

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.

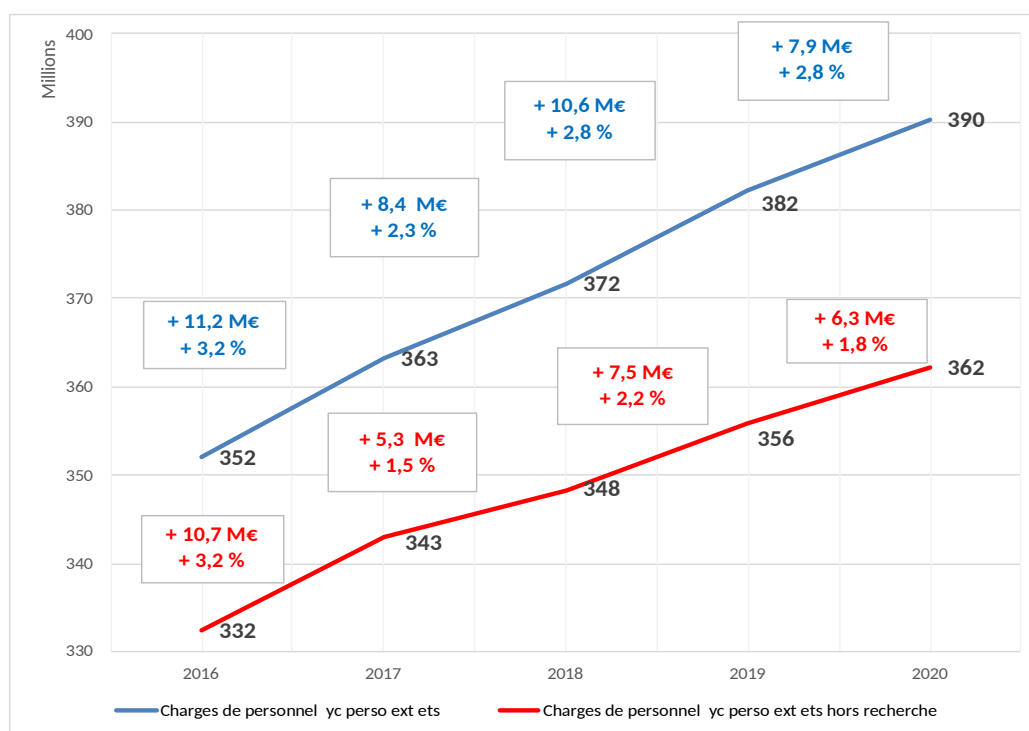
2. La forte augmentation des charges de personnels notamment sous l'effet de facteurs endogènes questionne la soutenabilité financière de l'établissement

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€



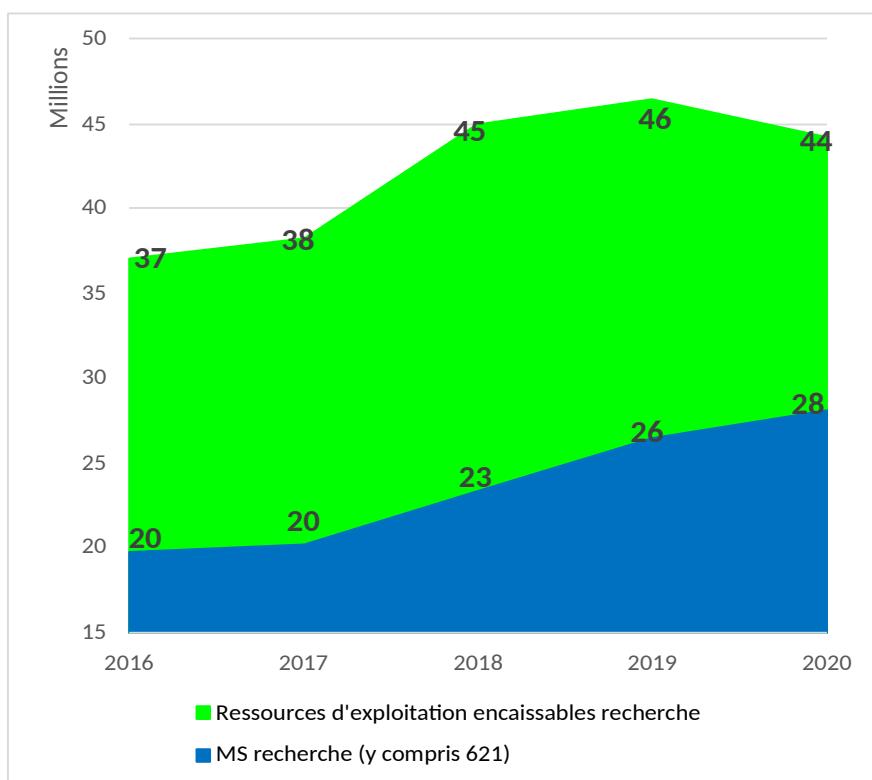
Source : données UGA - présentation IGÉSR

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.

2.1.1. 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

L'analyse de l'évolution des charges de personnel et de leur soutenabilité financière nécessite de différencier l'activité de recherche qui est suivie en dépenses et en recettes dans une unité budgétaire (UB) spécifique. En grande partie sous l'impulsion de l'Idex, celles-ci connaissent sur la période observée, une forte dynamique haussière (si l'on excepte l'année 2020 totalement atypique en raison des conséquences de la crise sanitaire du Covid). L'augmentation des produits encaissables entre 2016 et 2019 (+ 9,3 M€) permet très largement de couvrir celle des charges de personnel (+ 6,7 M€) : la masse salariale (MS) représente environ 53 % des produits encaissables « recherche » en 2016 et 57 % en 2019.

Graphique 13 : Évolution des charges de personnel et des produits encaissables pour la recherche entre 2016 et 2020 en M€

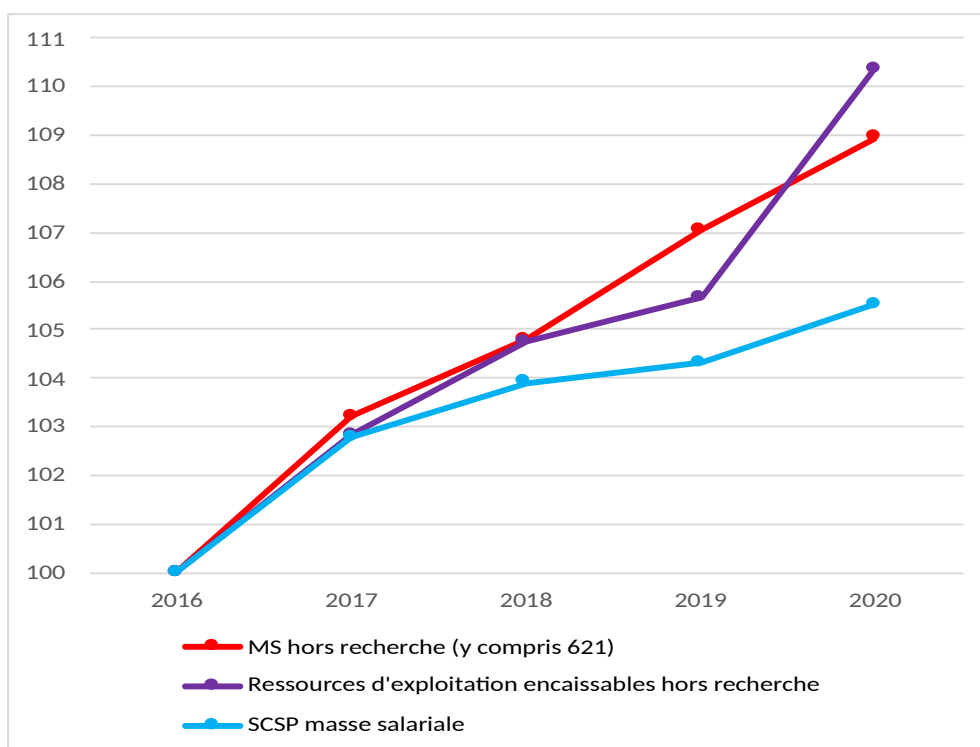


Source : données UGA - présentation IGÉSR

2.1.2. Hors recherche, le poids de la masse salariale rapporté aux produits encaissables conduit à situation inquiétante

A contrario, hors UB recherche, l'évolution comparée (hors l'année 2020) des charges de personnel et des produits encaissables, notamment de la subvention pour charges de service public (SCSP) fléchée « masse salariale », doit alerter l'établissement sur sa capacité à soutenir financièrement durablement cette dépense.

Graphique 14 : Évolution des charges de personnel et des produits encaissables hors recherche entre 2016 et 2020 en base 100

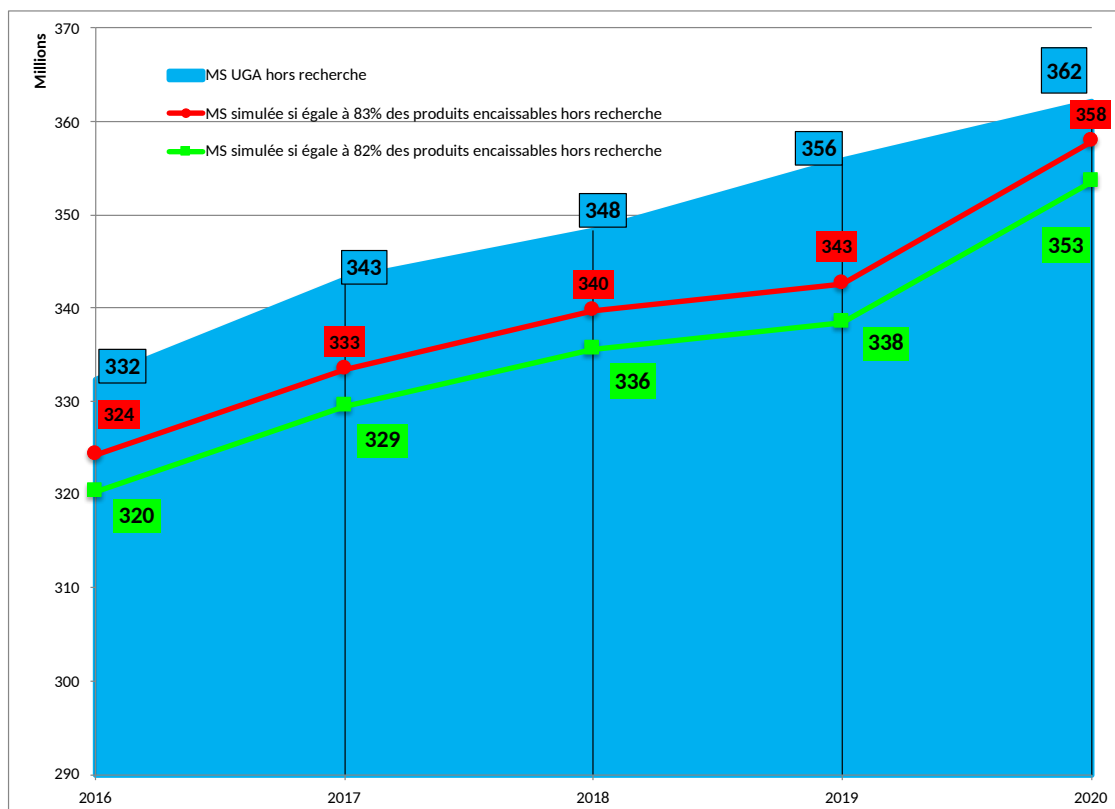


Source : données UGA - présentation IGÉSR

Les charges de personnel hors celles imputées sur l'UB recherche représentent une part régulièrement croissante des produits encaissables, passant de 85 % en 2016 à 86 % en 2019 (là encore l'année 2020 se différencie quelque peu). Le seuil ³⁵ de vigilance fixé à 82 % par la DGESIP et celui d'alerte fixé à 83 % sont donc dépassés depuis 2016, année de la fusion entre les trois universités grenobloises. **Il est désormais à la fois nécessaire et urgent que l'université s'attache à réduire ce taux qui la prive progressivement de toute marge de manœuvre financière permettant de faire face aux autres charges.**

³⁵ Ce même ratio rapporté de la totalité des produits encaissables de l'université à la masse salariale totale (y compris les charges des personnels extérieurs inscrites au compte 621) de l'UGA atteint le seuil de vigilance de 2016 à 2018 et le seuil d'alerte en 2019.

Graphique 15 : Évolution du poids de la masse salariale par rapport aux produits encaissables, hors recherche de 2016 à 2020 (en M€)

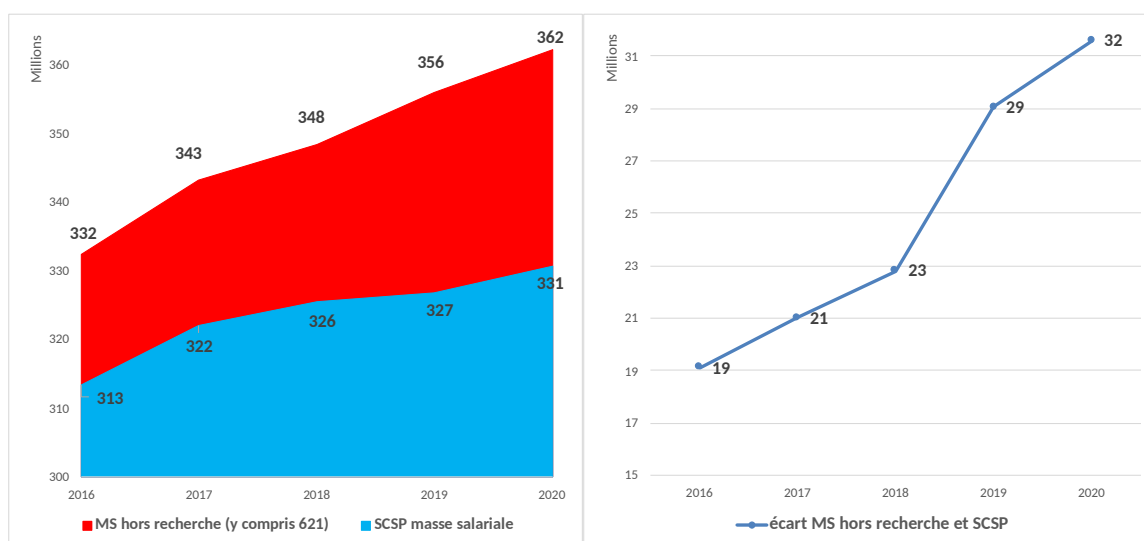


Source : données UGA - présentation IGÉSR

Les charges de personnel hors UB recherche sont de plus en plus déconnectées des dotations de l'État (SCSP masse salariale). Quand la masse salariale hors recherche croît de 7,1 % entre 2016 et 2019 (+ 8,9 % entre 2016 et 2020), la subvention pour charges de service public pour la MS augmente de + 4,3 % entre 2016 et 2019 (+ 5,5 % entre 2016 et 2020). L'écart entre ces charges et la SCSP a progressé de + 10 M€ entre 2016 et 2019, soit + 52 % (et de 12,5 M€ entre 2016 et 2020, soit + 65 %).

