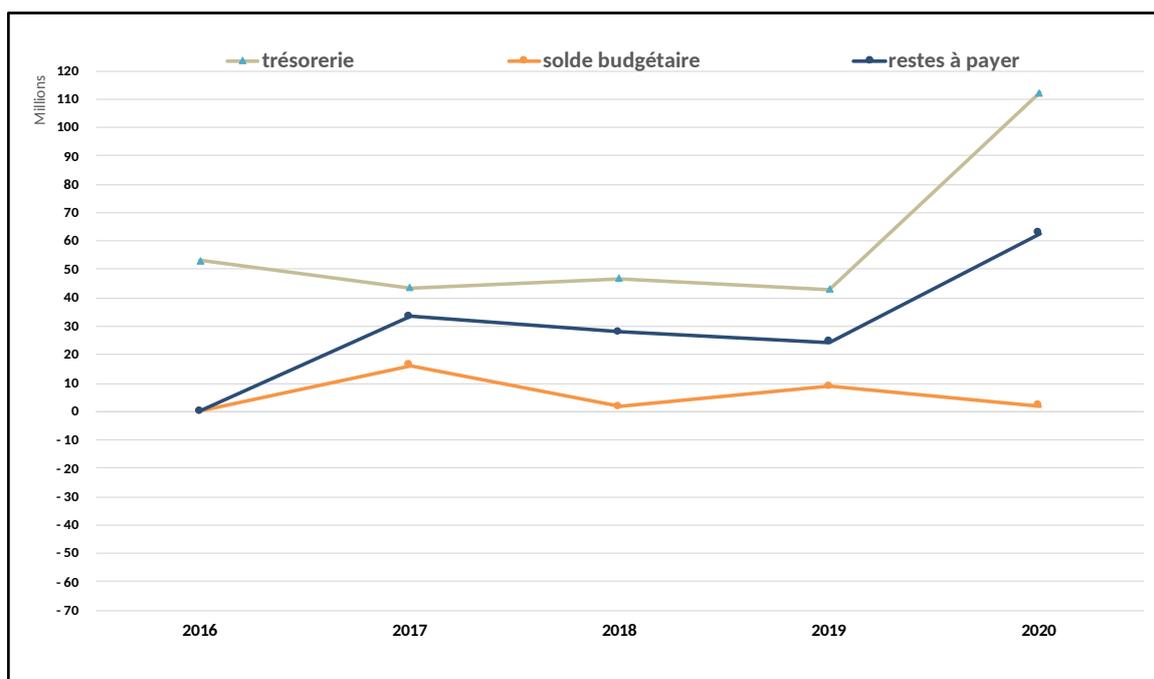
L'UGA n'a pas encore pu analyser de manière précise les montants initiaux (post fusion) de ces RAP. Pourtant, cela lui permettrait de connaître l'impact du paiement de ces RAP sur son solde budgétaire dont l'évolution est à la baisse sur la période étudiée.

L'absence de maîtrise de ses RAP constitue un risque susceptible de porter atteinte à la soutenabilité financière de l'UGA.

³² Cette complexité est accentuée par le fait que la gestion financière des différentes thématiques de l'Idex est répartie entre les établissements membres de l'établissement expérimental sans processus formalisé. Ainsi, l'éparpillement des crédits fragilise fortement la consolidation de leur suivi avec des services qui « se marchent sur les pieds » pour reprendre l'expression d'un des cadres de l'UGA auditionné.

³³ L'absence de position ministérielle claire sur la gestion des recettes fléchées contribue à accroître la difficulté des acteurs à en maîtriser l'utilité (cf. rapport IGAENR n° 2019-065 de septembre 2019).

Graphique 11 : Évolution du solde budgétaire et des restes à payer de 2016 à 2020 (en M€)



Source : données UGA - présentation IGÉSR

Le ratio « RAP (tous exercices confondus) / montant total des CP de l'année (hors dépenses de personnel) » permet de mesurer le degré de rigidité de la dépense et l'inertie générée par les engagements pris au cours de l'exercice en cours et des précédents. Ainsi, plus le taux est élevé, plus l'UGA destine ses CP à honorer des engagements des années antérieures. Celui-ci est passé de 34,2 % en 2017 à 23,3 % en 2019, avec une remontée en 2020 à 54,6 %, liée à l'intégration des activités de la ComUE (plan Campus) dans l'UGA.

L'UGA devrait également connaître le montant précis et réel de ses charges à payer (CAP) afin d'affiner l'analyse des RAP, mais ce n'est pas le cas comme cela a été expliqué *supra* (cf. § 1.3.2.2).

Les perspectives pluriannuelles d'apurement des restes à payer (RAP) les plus anciens sont donc très aléatoires car l'UGA a de grosses difficultés pour évaluer les financements futurs (trésorerie propre ou encaissements futurs par des financements externes) qui vont permettre d'apurer ses restes à payer. Elle ne dispose pas d'outil traçant les RAP par millésime.

Ainsi les tableaux 9 et 10 de la liasse budgétaire ne sont pas complétés de manière exhaustive par l'UGA, alors qu'ils doivent permettre d'évaluer de manière fiable et exhaustive l'ensemble des restes à payer ainsi que l'ensemble des restes à encaisser. Il est donc difficile d'évaluer la soutenabilité pluriannuelle budgétaire, tant au niveau des enveloppes fonctionnement, personnel qu'investissement, et les impacts réels des projets en cours sur la situation de la trésorerie à trois ans.

La mission n'est donc pas en mesure de s'assurer que l'UGA a la capacité d'autofinancer ses projets ou que ceux-ci sont partiellement ou totalement financés, que ce soit au niveau de la recherche, de la formation ou du pilotage.