Graphique 16 : Évolution des charges de personnel hors recherche et de la SCSP entre 2016 et 2020 en M€

Graphique 17 : Évolution de l'écart entre les charges de personnel hors recherche et de la SCSP masse salariale entre 2016 et 2020 en M€



Source : données UGA - présentation IGÉSR

Cet écart entre les charges de personnel et la SCSP traduit l'accroissement du besoin de financement entre 2016 et 2019 ou dit autrement, la nécessité pour l'UGA de mobiliser 10 M€ de ressources propres (RP) supplémentaires. Sur la même période, les produits encaissables hors recherche ont augmenté de 22 M€ (+ 5,7 %), de 391 M€ à 413 M€, environ 50 % ont été, en théorie, « captés » pour équilibrer les comptes de l'UB masse salariale.

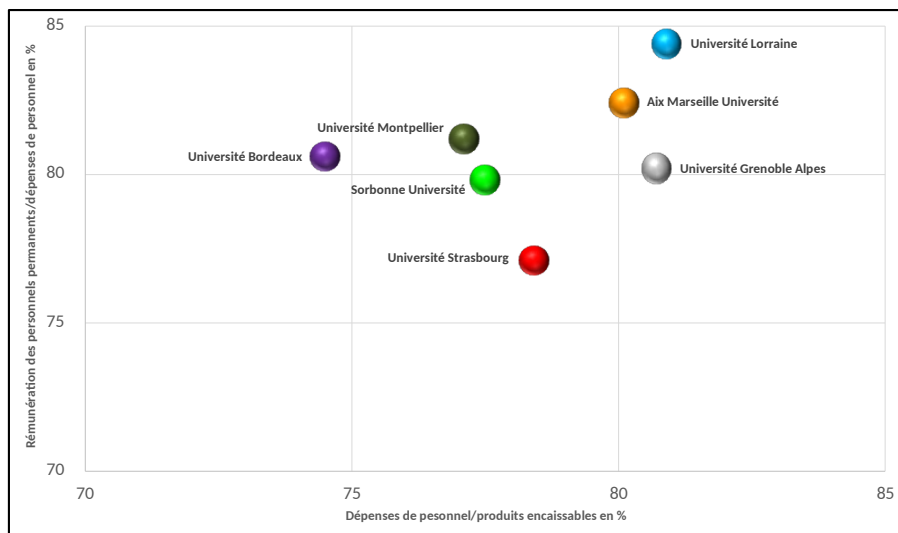
2.1.3. Le taux de pression est élevé comparé à six universités de même profil

La mission a comparé la situation de l'UGA avec celle d'un échantillon d'universités de taille comparable, pluridisciplinaires avec santé, fruit d'une fusion et avec un fort développement de leur recherche.

L'UGA, comme l'université de Lorraine et dans une moindre mesure l'université d'Aix-Marseille, présente à la fois un poids³⁶ de charges de personnels par rapport aux produits encaissables et un poids des dépenses des personnels permanents par rapport aux charges de personnels supérieures à 80 %.

Cette situation constitue un double défi pour l'UGA : réduire la pression des charges de masse salariale sur les recettes encaissables (en diminuant ses dépenses et/ou en augmentant ses produits) tout en diminuant la rigidité des charges de personnel occasionnée par le poids trop important de la MS des personnels permanents.

Graphique 18 : Poids des charges de personnels par rapport aux produits encaissables et des dépenses des personnels permanents par rapport aux charges de personnel en 2019 (en %)



Source : données #dataESR - présentation IGÉSR

Points clés

La masse salariale 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) 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.

Le rythme de progression des charges de personnel est de plus en plus déconnecté de celui 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

³⁶ Toutes les données présentées ici sont issues de #dataESR, le moteur de recherche des ressources du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Les données sont différentes pour l'UGA de celles recueillies par la mission dans les comptes financiers de l'université. Par souci de cohérence, la mission a fait le choix de conserver les informations telles qu'extraites de #dataESR pour les sept universités.

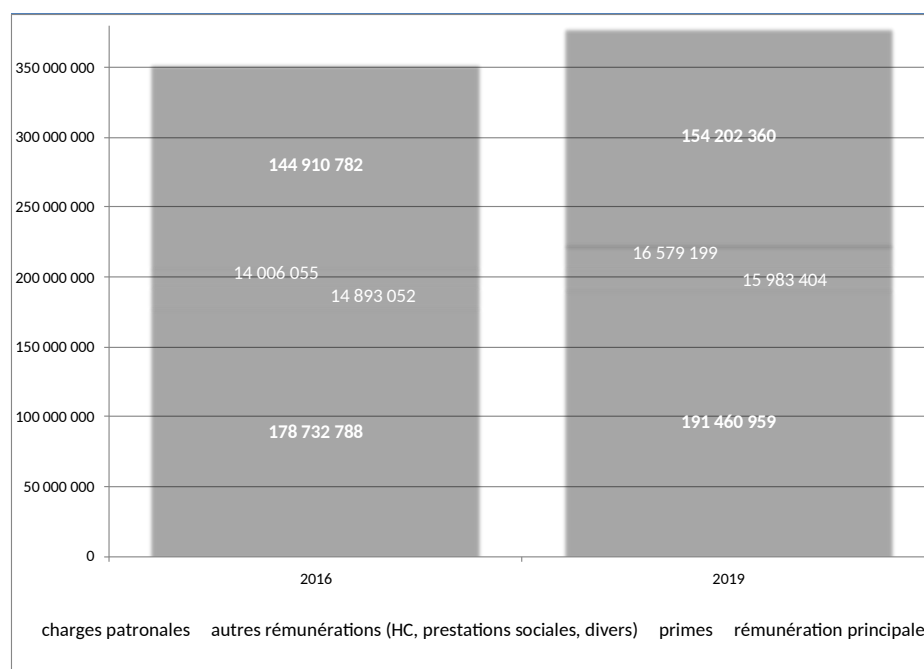
ressources propres (RP), traduit par cet écart entre les charges et la SCSP, a crû de + 10 M€ (qui représentent environ 50 % de la hausse des produits encaissables).

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 leur recherche.

2.2. La croissance des rémunérations principales et des cotisations patronales explique 86 % de la hausse totale de la masse salariale

Dans cette partie, la mission s'est attachée à identifier l'évolution des grands composants de la masse salariale globale de l'établissement (y compris la recherche) entre 2016 et 2019³⁷. Ce travail d'analyse s'est effectué à partir des données OREMS³⁸ fournies par la DGESIP.

Graphique 19 : Évolution des divers composants de la MS de 2016 à 2019 (en euros)



Source : données OREMS - traitement IGÉSR

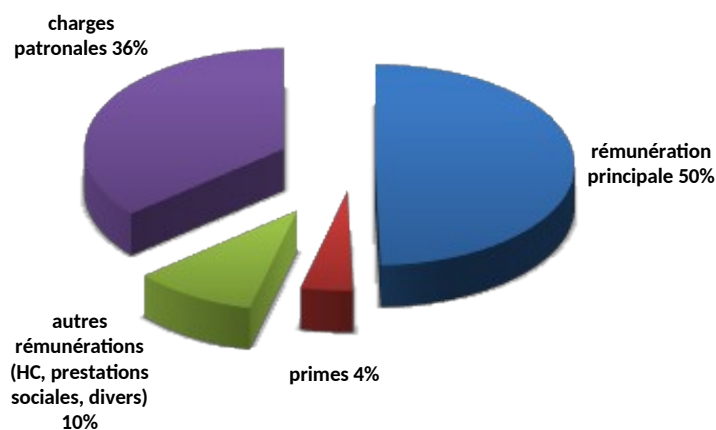
2.2.1. Les rémunérations principales et les charges patronales augmentent de 22 M€ sur une hausse totale de 25,7 M€ ; les rémunérations principales expliquent 50 % de cette hausse

Les rémunérations principales et les cotisations patronales croissent respectivement de 12,7 M€ et de 9,3 M€ expliquant au total 86 % de la hausse totale de la masse salariale. Ce sont les rémunérations principales qui ont le plus augmenté avec une progression de près de + 50 % entre 2016 et 2019. Les charges patronales ont crû de + 36 % sur la même période. Les autres rémunérations, dont les heures complémentaires (HC) et les prestations sociales, représentent 10 % de la hausse (+ 2,6 M€), les primes 4 % (1,1 M€).

Graphique 20 : Poids des différents composants de la MS dans l'augmentation totale de la masse salariale de 2016 à 2019 (en %)

³⁷ Données disponibles au moment de l'étude.

³⁸ OREMS : outil des remontées des emplois et de la masse salariale des établissements d'enseignement supérieur ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies.



Source : données OREMS - traitement IGÉSR

2.2.2. 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

Le montant des primes versées est de 16 M€ en 2019 représentant 4 % de la masse salariale totale, soit un poids équivalent à celui constaté en 2016 malgré une hausse de 7,3 % (+ 1,1 M€). Les sommes consacrées aux primes des personnels titulaires ont augmenté de 70 % et plus spécifiquement celles des personnels BIATSS (+ 1,5 M€, soit + 20 %) alors que celles consacrées aux enseignants et enseignants - chercheurs baissaient sur la même période (- 0,8 M€).

Les autres rémunérations, comme les heures complémentaires et les prestations sociales, représentent en 2019, 4,4 % de la MS totale (soit 16,6 M€). Ce poids relatif est très légèrement en hausse comparé à celui de 2016 (4 %). Les heures complémentaires et vacations constituent la composante essentielle de ces rémunérations. Les chiffres³⁹ montrent leur poids prépondérant et en hausse : 10,5 M€ en 2016 et 13,3 M€ en 2019 soit une croissance de + 26 % (+ 2,7 M€).

Cette tendance haussière peut s'expliquer au moins partiellement par la progression des effectifs étudiants sur la période ainsi que par la mise en place de dispositifs d'accompagnement individualisé dans le cadre de la loi ORE⁴⁰.

Lors des auditions, le vice-président en charge des finances a indiqué à la mission que l'université avait l'intention de revoir à la baisse le cadrage de certaines formations afin de diminuer les charges d'enseignement. L'objectif serait d'une réduction en moyenne de 6 % (soit environ - 1,8 M€ par an).

Pour la mission, ce vaste chantier doit s'articuler avec un pilotage des emplois d'enseignants, tant sur leur nombre que sur leur nature, en adéquation avec les réels besoins en matière pédagogique et des taux d'encadrement différenciés entre les composantes de formation.

2.2.3. Le taux d'encadrement⁴¹ étudiant est favorable comparé à six universités de même profil

La mission a à nouveau analysé la situation de l'UGA comparée avec celle de son échantillon d'universités. Seule l'université « Sorbonne U » dispose d'un meilleur taux d'encadrement que l'UGA. Les cinq autres ont des taux plus défavorables avec des écarts allant jusqu'à + 4,7 points (tous les enseignants) et + 6,1 points (enseignants titulaires) pour l'Université de Strasbourg.

Tableau 14 : Taux d'encadrement (nombre d'étudiants par enseignant)

³⁹ Les données issues d'OREMS constituent des éléments de traitement brut.

⁴⁰ Loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants.

⁴¹ Nombre d'étudiants par enseignant.

Taux d'encadrement (étudiants / enseignant)	enseignants (tous)	enseignants titulaires
UGA (avant regroupement EPE)	14,5	22,3
Établissements de même typologie (universités pluridisciplinaires avec santé)	16,5	23,7
National	18,2	25,5
Aix Marseille université (AMU)	16,1	23,1
Université de Bordeaux (UB)	18,3	26,4
Université de Lorraine (UL)	17,0	22,4
Université de Montpellier (UM)	17,9	24,5
Sorbonne université (SU)	11,8	19,3
Université de Strasbourg (Unistra)	19,2	28,4

Source : fiches Persé 2020 – MESR-DGRH – données 2019 – traitement IGÉSR

Le taux d'encadrement⁴² des étudiants par enseignant de l'université qui s'établit à 14,5 (avec l'ensemble des enseignants) est plus favorable que ceux constatés pour les établissements de même typologie⁴³ (16,5) et au niveau national (18,2). Calculé avec les seuls enseignants titulaires, il est aussi plus favorable (22,3) que les données typologique et nationale (respectivement 23,7 et 25,5).

La situation de l'encadrement pédagogique de l'Université Grenoble Alpes n'est donc pas défavorable comparée aux universités comparables et ne semble pas pouvoir constituer un facteur d'explication d'une compensation d'un sous-encadrement par des heures complémentaires. De plus, la mission considère que dans le cadre de l'EPE, de nouvelles synergies à développer en matière d'offre de formation et d'optimisation des ressources enseignantes, doivent consolider la situation favorable de l'établissement en matière d'encadrement, voire offrir la latitude pour maintenir une offre de qualité tout en réduisant les coûts.

2.3. L'augmentation de la masse salariale des personnels titulaires représente 72,5 % de la croissance totale des charges de personnel

Les données à partir de ce chapitre n'incluent pas les prestations sociales, les heures complémentaires et les vacances, etc. afin de permettre une analyse comparative entre les catégories et statuts d'emplois plus cohérente.

2.3.1. La progression de 6,2 % des charges des personnels titulaires explique 72,5 % de la hausse totale de la masse salariale

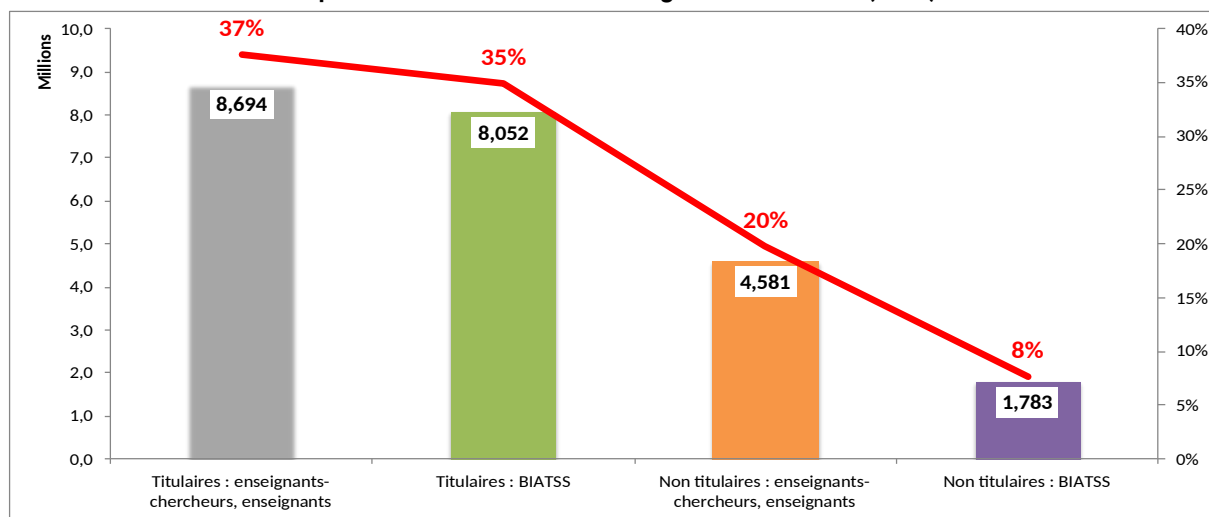
Les rémunérations principales, les primes et les cotisations patronales des personnels titulaires augmentent de 16,8 M€ (+ 6,2 %) soit 72,5 % de la progression des charges de personnel entre 2016 et 2019. La hausse de la masse salariale des personnels non titulaires est plus élevée en valeur relative, + 9,6 %, soit en valeur absolue un montant de + 6,4 M€ qui explique 27,5 % de la hausse globale des charges de personnel de l'établissement.

L'augmentation de la masse salariale des enseignants-chercheurs et enseignants titulaires et des personnels BIATSS titulaires est à l'origine, respectivement, de 37 % et 35 % de la croissance de la masse salariale.

⁴² Fiches Persé 2020 – données 2019 / MESRI-DGRH.

⁴³ Universités pluridisciplinaires avec santé.

Graphique 21 : Augmentation de la MS par catégorie de personnels de 2016 à 2019 (en M€) et poids de cette hausse dans l'augmentation totale (en %)



Source : données OREMS - traitement IGÉSR

2.3.2. 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

L'évolution respective de la masse salariale des différentes catégories de personnels sur la période de trois années observées est contrastée.

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 PR et des personnels BIATSS titulaires de catégorie B.

Les plus fortes augmentations concernent d'abord les personnels BIATSS des catégories A et B (+ 13,3 % et + 10,5 %). Cela s'explique partiellement par la mise en œuvre, à partir de 2013, du plan de titularisation Sauvadet⁴⁴ : au total sur la période 2013-2020, 148 titularisations ⁴⁵ (19 catégories A, 42 B et 87 C) ont été réalisées et pour les années observées, 28 titularisations dont 5 catégories A, 7 B et 16 C. En parallèle, l'université a conduit une politique de repyramidage de postes de personnels BIATSS : sur les campagnes d'emplois 2017 à 2020, le solde des opérations de rehaussement et de déclassement est d'une quarantaine d'emplois, équivalent temps plein travaillé (ETPT) ⁴⁶ requalifiés à la hausse. Par ailleurs, les régimes indemnitaires des personnels BIATSS titulaires ont été harmonisés afin de garantir un alignement sur la base la plus favorable suite à la fusion des universités grenobloises en 2016 et la mise en œuvre du Rifsee⁴⁷ s'est accompagnée de la reconnaissance et/ou du rehaussement de certaines fonctions. La MS des personnels BIATSS a également augmenté en raison de créations d'emplois (voir partie 2.5) notamment des emplois de titulaires créés sur les postes⁴⁸ dits « Fioraso » (+ 12,4 ETPT entre 2016 et 2019). L'ensemble a eu pour conséquence une augmentation significative des coûts salariaux (+ 4,5 M€ pour les personnels BIATSS de catégorie A, + 2,4 M€ pour les catégories B et 1,2 M€ pour les catégories C). **La mission observe que dans une période où l'université déployait un plan de retour à l'équilibre (PRE) dont un des leviers principaux**

⁴⁴ Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

⁴⁵ Des titularisations qui ont engendré une diminution de 148 contractuels, 68 sur le budget État et 80 sur ressources propres (données UGA).

⁴⁶ L'UGA évalue le coût net de ces opérations de requalification à environ 0,5 M€ sur les quatre ans.

⁴⁷ Régime indemnitaire « tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel ».

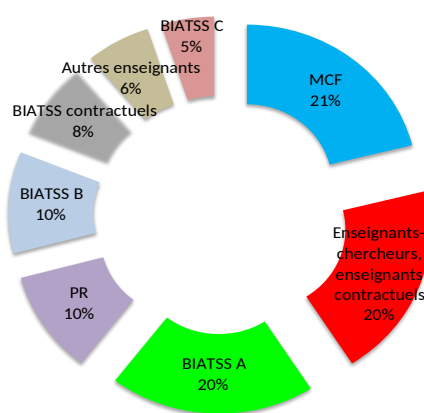
⁴⁸ Postes obtenus dans le cadre du programme gouvernemental de 5 000 créations d'emplois dans l'enseignement supérieur sur la période 2013-2017.

était la réduction de la masse salariale et où de nombreux établissements d'enseignement supérieur ne recrutait pas sur les postes dits « Fioraso » afin d'améliorer leur situation économique⁴⁹, l'UGA a fait le choix de recruter (+ 46 ETPT entre 2013 et 2017).

La MS des personnels non titulaires, enseignants-chercheurs, enseignants et assimilés, a, elle aussi, fortement augmenté (+ 11,5 %) entre 2016 et 2017. Cette hausse de + 4,6 M€ est essentiellement due aux recrutements effectués en particulier sur les crédits Idex.

Mêmes plus faibles en valeur relative, certaines hausses de la masse salariale sont très conséquentes, en particulier celle des MCF (+ 5,5 % soit + 4,9 M€, ce qui représente 21 % de la hausse totale de la MS de l'établissement). Cette croissance n'est due ni à l'augmentation des ETPT (- 1 ETPT entre 2016 et 2019) ni à celle des primes (- 120 000 €) mais à celle des rémunérations principales et des cotisations patronales à rattacher à la mise en œuvre du protocole sur les « Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) ».

Graphique 22 : Part des différentes catégories de personnel contribuant à la hausse de la MS par ordre décroissant entre 2016 et 2019 (en %)



Source : données OREMS - traitement IGÉSR

Points clés

Les rémunérations principales et les charges patronales 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 dépenses consacrées aux primes des personnels BIATSS titulaires et de celle de 26 % des montants consacrés aux heures complémentaires et vacation. Ensemble, 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 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 MCF, des enseignants-chercheurs, enseignants et assimilés contractuels, des personnels BIATSS titulaires de catégorie A, des PR et des personnels BIATSS titulaires de catégorie B.

⁴⁹ Les établissements ne réalisent pas les créations d'emplois et utilisent la masse salariale pour financer d'autres mesures (GVT et/ou fonctionnement en réalisant un mouvement de fongibilité asymétrique).

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

Afin d'avoir une meilleure lecture des facteurs d'explication de l'évolution de la masse salariale la mission met en évidence le poids et le montant des variations des différents déterminants de la croissance, isolés selon la méthode de l'analyse des écarts successifs, en les regroupant selon :

- des facteurs exogènes :
 - 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.
- des facteurs endogènes :
 - 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).
- des facteurs mixtes :
 - 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.

Encadré 1 : Méthodologie de l'analyse des écarts successifs

La méthode de l'analyse des écarts successifs permet d'isoler les différents déterminants de l'évolution de la MS. Elle indique la part de chacun de ces déterminants dans les variations de masse salariale d'une année sur l'autre.

Ces déterminants sont le nombre d'équivalents temps plein travaillés (ETPT), l'indice nouveau majoré moyen (INM), la valeur moyenne du point d'indice, les primes et indemnités, et le taux de charges patronales.

Les évolutions des composants de la masse salariale sont la conséquence des variations annuelles de ces déterminants selon la logique suivante :

- pour la rémunération principale :
 - la variation du nombre d'ETPT moyen annuel ;
 - la variation de l'INM moyen annuel (ou de la rémunération moyenne pour les personnels non titulaires) ;
 - la variation de la valeur du point d'indice⁵⁰ seulement pour les personnels titulaires.
- pour les autres rémunérations :
 - la variation du nombre d'ETPT moyen annuel ;
 - la variation du montant moyen constaté des primes et indemnités.
- pour les charges patronales :
 - la variation du nombre d'ETPT moyen annuel ;
 - la variation du taux moyen constaté de charges patronales.

Cette méthode comporte une marge d'erreur du fait du calcul d'une rémunération théorique à partir d'une masse indiciaire moyenne. Elle s'explique également par la présence dans les fichiers de paie de montants ne résultant pas de l'application d'INM comme les rappels ou modifications sur une période antérieure au mois de calcul du salaire. Ces différences, restant cependant marginales, ont été neutralisées et ne remettent pas en cause les constats qui suivent.

L'analyse de la masse salariale ⁵¹, en appliquant la méthode des écarts successifs, permet d'identifier et de comprendre les facteurs clés de sa croissance sur la période 2016-2019.

⁵⁰ La valeur du point d'indice majoré a été modifiée au 1^{er} juillet 2016 : il passe de 4,630291 € à 4,658075 €. La mission a retenu le taux moyen pour l'année 2016. La valeur du point a été modifiée le 1^{er} février 2017, inchangé depuis, ce taux a été appliqué pour l'année 2019.

⁵¹ L'analyse des écarts successifs est réalisée sur la MS hors les heures complémentaires, les vacances et les prestations sociales.

2.4.1. À l'UGA, la croissance de la masse salariale se répartit schématiquement en trois tiers entre les facteurs endogènes, exogènes et mixtes

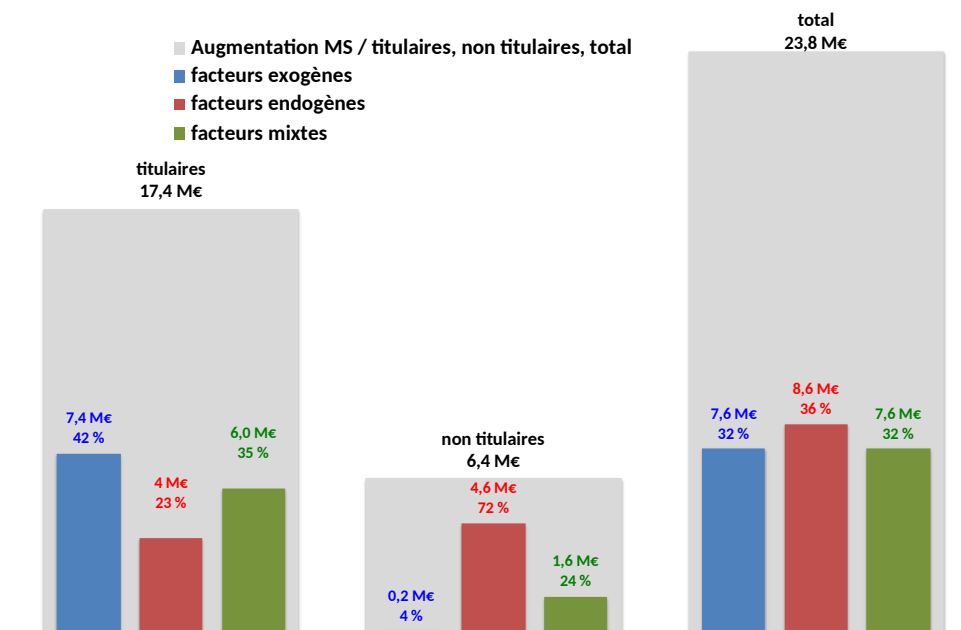
Globalement la répartition des causes de l'augmentation de la masse salariale de l'université est assez équilibrée entre les facteurs endogènes (36 %), exogènes (32 %) et mixtes (32 %).

Elle est par contre très différenciée lorsque l'on observe plus spécifiquement l'évolution des charges de personnel pour la population des titulaires et celle des non titulaires.