Les rapports de l'ordonnateur sur les comptes financiers 2016 à 2020 sont des notes techniques qui ne font pas ressortir au niveau budgétaire la mise en œuvre de la stratégie politique de l'établissement. Ces rapports ne présentent pas d'analyse rétrospective développée ; ils mélangent les notions de comptabilité générale et de comptabilité budgétaire sans tirer parti de ce que chacune peut apporter à la compréhension et à la projection de la situation de l'établissement. La perspective pluriannuelle n'est quasiment pas abordée et aucun développement sur l'évolution (infra et pluriannuelle) de la trésorerie ni sur ses composants n'est proposé.

L'UGA se doit ainsi de développer rapidement un pilotage politique et stratégique de l'ensemble de ses opérations pluriannuelles, notamment en s'appropriant les tableaux de la liasse budgétaire aussi bien en

dépenses qu'en recettes. Le dialogue stratégique et de gestion peut être une opportunité pour élaborer une projection partagée de sa trajectoire financière à deux ou trois ans.

Points clés

Le cycle annuel de trésorerie de l'UGA, dont le montant est de 42,94 M€ en 2019, lui permet d'assurer sans difficulté le paiement de ses dépenses et lui évite un risque financier à court terme.

L'intégration de la trésorerie du plan Campus et de l'Idex entraîne une variation positive de 69,48 M€. Cette trésorerie fléchée n'est pas suffisamment suivie, pas plus que celle des autres projets pluriannuels.

Les restes à payer (24,43 M€) ne peuvent pas être millésimés, ce qui laisse peser une incertitude sur la réalité de leur montant, d'autant que les restes à encaisser ne sont pas non plus évalués.

Les très nombreux contrats (plus d'un millier) gérés par l'UGA dans une multitude d'entités et de services et les opérations pluriannuelles ne sont pas suivies de manière exhaustive, rend impossible l'analyse de la soutenabilité budgétaire des projets de l'équipe politique et fait donc courir un risque à l'établissement.

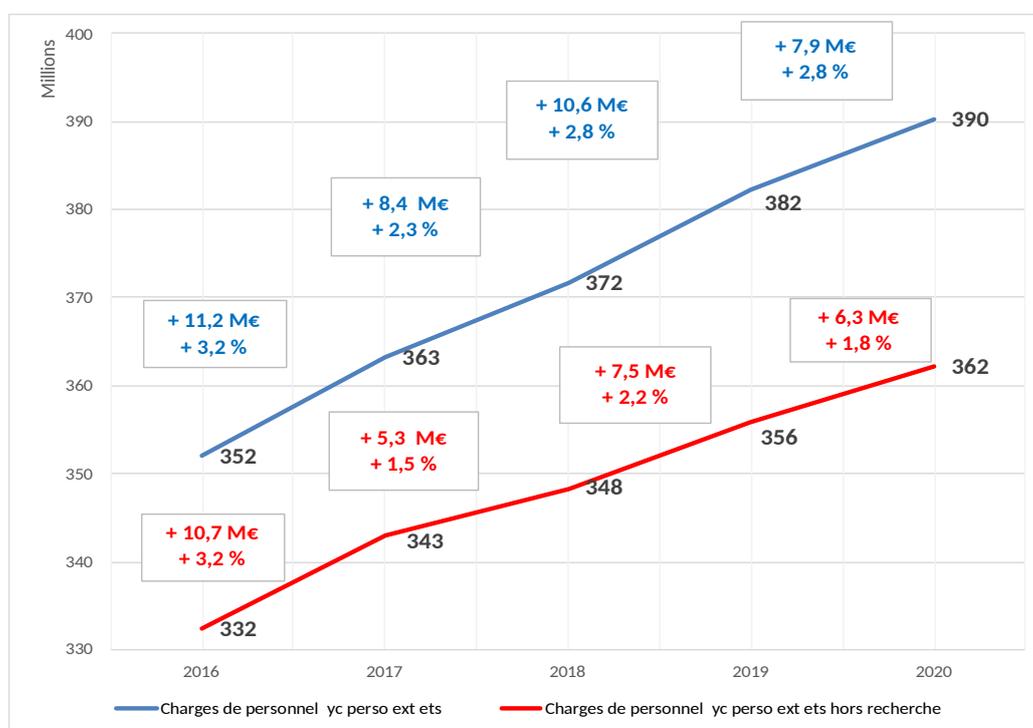
2. La forte augmentation des charges de personnels notamment sous l'effet de facteurs endogènes questionne la soutenabilité financière de l'établissement

2.1. Hors recherche, la forte croissance de la masse salariale est difficilement soutenable financièrement

Comme indiqué dans la partie consacrée à l'analyse financière, le poids et la hausse des charges de personnel constituent l'un des facteurs essentiels de la croissance des charges décaissables de l'université.

La masse salariale³⁴ de l'établissement a évolué de + 10,8 % entre 2016 et 2020 passant de 352 M€ à 390 M€, soit une progression de 38 M€. Hors recherche, l'augmentation est de + 30 M€ soit + 8,9 %.

Graphique 12 : Évolution de la masse salariale de l'UGA entre 2016 et 2020, avec ou hors recherche, en M€



Source : données UGA - présentation IGÉSR

³⁴ La masse salariale comprend ici le montant des charges imputées aux comptes 64 « charges de personnel » et 633 « impôts, taxes et versements assimilés » mais également au compte 621 « personnel extérieur à l'établissement » pour un montant de 1,2 M€ en 2016 à 3 M€ en 2020, source : comptes financiers UGA.