Les facteurs endogènes sont la cause principale de la hausse de la masse salariale des contractuels. Ils représentent 4,6 M€, soit 72 % de cette hausse mais aussi 53 % de la variation totale des charges de personnels de l'UGA pour des facteurs endogènes.

Les facteurs exogènes et mixtes expliquent les trois quarts de la hausse de la masse salariale des personnels titulaires. Le poids de la variation de la masse salariale des personnels titulaires est tel dans l'augmentation totale (73 %) que chaque ensemble de facteurs de hausse va peser fortement sur les évolutions observées des charges de personnel de l'établissement : les facteurs premiers de croissance pour les titulaires sont exogènes, pour un montant de 7,4 M€ quasi équivalent à celui de la variation totale de ces mêmes facteurs pour la MS globale (7,6 M€).

Graphique 23 : Poids des facteurs exogènes, endogènes et mixtes (en euros et %) dans l'évolution de la MS entre 2016 et 2019 pour les personnels titulaires, non titulaires et pour tous les personnels



Source : données OREMS - traitement IGÉSR

2.4.2. 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

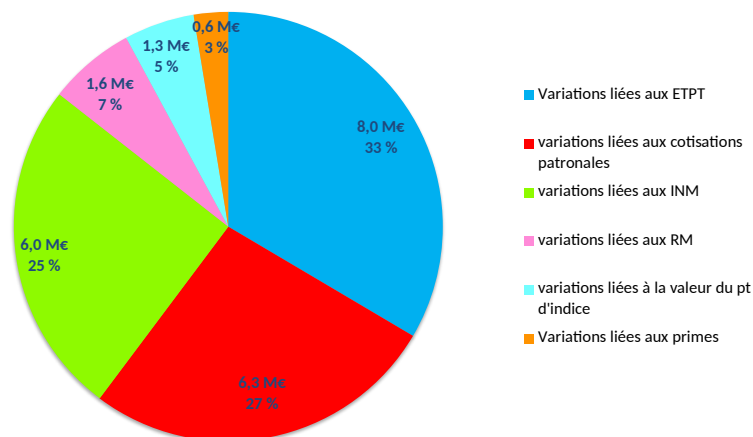
Trois déterminants expliquent 85 % de la hausse de la masse salariale totale : par ordre décroissant, l'augmentation des ETPT, des charges patronales (hors effet ETPT) et des INM des fonctionnaires.

Le facteur premier d'augmentation de la masse salariale de l'ensemble des personnels est endogène et relève essentiellement de la forte croissance des ETPT pour 8 M€ (soit 33 % de la hausse totale). Il impacte les rémunérations principales (+ 4,5 M€), les cotisations patronales (+ 3 M€) et les primes (+ 0,5 M€). L'augmentation du montant de ces dernières, autre cause interne, explique 3 % de la variation (soit + 0,6 M€).

Selon le périmètre retenu, la variation de la MS provient, pour 32 % (soit 7,6 M€), de facteurs exogènes : effets cumulés de la croissance des charges patronales (+ 6,3 M€) et de la variation du point d'indice (+ 1,3 M€).

La même observation peut être réalisée pour les facteurs mixtes : 7,6 M€, soit 32 % de la variation totale de la MS qui réunit l'INM moyen pour les fonctionnaires et la rémunération moyenne pour les contractuels. Une analyse plus poussée serait nécessaire pour apprécier, dans la croissance de l'INM moyen, ce qui est du ressort de l'université (promotions de l'établissement, repyramidages, choix de recrutement), de ce qui lui est imposé (promotions décidées par le Conseil national des universités (CNU), mesures du PPCR, etc.). S'agissant de la variation de la rémunération moyenne des non titulaires (hors évolution des ETPT), il serait également nécessaire de préciser la part due à l'augmentation du salaire minimum de croissance (SMIC) et celle liée aux choix de l'établissement en matière d'évolution de carrière des contractuels.

Graphique 24 : Part des principaux déterminants de l'évolution de la MS entre 2016 et 2019 (en € et en %)



Source : données OREMS - traitement IGÉSR

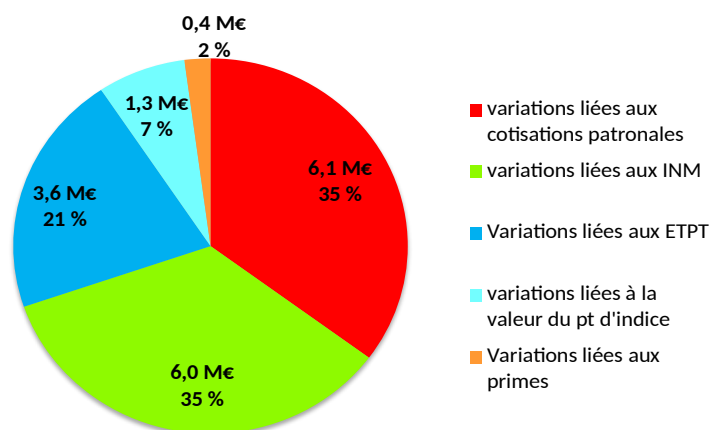
2.4.3. Les facteurs exogènes expliquent 42 % de l'augmentation de la masse salariale des personnels titulaires, les facteurs mixtes (INM), constituants du GVT⁵², 35 % et les facteurs endogènes, 23 %

Trois déterminants expliquent 91 % de la hausse de la MS des personnels titulaires de l'UGA : par ordre décroissant, les charges patronales (hors effet ETPT), l'augmentation des INM des fonctionnaires et l'augmentation des ETPT.

Les facteurs exogènes représentent 42 % de la hausse de la masse salariale des personnels titulaires ; la part seule de la variation des cotisations patronales (hors effets ETPT) étant de 35 % (soit + 6,1 M€). Les facteurs mixtes et endogènes expliquent respectivement 35 % et 23 % de l'évolution sous l'effet premier des différents composants du GVT solde brut (+ 6 M€) et de l'augmentation des ETPT (+ 3,6 M€).

⁵² GVT : Glissement vieillesse technicité.

Graphique 25 : Part des principaux déterminants de l'évolution de la MS des personnels titulaires entre 2016 et 2019 (en € et en %)



Source : données OREMS - traitement IGÉSR

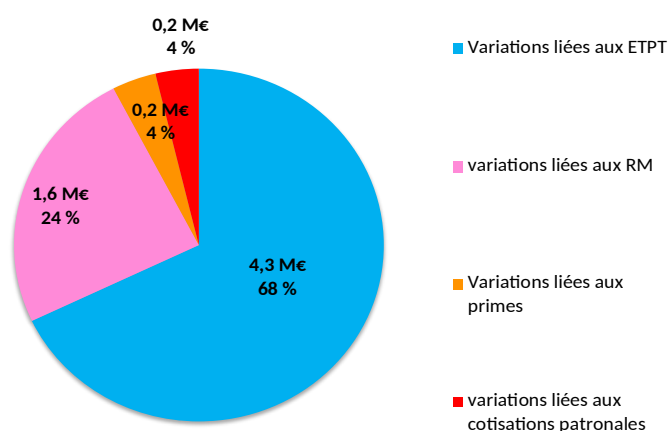
2.4.4. Les facteurs endogènes dus à la hausse des ETPT, ajoutés aux facteurs mixtes comme la variation des rémunérations moyennes, constituants du GVT, expliquent 92 % de l'augmentation de la masse salariale des personnels contractuels

Deux facteurs expliquent 92 % de la hausse de la MS des personnels non-titulaires de l'UGA : par ordre décroissant, l'augmentation des ETPT et l'augmentation des rémunérations moyennes (RM).

Contrairement aux observations précédentes, le facteur exogène (les cotisations patronales) ne représente que 4 % de la hausse totale de la MS des contractuels.

Les causes internes à l'université sont prédominantes (72 % de la hausse) sous l'effet principal des variations engendrées par l'évolution des ETPT (+ 4,3 M€) et à la marge celle des primes (+ 0,2 M€). Ce constat peut être amplifié si la part liée à la variation des rémunérations moyennes (24 %) est également prise en compte pour atteindre une hausse de 6,1 M€ sur la période, soit 96 % de la croissance de la MS des contractuels.

Graphique 26 : Part des principaux déterminants de l'évolution de la MS des personnels non titulaires entre 2016 et 2019 (en € et en %)



Source : données OREMS - traitement IGÉSR

2.4.5. 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

Le tableau ci-dessous recense les principaux éléments issus de l'analyse de la progression de la masse salariale selon la méthode des écarts successifs pour les différentes catégories de personnels. Cette présentation distingue les déterminants prenant en compte la variation du nombre d'ETPT selon qu'elle influe sur la rémunération principale (RP), les primes ou les cotisations patronales (CP).

Comme la mission l'a constaté (voir *supra*), chaque corps de personnels a connu une augmentation de sa masse salariale très différenciée entre 2016 et 2019, allant de + 1,2 M€ pour les personnels BIATSS de catégorie C à + 4,8 M€ pour les MCF. L'analyse détaillée permise par la méthode des écarts successifs met en évidence le fait que cette hausse pour chacune des catégories de personnels est la conséquence de variations, elles aussi, très contrastées des différents déterminants de la masse salariale.

L'augmentation des effectifs est la cause principale de la hausse de la masse salariale de l'UGA. Les effets de la variation des ETPT sont multiples mais concernent d'abord les rémunérations principales (RP) et ensuite les charges patronales (CP) ; la variation des ETPT ne joue qu'à la marge pour les primes. Ces effets se concentrent sur quatre catégories de personnels, les personnels BIATSS titulaires A (+ 2,9 M€), les personnels BIATSS non titulaires⁵³ (+ 2,7 M€), les enseignants-chercheurs, enseignants et assimilés non titulaires (+ 1,85 M€), et les personnels BIATSS titulaires B (+ 1,83 M€). Au total pour ces personnels, la variation des ETPT sur les rémunérations principales (RP) et les cotisations patronales représente 33 % de la hausse de la MS.

Comme souligné précédemment, les causes externes et mixtes ont pour conséquence un accroissement de la masse salariale entre 2016 et 2019 quasi identique (+ 7,6 M€).

Exceptés pour les personnels BIATSS contractuels, la mission observe le poids important de la variation des taux des charges patronales et de la valeur du point d'indice des fonctionnaires pour toutes les catégories de personnels en particulier pour les enseignants-chercheurs et enseignants titulaires mais aussi pour les personnels BIATSS de catégorie C. Cela demeure des facteurs déterminants de la variation des charges de personnel.

L'autre déterminant significatif dans l'évolution de la MS est la variation des INM moyens ou des rémunérations moyennes pour les contractuels qui constituent le socle principal du GVT brut. Les principales augmentations pour ce déterminant sont celles des enseignants-chercheurs titulaires (plus de 15 % de la hausse de la MS) en particulier des MCF (+ 2,4 M€ en grande partie à l'impact des mesures du PPCR) et des enseignants-chercheurs, enseignants et assimilés contractuels (environ 8 % de la hausse de la MS). La décision de l'université de déployer une nouvelle grille de salaires pour les contractuels avec l'instauration d'un avancement aura aussi pour conséquence d'accentuer la hausse des rémunérations moyennes (et donc d'engendrer du « GVT » pour les non titulaires) à partir de 2021.

⁵³ Non titulaires (NT) appelés aussi contractuels dans le rapport.

Tableau 15 : Déterminants de l'évolution de la MS par catégorie de personnel entre 2016 et 2019 (en euros)

Impact de la variation de/des	MCF	E-C, Ens. & ass. NT	BIATSS A	BIATSS B	BIATSS C	PR	BIATSS NT	autres Ens.	total
ETPT / RP	-41 333	1 172 495	1 164 576	685 499	-258 386	-118 914	1 688 801	241 279	4 534 017
ETPT / CP	-38 587	576 759	1 078 174	652 806	-239 973	-110 871	795 563	228 297	2 942 168
ETPT / primes	-2 496	10 062	282 317	138 266	-36 430	-9 119	79 597	15 088	477 285
montants des primes	-116 756	89 260	337 057	352 863	443 490	-172 576	156 063	-476 333	613 068
sous-total (causes endogènes)	-199 172	1 848 576	2 862 124	1 829 434	-91 299	-411 480	2 720 024	8 331	8 566 538
INM ou RM / RP	2 422 971	1 937 911	802 262	394 445	433 491	1 231 739	-382 890	727 483	7 567 412
sous-total (causes mixtes)	2 422 971	1 937 911	802 262	394 445	433 491	1 231 739	-382 890	727 483	7 567 412
valeur point indice / RP	419 490		157 364	103 295	111 594	311 300		156 028	1 259 071
taux des CP	2 428 104	794 137	724 817	261 293	624 982	1 400 124	-554 112	670 063	6 349 408
sous-total (causes exogènes)	2 847 594	794 137	882 181	364 588	736 576	1 711 424	-554 112	826 091	7 608 479
TOTAL	5 071 393	4 580 624	4 546 567	2 588 467	1 078 768	2 531 683	1 783 022	1 561 905	23 742 429
Rappel poids dans la croissance totale de la MS	21,4%	19,3%	19,1%	10,9%	4,5%	10,7%	7,5%	6,6%	100%

Source : données OREMS - traitement IGÉSR

2.4.6. 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

Aucun des facteurs endogènes, exogènes ou mixtes ne constitue l'explication unique à la croissance de la masse salariale des trois catégories de personnels dont la variation des charges de personnel entre 2016 et 2019 est la plus élevée (entre + 4,5 à 5 M€) :

- les MCF ;
- les enseignants-chercheurs, enseignants et assimilés contractuels ;
- les personnels BIATSS de catégorie A.

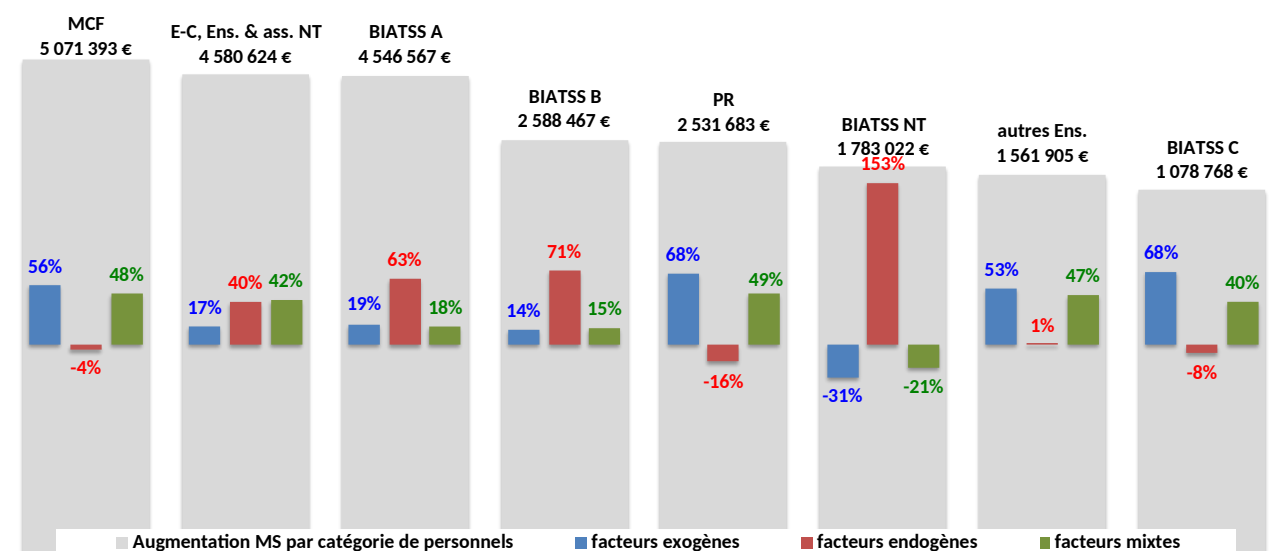
Le poids des causes externes est important (56 %) dans la hausse de la MS des MCF mais faible pour les deux autres catégories. Celui des causes internes est déterminant pour la MS des personnels BIATSS A (63 %), significatif pour les enseignants-chercheurs, enseignants et assimilés contractuels (40 %) et négatif pour les MCF (- 4 %). Enfin le poids des facteurs mixtes est manifeste pour les MCF (48 %) et les enseignants contractuels (40 %).

Des observations similaires peuvent être faites pour les trois catégories pour lesquelles les variations de la masse salariale sont les plus faibles (entre + 1,1 à 1,8 M€), les personnels BIATSS contractuels, les personnels BIATSS de catégorie C et les autres enseignants. Les facteurs endogènes et principalement l'impact de l'augmentation des ETPT, sont l'unique cause de la hausse des charges (expliquent 153 % de la croissance) des personnels BIATSS non titulaires, seulement atténuée par la baisse des facteurs externes et mixtes. A *contrario* ces derniers constituent les principaux éléments d'explication de la progression de la masse salariale des deux autres catégories.

Ces constats montrent la très forte variabilité des différents facteurs explicatifs de l'augmentation de la masse salariale de l'université. Pour la mission, il ressort de cette analyse de la période 2016 à 2019 cinq observations principales :

- la dynamique des activités de recherche et des financements associés (I_{dx}) qui se traduit par une hausse importante des ETPT des 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 ;
- la totale dilution de l'effet des autres mesures prises dans le cadre du PRE.

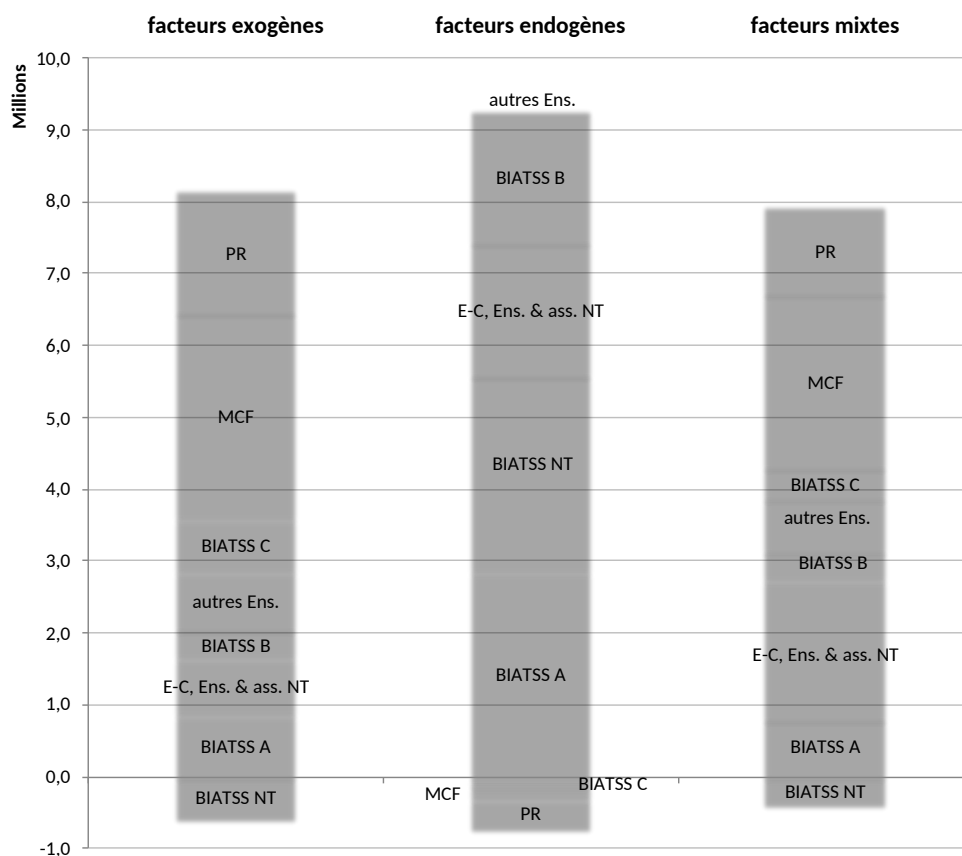
Graphique 27 : Poids des facteurs endogènes, exogènes et mixtes (en %) dans l'évolution de la MS entre 2016 et 2019 par catégories de personnel classées par ordre décroissant du montant de la hausse de leur MS respective (en euros)



Source : données OREMS - traitement IGÉSR

Le graphique ci-dessous complète le précédent en consolidant les variations de chacune des huit catégories d'emplois pour les trois familles de facteurs de croissance de la MS. Il permet de souligner les effets les plus significatifs de chaque facteur de croissance sur les différents corps de personnels.

Graphique 28 : Variations de la MS des huit catégories d'emplois réparties selon les facteurs endogènes, exogènes et mixtes (en M€)



Source : données OREMS - traitement IGÉSR

2.4.7. La croissance de la masse salariale est élevée sous l'effet volume, comparée à six universités de même profil

Dans la continuité du travail comparatif (voir *supra*) effectué avec son échantillon d'universités, la mission a recueilli des éléments⁵⁴ sur l'évolution de la masse salariale et des ETPT de ces établissements. À partir de ces données, elle a calculé l'évolution de la masse salariale des sept universités liée à trois facteurs dont deux réunis : la variation des effectifs (l'effet volume⁵⁵) et la variation conjointe (l'effet prix-structure⁵⁶) de la structure des emplois (l'effet structure) et/ou de la rémunération versée à chaque agent toutes choses égales par ailleurs (l'effet prix).

La comparaison de l'évolution de la masse salariale de ces universités entre 2016 et 2019 fait apparaître les constats suivants :

- une progression plus forte de la masse salariale pour l'UGA et l'université de Strasbourg (+ 7 %) ;
- les trois universités qui voient leur effet volume négatif sont celles dont la variation globale de MS est la plus faible ;
- l'effet volume explique entre 40 à 60 % de la croissance de la MS de quatre universités dont la variation globale de MS est la plus forte.

Tableau 16 : Poids de l'effet volume et l'effet prix-structure dans la variation de la MS entre 2016 et 2019

	effet volume	effet prix-structure	Δ MS	Δ MS en %
Université de Strasbourg	49%	51%	23 054 009 €	7%
Aix Marseille université	-28%	128%	18 915 713 €	4%
Université de Bordeaux	-83%	183%	14 115 740 €	4%
Université de Lorraine	41%	59%	28 214 773 €	6%
Sorbonne Université	-154%	254%	11 305 450 €	2%
Université de Montpellier	45%	55%	18 426 771 €	6%
Université Grenoble Alpes	42%	58%	25 683 245 €	7%

Source : données OREMS - présentation IGÉSR

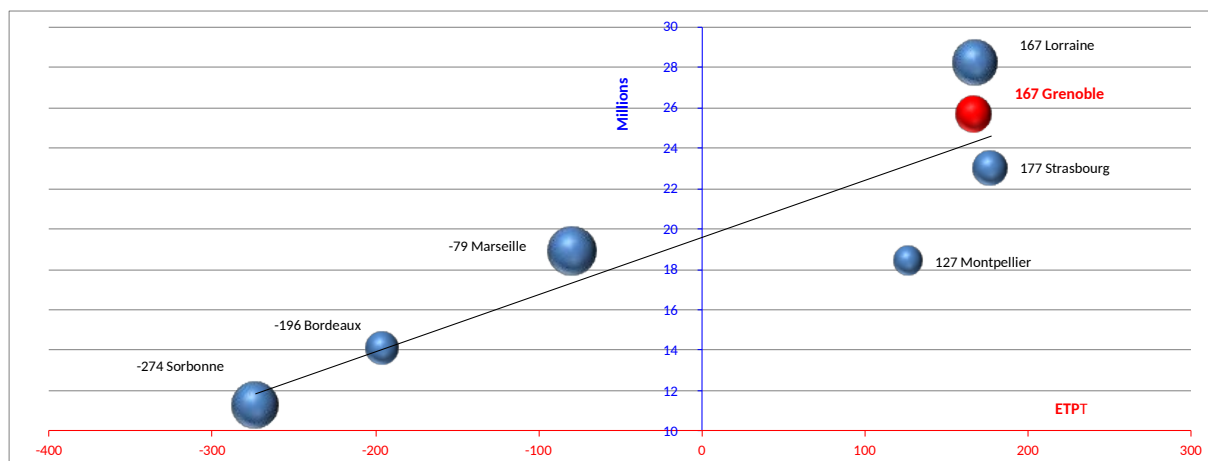
L'impact de l'effet volume de la variation des ETPT sur la variation de la masse salariale est illustré sur le graphique ci-dessous. L'UGA, avec une hausse de + 167 ETPT, voit sa masse salariale augmenter de + 25,7 M€.

⁵⁴ Données OREMS, source MESRI-DGRH. Pour l'UGA ; elles peuvent être légèrement différentes de celles retraitées par la mission dans le rapport.

⁵⁵ Il est égal au taux de variation des effectifs en ETPT. Sur une période n - (n + 1), l'effet volume = [nombre ETPT (n+1) - nombre ETPT n] x coût moyen de l'ETPT n. Il correspond en grande partie aux facteurs endogènes décrits *supra* dans ce rapport.

⁵⁶ Il est égal au taux de variation de la masse salariale dont est retranché l'effet volume. Ou sur une période n - (n + 1) ; l'effet prix = [coût moyen ETPT (n + 1) - coût moyen ETPT n] x [nombre ETPT (n + 1)]. Il correspond aux facteurs exogènes et mixtes décrits dans ce rapport auxquels il faut ajouter l'impact de la variation du montant des primes.

Graphique 29 : Évolution comparée de la variation des ETPT et de la masse salariale (en millions d'euros) entre 2016 et 2019



La taille des bulles est proportionnelle au montant de la masse salariale des universités en 2019.

Source : données OREMS - présentation IGÉSR

Points clés

Le poids relatif des différents facteurs qui expliquent l'augmentation de la masse salariale de l'université est équilibré : 36 % pour les facteurs endogènes, 32 % pour les facteurs exogènes et les facteurs mixtes.

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

Les facteurs exogènes expliquent 42 % (soit + 7,4 M€) de l'augmentation de la masse salariale des personnels titulaires, les facteurs mixtes (INM), 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 des 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.

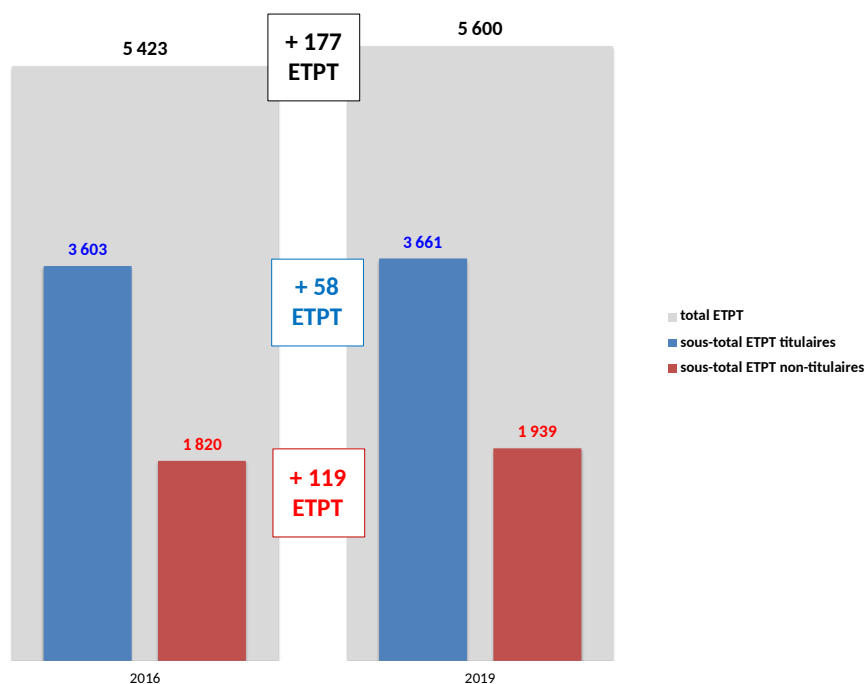
Des constats de la forte variabilité des facteurs de compréhension de la croissance de la masse salariale il ressort cinq observations principales :

- la dynamique des activités de recherche et des financements associés (Iindex) qui se traduit par une hausse importante des ETPT des 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 ;
- la totale dilution de l'effet des autres mesures prises dans le cadre du PRE.

2.5. Le nombre d'ETPT augmente de 177 entre 2016 et 2019

Comme évoqué *supra*, le nombre d'ETPT a progressé de 177 unités⁵⁷ entre 2016 et 2019⁵⁸, cette augmentation concerne principalement les personnels non titulaires (+ 119 ETPT).

Graphique 30 : Augmentation annuelle des ETPT par l'UGA de 2016 à 2019



Source : données OREMS - traitement IGÉSR

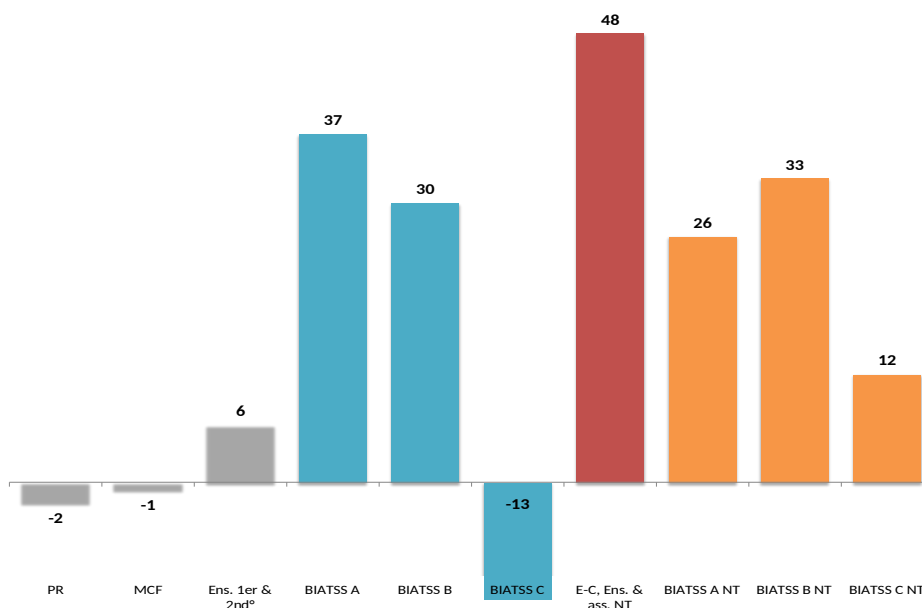
La hausse des ETPT des personnels contractuels se répartit entre les personnels BIATSS (+ 71) et les enseignants-chercheurs, enseignants et assimilés (+ 48).

Le nombre d'ETPT des personnels titulaires augmente de 58 : c'est principalement le résultat d'une forte hausse de 54 ETPT des personnels BIATSS.

⁵⁷ L'UGA, dans les données fournies sur l'évolution des ETPT, sur la même période, comptabilise une augmentation de + 205 ETPT (+ 49 ETPT titulaires ; + 156 ETPT non titulaires). Les différences s'expliquent par un suivi hors OREMS qui prend en compte les acomptes).

⁵⁸ À noter qu'en 2020, la progression des ETPT se poursuit en particulier avec l'intégration de la ComUE dans le cadre de la création de l'EPE (+ 19 ETPT personnels titulaires et + 68 ETPT de non titulaires).

Graphique 31 : Évolution des ETPT de l'UGA par catégories d'emplois entre 2016 et 2019



Source : données OREMS - traitement IGÉSR

La mission a rapporté au fil de l'analyse les divers éléments fournis par l'établissement permettant une meilleure compréhension des différentes hausses d'ETPT.

S'agissant des personnels non titulaires, la croissance est, logiquement, en grande partie due au développement des activités de recherche sous l'impulsion première des financements Idex : l'UGA, dans son suivi⁵⁹ des emplois consommés, indique des recrutements équivalents à environ 200 ETPT sur les trois années 2017, 2018 et 2019. À ceux-ci, il faut ajouter les emplois de contractuels (14 ETPT cumulés en 2019) créés notamment sur les financements obtenus au titre des divers dispositifs de la loi ORE (« oui si », places supplémentaires).

La direction de la recherche qui gère les recrutements contractuels et la masse salariale sur l'UB recherche n'effectue pas de suivi des ETPT ; la mission n'a donc pas pu obtenir des précisions sur les évolutions des ETPT spécifiques au domaine de la recherche. **Ce constat montre une réelle carence en matière d'outils de pilotage dans le suivi des emplois consommés dans cette direction et appelle sans doute à une réorganisation (et une redistribution des moyens RH) autour de la direction de l'aide au pilotage et à la qualité RH (DAPRH) afin de disposer d'un suivi sans faille sur l'ensemble des emplois consommés de l'établissement.**

Sur la même période, des postes de personnels non titulaires ont été supprimés : notamment l'université recense 28 suppressions au titre du plan Sauvadet et 31 gels dans le cadre du plan de retour à l'équilibre (dont 20 doctorants⁶⁰). Hors recherche, seuls les 11 ETPT du PRE auront permis une réduction de la masse salariale⁶¹.

Si pour la mission le solde positif des ETPT des non titulaires constitue un bon signal de la vitalité des activités recherche de l'université, il appelle néanmoins à s'assurer d'une politique de recrutement soutenable à court et moyen terme et ce, selon les sources de financement. Le recours à une cartographie des emplois et à un schéma pluriannuel de recrutements (ou non) semble ici indispensable.

⁵⁹ Suivi exercé à la direction de l'aide au pilotage et à la qualité RH (DAPRH).

⁶⁰ Des postes de doctorants que l'on retrouve dans les ETPT créés sur financement Idex.

⁶¹ Avec un coût moyen d'un ETPT d'un personnel non titulaire calculé par la mission à partir des données OREMS d'environ 38 000 €, la réduction serait de 420 K€ / an.

L'évolution des ETPT des personnels titulaires est contrastée entre la relative stagnation des emplois d'enseignants-chercheurs et enseignants (+ 3 ETPT) entre 2016 et 2019 et la très forte augmentation des emplois de personnels BIATSS.

Pour les enseignants, c'est l'effet conjugué des gels d'emplois au titre du PRE (- 9 ETPT⁶²) et des transformations d'emplois, principalement d'enseignants-chercheurs (MCF) en enseignants du second degré.

Pour les personnels BIATSS, la mission, comme déjà mentionné *supra*, a relevé les 28 titularisations (5 catégories A, 7 B et 16 C) dans le cadre de l'application de la loi Sauvadet, les emplois dits « Fioraso » (12,4 ETPT) créés entre 2016 et 2019 et les seize⁶³ transformations d'emplois en solde des opérations de rehaussement et déclasserement entre 2016 et 2020. L'établissement a gelé 12 ETPT⁶⁴ de personnels BIATSS dans le cadre du PRE. L'ensemble de ces opérations a pour conséquence une hausse des emplois travaillés à laquelle il faut ajouter des créations qui n'entrent pas dans les dispositifs détaillés ci-dessus, pour comprendre l'augmentation nette de 54 ETPT dans un contexte post fusion ou la rationalisation et la convergence des organisations aurait pu permettre de dégager des marges de manœuvre.

Ces évolutions différenciées, voire opposées, selon les catégories de personnels titulaires ont pour conséquence une hausse de 58 ETPT en trois ans, soit un coût⁶⁵ brut d'environ 4 M€ / an et ce, malgré le déploiement du plan de retour à l'équilibre (au total - 21 ETPT gelés sur ces trois années⁶⁶) dont les effets ont été contrebalancés par les diverses mesures RH dont des créations.

En rapprochant les évolutions des ETPT et de la masse salariale (graphique ci-dessous), l'observation des courbes met en évidence une certaine corrélation entre la variation du nombre d'ETPT et celle des charges de personnel par catégories d'emplois, à l'exception des PR, des MCF et des personnels BIATSS C qui voient leur masse salariale respective progresser alors que leur nombre d'ETPT diminue (c'est à rapprocher des facteurs d'évolution de la MS analysés *supra*). Par ailleurs, l'on observe l'impact moindre de la croissance des ETPT des personnels BIATSS non titulaires sur la hausse de la masse salariale.

C'est assurément des éléments à prendre en compte par l'établissement dans sa réflexion et les choix à réaliser dans l'élaboration d'une politique volontariste de maîtrise des emplois.

⁶² Avec un coût moyen annuel évalué en 2019, à 97 000 € pour les enseignants-chercheurs et enseignants, la réduction de la masse salariale serait d'environ 900 K€ / an.

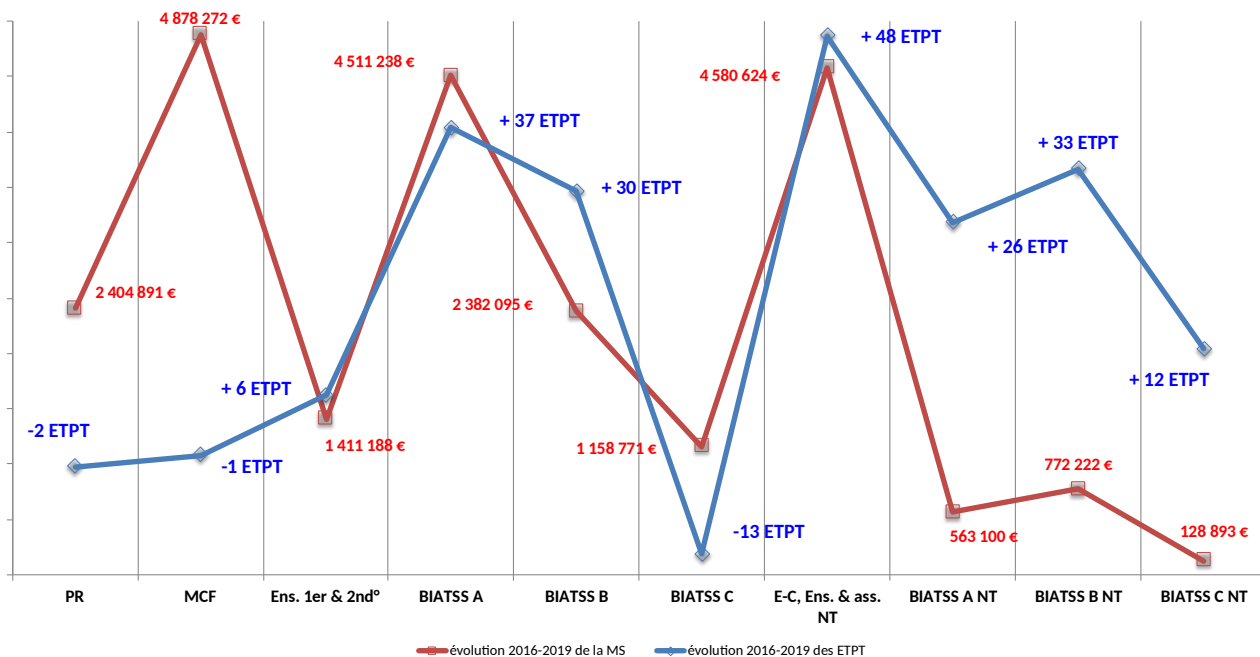
⁶³ Au final, 12 emplois de catégorie C et 13 B rehaussés et 9 de catégorie A déclassés.

⁶⁴ Avec un coût moyen annuel évalué en 2019 à 55 000 € pour les personnels BIATSS titulaires, la réduction de la masse salariale serait d'environ 660 000 €.

⁶⁵ La mission a retenu pour ce calcul la moyenne des coûts moyens des emplois des enseignants autres qu'enseignants-chercheurs et des emplois de personnels BIATSS A et B à partir des données OREMS.

⁶⁶ Le PRE initial prévoyait le gel de 94 ETPT (43 personnels BIATSS et 51 enseignants) entre 2017 et 2020. Ce plan a subi des allègements suite aux résultats comptables positifs 2017 et 2018. Il est réactivé à partir de 2021.

Graphique 32 : Comparaison de l'évolution des ETPT et de la masse salariale (en €) de l'UGA entre 2016 et 2019



Source : données OREMS - traitement IGÉSR

Points clés

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 des 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 d'une croissance des ETPT des non titulaires due en grande partie au développement des activités de recherche notamment avec les financements Idex.

Néanmoins la mission invite l'UGA à remédier au plus vite à l'absence de pilotage des ETPT consommés en recherche ; une carence qui nécessite selon nous, une réorganisation (et une redistribution des moyens RH) autour de la direction de l'aide au pilotage et à la qualité RH (DAPRH) afin de disposer d'un suivi sans faille sur l'ensemble des emplois consommés de l'établissement.

Les diverses mesures RH (dont des créations) concernant les personnels titulaires notamment les personnels BIATSS ont eu pour conséquence une forte hausse des 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.

3. Les conditions et modalités à mettre en œuvre afin de retrouver un équilibre financier et une soutenabilité budgétaire à moyen terme

Compte tenu de sa 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'Idex ne doivent pas occulter.

3.1. L'objectif suppose une trajectoire financière partagée au sein de l'établissement

Les difficultés structurelles rencontrées par l'UGA ne peuvent pas se résoudre avec la seule reprise et finalisation du plan de retour à l'équilibre 2017-2020 (après son allègement en 2019 et 2020). L'établissement, comme il a su le faire précédemment, doit concevoir une nouvelle stratégie financière qui

associe son ambition de développement à un nécessaire retour à l'équilibre budgétaire. Selon la mission, trois principes doivent guider la démarche :

- la définition de jalons temporels et de cibles doit être proposée par la direction de l'établissement et expliquée, pour être partagée par l'ensemble de la communauté universitaire et notamment les composantes et laboratoires ;
- la déclinaison de ces objectifs dans un plan de retour à l'équilibre adopté par le conseil d'administration (CA) doit constituer une feuille de route qui engage tous les acteurs de l'institution ;
- le PRE doit idéalement permettre à chacun d'identifier la part d'effort qui lui revient et de mesurer le caractère supportable de celui-ci.

La mise en œuvre du plan de retour à l'équilibre devrait être assurée par un pilotage politique et technique rigoureux et formalisé :

- avec des instances dédiées :
 - un comité de pilotage sous la direction du président doit associer le vice-président (VP) en charge des finances, les VP formation et recherche, le DGS, le DAF, la DRH, le responsable du pilotage, l'agent comptable et des représentants des directeurs de composantes et de laboratoires. Son rôle est de veiller, à partir de la production de tableaux de bord, au respect des trajectoires fixées et de leurs délais de mise en œuvre,
 - un comité opérationnel, placé sous la responsabilité du VP en charge des finances et du DGS, composé *a minima* du DAF, de la DRH, du directeur de la recherche et de responsables du pilotage dont la directrice de l'aide au pilotage et à la qualité RH ; l'association d'un ou deux responsables administratifs de composante serait judicieux. Il décide des outils de suivi, des ajustements et propose des mesures à prendre (par le président, le CA ou le conseil académique) pour assurer atteindre les objectifs du PRE.
- avec des outils adaptés.

Sans doute est-ce sur ce point que l'université est appelée à fournir un effort conséquent tant sa capacité à préparer et à suivre l'exécution de son budget se heurte à des limites qui doivent être dépassées.

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

3.2.1. Face aux enjeux de gestion, une évolution de l'architecture organisationnelle administrative est nécessaire

La nomination récente (18 janvier 2021) du directeur général des services (DGS), et des départs effectifs ou annoncés d'autres cadres supérieurs constituent pour la mission une opportunité de réfléchir à des évolutions organisationnelles susceptibles de renforcer la capacité d'appui auprès de l'équipe politique pour le déploiement de son projet et des différents chantiers à conduire :

- Une structuration des directions plus resserrée autour du DGS

L'organisation gagnerait à être simplifiée dans une logique d'efficacité et de visibilité en supprimant le niveau « des directions générales déléguées ». Il s'agirait de regrouper dans un ensemble fonctionnel cohérent, des directions administratives dont les activités ont (ou doivent avoir) de très fortes interactions entre-elles. Chaque ensemble ou pôle administratif, serait encadré par un directeur général adjoint des services appelé à travailler en direct avec le DGS et les vice-présidents. Le nombre et le périmètre de ces pôles sont à apprécier *in situ* mais ils doivent pour le moins s'articuler autour des fonctions (de support et de soutien) stratégiques aux missions de l'université : formation ; recherche ; finances et achats ; ressources humaines ; patrimoine ; pilotage ; communication et vie institutionnelle (dont les affaires juridiques) ; direction des systèmes d'information ; direction de la documentation. À cette dizaine de pôles et directions, il faut ajouter une direction des services comptables dont le périmètre serait défini dans une convention de partenariat entre le président de l'université et l'agent comptable.

- Un positionnement et une implication plus fortes de l'agent comptable dans la gouvernance administrative et de l'établissement

Pour la mise en œuvre de sa stratégie économique, l'UGA doit être en mesure de solliciter l'ensemble des services qui sont acteurs de la chaîne financière. Ainsi, la mission s'interroge sur le positionnement et l'implication de l'agent comptable au sein du processus de construction et de suivi budgétaire. Une mise en œuvre aboutie de la GBCP implique en effet qu'ordonnateur et comptable travaillent en parfaite intelligence dans le cadre d'un partenariat quotidien sur l'ensemble des processus financiers, budgétaires et comptables.

La mission rappelle que l'agent comptable est partie prenante de la direction de l'établissement où son avis est indispensable sur les questions financières et comptables. En outre, compte tenu de son expertise en matière d'analyse économique des activités de l'établissement, l'agent comptable collabore étroitement avec le directeur général des services et ses services notamment en charge du pilotage et des finances.

- Un positionnement plus affirmé et un renforcement d'un pôle finances et achats

Le renforcement des moyens humains de la fonction financière centrale paraît à la mission indispensable de manière à développer et réunir les fonctions d'analyse et d'étude sur l'ensemble du domaine budgétaire de l'UGA, y compris celui de la formation et de la recherche. Deux missions essentielles sont à repenser pour plus d'efficacité et en articulation avec les autres pôles et directions : l'organisation de la gestion budgétaire de l'ensemble des activités de l'établissement y compris des projets portés par l'UGA (Opération Campus, Investissements d'avenir...) et le suivi, l'analyse et le pilotage du budget en lien avec l'ensemble des structures de l'établissement pour permettre une meilleure optimisation des ressources financières.

- Un renforcement plus transverse des fonctions de pilotage

La mission n'a pas approfondi l'organisation des différentes fonctions supports ou de soutien, notamment celle du pilotage. Néanmoins elle s'est heurtée à la difficulté d'obtenir certaines données notamment celles relatives au suivi des ETPT des personnels gérés par la direction de la recherche. Comme indiqué *supra* ce constat appelle à une réorganisation (et une redistribution des moyens RH) autour de la direction de l'aide au pilotage et à la qualité RH afin de disposer des outils de pilotage indispensables. Celle-ci doit s'inscrire dans une vision plus efficace en mobilisant des compétences et des expertises diverses et complémentaires dans une même structure.

3.2.2. Une réorganisation de la chaîne financière est requise pour gagner en efficacité

En parallèle d'une simplification et d'une modernisation des procédures financières et de la dématérialisation de tous les actes de gestion, l'UGA ne peut s'affranchir d'une analyse de l'organisation financière de l'établissement. Cette réorganisation portée par l'équipe politique vise à contribuer à une utilisation plus efficace des ressources allouées, en tenant compte à la fois des forts enjeux des missions de formation et de recherche et des contraintes croissantes sur les fonctions support.

En effet, les services comptables et financiers centraux sont soumis à une réglementation évolutive et toujours plus complexe. La réussite du projet de réorganisation est conditionnée par le bouleversement des habitudes et des contraintes et rigidités culturelles pour imaginer des structures innovantes, plus efficaces tout en respectant la réglementation.

L'équipe de gouvernance devra définir une organisation cible avec des objectifs clairs et partagés. C'est l'ensemble de la chaîne des opérations qui devra être revue en tenant compte de l'interdépendance des flux du circuit budgétaire et comptable.

La mise en place d'un service facturier en a été la première étape à l'UGA. Les étapes suivantes visent à la création d'un service centralisé de la recette à l'agence comptable ainsi que de plateformes de gestion mutualisée (centres de services partagés) au sein des composantes (notamment dans le cadre de la nouvelle structuration née avec l'EPE), voire des services centraux non financiers.

Au préalable, un recensement exhaustif des fonctions administratives et la conception d'une cartographie détaillée des activités seront réalisés.

En outre, la sécurisation des actes de gestion et le niveau d'expertise requis pour traiter les sujets financiers passe par une professionnalisation accrue. Il s'agit de limiter le nombre d'acteurs sur le circuit financier, de les former et de trouver des profils professionnels adaptés à partir de fiches de postes précises en phase avec le besoin réel. L'incitation à la mobilité interne peut également être encouragée. Les ressources économisées sur l'ensemble de la chaîne pourront être redéployées sur d'autres missions.

En parallèle, un accompagnement à la conduite du changement, en associant tous les protagonistes, est essentiel pour limiter les risques psychosociaux.

L'évaluation des bénéfices d'une nouvelle organisation n'est pas immédiate et une communication adéquate est à prévoir afin que la communauté universitaire prenne conscience des objectifs à atteindre.

3.2.3. Le développement de l'université appelle à un pilotage budgétaire infra et pluriannuel

La mise en œuvre de la GBCP a été perçue comme une réforme technique par l'UGA alors que son objectif est de permettre un pilotage budgétaire homogène, une meilleure visibilité pluriannuelle des engagements et de leurs conséquences financières et une appréhension directe de la trésorerie, pour une meilleure maîtrise budgétaire.

C'est pourquoi l'UGA se doit de mobiliser les outils proposés par la GBCP pour réaliser un pilotage budgétaire pluriannuel en phase avec sa stratégie.

La mission invite l'université à analyser sa structure budgétaire pour adapter la taille et le nombre des centres de responsabilité budgétaires (CRB), qui correspondent aux ordonnateurs (principaux, secondaires et délégués) et des services opérationnels afin d'éviter une trop grande dispersion des crédits. En outre, la gouvernance doit pouvoir disposer de crédits non affectés suffisants afin de gérer les projets imprévus au budget sans avoir besoin de faire voter un BR.

Avant chaque prévision budgétaire, l'analyse de l'exécution budgétaire détaillée par CRB, y compris au niveau de la recherche, est indispensable pour permettre une politique d'allocation des moyens adaptée aux besoins et à l'activité réelle de chaque CRB.

L'UGA peut également s'appuyer sur les outils de la GBCP pour modifier son calendrier budgétaire de fin d'année. Ainsi, l'exécution des crédits de paiement peut être autorisée jusqu'au 31 décembre et l'exécution d'autorisations d'engagement interrompue pour des raisons techniques que quelques jours en fin d'année. Cela ouvre de nouvelles possibilités aux gestionnaires de crédits ; en retour, il peut leur être demandé un meilleur lissage de leurs actes et un effort de programmation annuel et pluriannuel. Cette évolution de la gestion, autorisée par une vision pluriannuelle, sécurise les services opérationnels et leurs gestionnaires sur le devenir de leurs crédits et permet de ne plus constater de consommation accélérée, et parfois inutile, de crédits en fin d'année.

Ce processus induit alors la possibilité de supprimer les risques de pertes de crédits en fin d'année et invite, en outre, à substituer à la pratique des reports une pratique de déprogrammation / reprogrammation qui donne une nouvelle portée au vote du budget rectificatif de l'année N en relation avec le budget initial de l'année N+1.

En ce qui concerne la trésorerie, l'UGA n'a pas encore perçu l'intérêt de tracer certaines opérations pour en réaliser un suivi pluriannuel précis et améliorer ainsi la projection de la situation financière à moyen terme. En outre, en isolant les recettes et les dépenses programmées pour un exercice donné, l'université pourra fiabiliser le tableau de trésorerie annuel et identifier les décalages liés à ces opérations.

Ce suivi pluriannuel passe par l'amélioration de la qualité des tableaux 9 et 10 de la liasse budgétaire pour développer un pilotage politique et stratégique. Cela permettra également de justifier les éléments produits lors du dialogue stratégique et de gestion.

Enfin, les services financiers et comptables peuvent également progresser sur le suivi de la trésorerie infra-annuelle en analysant mensuellement les flux de trésorerie pour anticiper les dates d'encaissement et piloter les dates de décaissement pour éviter tout risque de difficultés de trésorerie.

3.2.4. Avec une comptabilité analytique développée, l'UGA maîtriserait mieux son environnement économique pour lui permettre d'exercer pleinement son autonomie stratégique

Dans le cadre de la préparation du budget, le tableau 3 de la liasse budgétaire permet de retracer les missions de l'organisme et ses activités (dépenses par destination et recettes par origine) et de traduire la stratégie politique de l'établissement. Mais la gouvernance de l'UGA ne s'est pas emparée de ce dispositif qui a pourtant comme ambition d'être un instrument privilégié de pilotage⁶⁷.

L'établissement a ainsi tout intérêt 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 (DGESIP) du ministère dans le cadre du projet de connaissance des coûts des activités (P2CA).

Le dossier, s'il est poursuivi, permettrait à la gouvernance de disposer d'une approche systématisée d'analyse de ses activités et de leurs coûts afin de connaître ses marges de négociation en lien avec une tarification de ses services adaptée aux réelles charges supportées.

En s'emparant pleinement du P2CA, la gouvernance disposerait d'outils supplémentaires pour engager une réflexion et un dialogue sur l'allocation interne des moyens tant au niveau des UFR que des laboratoires. En s'appuyant sur des données de gestion fiables, elle renforcerait alors son autonomie stratégique en choisissant et pilotant les projets dont la soutenabilité économique est démontrée.

Avec un modèle économique abouti et partagé, l'UGA aurait davantage de facilités à suivre ses charges de fonctionnement, voire les réduire, tout en adaptant ses produits, notamment ses ressources propres. L'exploitation du P2CA permettrait aussi de disposer d'une photographie des grands équilibres économiques de l'UGA. Cela donnerait une base de travail fiable pour choisir et piloter les projets politiques.

3.2.5. La contribution des activités en développement, en particulier la recherche, sont à adapter pour viser un équilibre économique de l'UGA soutenable

Un travail est en cours concernant l'attribution des prélèvements constitutifs des frais de gestion et frais d'infrastructure, avec une réflexion sur l'augmentation et la destination de ceux liés aux contrats de recherche. Actuellement, ils s'élèvent de 4 % à 15 % en fonction du type de contrat.

Même si la comparaison avec d'autres universités de même typologie est rendue difficile en raison des différentes modalités de gestion des contrats de recherche, il s'avère que la plupart appliquent un taux de 15 %. Mais contrairement à la pratique de l'UGA qui alloue le gain de ces prélèvements à la direction de la recherche, voire aux laboratoires, les autres universités reversent l'essentiel de ces prélèvements au budget central. Cela permet, notamment, de financer les charges de gestion des services support à hauteur de l'activité engendrée par la gestion et le suivi des contrats de recherche.

L'UGA a fixé les frais d'infrastructure sur les laboratoires à 24 € / m² avec une restitution des produits à la direction du patrimoine.

L'UGA est encouragée à revoir les modalités d'attribution de ses prélèvements afin d'équilibrer son modèle économique à partir de la comptabilité analytique comme évoqué dans le § 3.2.4. L'équipe de gouvernance pourra alors décider, sur des bases fiables, des taux de prélèvement des frais de gestion et du montant au m² des frais d'infrastructure à facturer aux laboratoires. Ces produits pourront alimenter les budgets des services qui supportent également des charges de gestion importantes et croissantes liées à l'activité de ces derniers.

⁶⁷ L'article 178 du décret GBCP précise que les dépenses sont présentées par nature et par destination. La qualification des destinations est en principe propre aux organismes mais peut tenir compte de la structuration du programme budgétaire dont celui-ci relève de manière à assurer une cohérence des données, et est décidée en accord avec les tutelles (cf. recueil des règles budgétaires).

L'article R. 719-54 du code de l'éducation dispose que le ministre chargé de l'enseignement supérieur détermine la nomenclature des destinations de dépenses, en cohérence avec les actions des programmes ministériels qui les financent.

La nomenclature des dépenses par destination pour les EPSCP comprend dix-sept destinations dont quatorze couvrent la formation initiale et continue (avec deux destinations spécifiques pour l'immobilier et pour le pilotage et la fonction support) et trois concernent les étudiants. Le rapport IGAENR n° 2019-065 de septembre 2019 soulignait déjà cette problématique.

Il appartient au ministère de faciliter la tâche des établissements en actualisant la liste des destinations.

La mission constate également que le budget de la recherche est trop cloisonné ce qui ne permet pas à la direction des finances d'avoir un suivi et un contrôle sur l'intégralité du budget de l'UGA. Cette situation nuit à la consolidation et à la lisibilité budgétaire d'autant que de nombreux contrats pluriannuels sont gérés par la direction de la recherche. Comme cela a été souligné par la mission, la dispersion de l'information financière ne permet pas de s'assurer de la soutenabilité du modèle économique, ce qui constitue un frein à un pilotage budgétaire opérant.

3.2.6. Le développement de la maîtrise des risques financiers passe par le renforcement du contrôle interne et de l'audit interne

Le décret sur la GBCP prévoit l'obligation du déploiement d'un dispositif de contrôle interne budgétaire (CIB) et de contrôle interne comptable (CIC). Le contrôle interne sur les champs budgétaire et comptable concourt directement à la qualité des comptes de l'organisme et la performance de sa gestion. Aussi, la mise en place des dispositifs de maîtrise des risques doit faire partie des objectifs prioritaires de l'UGA.

Avec la mise en œuvre de la GBCP et de la fusion, les procédures et processus doivent être formalisés et complétés de logigrammes par mission et de modes opératoires techniques qui précisent clairement les tâches des uns et des autres. Une cartographie des risques par thématique permettra d'identifier les points faibles et d'y remédier.

Ainsi, pour faciliter le pilotage de l'établissement, l'organisation choisie (cf. § 3.2.2) doit permettre de supprimer les redondances et de fiabiliser les données, en s'appuyant sur le contrôle interne et l'audit interne.

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

Les analyses de la mission ont montré la progression importante des dépenses de masse salariale. Une progression beaucoup plus rapide que celle de la SCSP, qui génère une hausse du besoin de financement et que la croissance des ressources propres mobilisables pour couvrir ces charges, ne peut endiguer. La distorsion entre charges et recettes a pour conséquence, aujourd'hui, de fragiliser les équilibres financiers et peut à court ou moyen terme empêcher la soutenabilité économique du développement de l'établissement.

3.3.1. Construire une stratégie financière avec un focus spécifique hors recherche

Comme souligné précédemment dans le rapport, la trajectoire à définir doit s'appuyer sur des indicateurs construits dans un premier temps distinctement entre recherche et hors recherche. En effet, la très forte dynamique du secteur de la recherche sous l'impulsion de l'Idex constitue un biais dans les analyses de la situation de l'UGA et dans les projections pour assainir la situation économique.

Hors recherche, le premier objectif serait de gommer les déséquilibres cumulés sur les dernières années entre les dépenses de personnels et les ressources disponibles. Sur la période 2016-2019, la mission a évalué cet écart à environ 10 M€. Le deuxième objectif devrait 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 %, représentant sur la masse salariale de 2020, un montant de 1,8 M€.

Outre ces objectifs macroscopiques, le croisement de plusieurs indicateurs peut permettre d'affiner et de définir la cible à atteindre. Comme utilisé dans notre analyse y compris comparative avec des universités de profil comparable, le poids des charges de personnels par rapport aux produits encaissables en est un ou encore le montant des ressources propres encaissées par étudiant.

Par ailleurs l'université peut construire sa stratégie financière par rapport à son besoin de financement de ses investissements. Elle mise sur des financements externes ce qui semble de bonne politique vu la situation financière et la faiblesse de ses ressources comparativement aux autres établissements du panel de comparaison. Néanmoins, le développement de l'UGA est conditionné à une politique d'investissement ambitieuse à commencer en soutenant durablement l'effort en matière de dépenses pluriannuelles de « gros entretien renouvellement » (GER). Aussi elle devra rétablir progressivement sa capacité d'autofinancement

à un niveau qui lui offre une autonomie financière à la hauteur d'un établissement d'enseignement supérieur et de recherche de cette importance.

3.3.2. Des leviers envisageables

De multiples leviers pour rompre avec cette situation sont possibles entre réduire les charges et augmenter les recettes. Il appartient à l'UGA de reprendre et d'adapter son plan de retour à l'équilibre afin de calibrer l'effort à consentir pour sécuriser financièrement l'établissement.

Le PRE bâti en 2017 prévoyait de nouvelles recettes ou des économies pour un montant de 13 M€. Au cœur du plan, une réduction de 2,3 % de la masse salariale (- 6,9 M€) obtenue par le gel d'emplois sur trois ans (95 gels dont 44 personnels BIATSS et 51 enseignants-chercheurs et enseignants). Les données communiquées par l'établissement et reprises dans la présente étude sur les emplois montrent que la cible est loin d'être atteinte (une trentaine d'ETPT gelés fin 2019) et surtout que les effets des gels ont été annihilés par les diverses mesures RH prises, dont des créations. Quelle que soit l'ampleur des nouvelles décisions visant des économies RH comme la mise en réserve d'emplois, l'effort consenti doit s'accompagner d'une politique rigoureuse de contrôle et de suspension de toutes mesures en parallèle qui aurait pour conséquence la hausse de MS à court ou plus long terme.

Une amplification du plan de retour à l'équilibre sera difficile à éviter, ce qui implique la recherche d'économies à réaliser, entre autre, 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*), de gagner en technicité mais aussi de réduire les emplois consommés.

La mission n'a pas réalisé un diagnostic financier et économique de l'offre de formation de l'UGA. Néanmoins elle a relevé dans ses audits l'intention de l'université d'un cadrage de certaines formations afin de réduire les charges d'enseignement de 6 % en moyenne, ce qui permettrait une économie annuelle d'environ 1,8 M€.

Cet objectif doit s'articuler avec un travail sur l'optimisation des ressources enseignantes (nature des emplois en adéquation avec les besoins pédagogiques et pas uniquement ceux de la recherche, poids du référentiel des activités, potentiel enseignant réellement disponibles, coût des décharges, etc.).

En parallèle, l'UGA doit impérativement transformer ses équilibres économiques comme précisé ci-dessus (cf. § 3.2.4 et 3.2.5). Elle ne peut pas soutenir un modèle dans lequel 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 modalités de fonctionnement adoptées avec la création de l'EPE, le tout 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 similaire à des universités de sa catégorie.

Conclusion

L'Université Grenoble Alpes est une université dite de recherche intensive reconnue internationalement pour la qualité de ses travaux de recherche. Son ambition légitime est forte d'incarner « *une université internationale, éco et socio responsable* ».

L'université d'aujourd'hui, fruit en cinq ans d'une fusion de trois universités et de la construction d'un établissement expérimental réunissant université, ComUE, Institut polytechnique, Institut d'études politiques et École nationale supérieure d'architecture, est inscrite dans une démarche et une dynamique de conduite du changement, y compris de culture professionnelle, de rupture pour des organisations complexes et installées depuis de nombreuses années. Ce processus de fusion puis de regroupement nécessite du temps de construction des nouvelles organisations, du temps d'adaptation et des compromis notamment en matière de politique sociale. À l'évidence, l'UGA est totalement immergée dans ce cycle de transformation, phase critique de la mise en œuvre de son projet.

Néanmoins, son potentiel scientifique et académique, sa capacité à se saisir, porter de grands projets, nationaux ou locaux, et à les soutenir lui permettent de nombreux succès en terme de fonds compétitifs nationaux et internationaux. Ainsi cette grande université ne devrait pas structurellement connaître de difficultés financières.

La situation dégradée et anormale observée est la résultante d'une maîtrise insuffisante du pilotage budgétaire, du pilotage des charges notamment de masse salariale et d'une carence dans l'adaptation du modèle économique au développement des activités de l'université recomposée. Le débat autour du financement du GVT par l'État n'est donc pas l'explication centrale comme l'a démontré l'approche par les facteurs exogènes, endogènes ou mixtes de croissance de la masse salariale proposés par la mission.

L'université se doit de définir une politique économique à la hauteur du cap à franchir pour se repositionner durablement dans une trajectoire lui donnant les marges budgétaires utiles à la mise en œuvre de son plan stratégique 2021-2024.

Les objectifs, les jalons et les réalisations du plan de retour à l'équilibre et à la soutenabilité économique de l'UGA pourraient nourrir le dialogue stratégique et de gestion avec l'État et pourraient constituer le socle d'un engagement contractuel.



Philippe BÉZAGU



Olivier ENGEL

Annexes

Annexe 1 :	Lettres de saisine et de désignation	63
Annexe 2 :	Partie non communicable (art. L. 311-6 CRPA)	65

Lettres de saisine et de désignation



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

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction générale
de l'enseignement supérieur
et de l'insertion professionnelle**

Service de la stratégie
de contractualisation, du
financement et de
l'immobilier
Sous-direction du
financement de
l'enseignement supérieur
Département d'analyse financière
des établissements
DGESIP B2-3
n° 2020 - 0043
Affaire suivie par :
Catherine Pasquay
Tél : 01 55 55 8467
Mél : catherine.pasquay@enseignementsup.gouv.fr

1 rue Descartes
75231 Paris SP 05

Paris, le **29 SEP. 2020**

La directrice générale de l'enseignement supérieur, et
de l'insertion professionnelle

à

Madame la cheffe de l'inspection générale de
l'éducation, du sport et de la Recherche

Objet : Diagnostic économique de l'Université de Grenoble Alpes

Le président de l'Université Grenoble Alpes a appelé l'attention du ministère sur les difficultés financières de son établissement qui se concrétisent notamment par une dégradation de son résultat.

En vue d'accompagner et de soutenir cet établissement dans ses travaux de retour à l'équilibre budgétaire, nous souhaitons que vous procédiez à un diagnostic économique de l'université permettant une connaissance renforcée de la situation financière, une identification des marges de manœuvre et des leviers d'amélioration possibles.

L'université projette un déficit très prononcé ces prochaines années en raison, en grande partie, du GVT. Il est nécessaire de mieux cerner les sous-jacents de ce GVT et les autres éléments constitutifs de la trajectoire financière. La mission analysera également l'application et les effets du plan de retour à l'équilibre (PRE) défini en 2016 ainsi que les incidences des restructurations mises en œuvre par l'établissement et de leur accompagnement par le ministère.

Nous vous remercions de prendre contact avec le président de l'université afin d'affiner les points à analyser et d'associer les services de la DGESIP.

Compte tenu des difficultés rencontrées par l'établissement, je souhaite que cette mission intervienne dans les meilleurs délais. Vous me rendrez vos préconisations d'ici fin janvier 2021 avec vos premières propositions en novembre 2020, de façon à nourrir le dialogue stratégique et de gestion.

La directrice générale
de l'enseignement supérieur
et de l'insertion professionnelle

Anne-Sophie BARTHEZ

Section des rapports

N°20-21 046

Affaire suivie par :
Manuele Richard

Tél : 01 55 55 30 88
Mél : manuele.richard@igesr.gouv.fr

Site Descartes
110 rue de Grenelle
75357 Paris SP 07

Paris, le 1^{er} octobre 2020

La cheffe de l'inspection générale
de l'éducation, du sport et de la recherche

à

Madame la directrice générale de l'enseignement
supérieur, et de l'insertion professionnelle

Objet : Mission n° 20-21 046 Diagnostic économique de l'université de Grenoble Alpes

Référence : Votre courrier en date du 29 septembre 2020.

Par lettre visée en référence, vous avez souhaité que l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche effectue un diagnostic économique de l'université de Grenoble Alpes.

J'ai l'honneur de vous informer que j'ai désigné les inspecteurs généraux suivants pour effectuer cette mission :

M. Philippe Bézagu – philippe.bezagu@igesr.gouv.fr

M. Olivier Engel – olivier.engel@igesr.gouv.fr



Caroline PASCAL

CPI : M. Philippe Bézagu
M. Olivier Engel
M. Pascal Aimé, responsable du collège ESRI
M. Yves Poncelet, responsable du GEI Nouvelle Aquitaine
M. Philippe Santana, responsable du GEI Bretagne

Partie non communicable (art. L. 311-6 CRPA)

Table des graphiques

Graphique 1 : Les taux d'exécution budgétaires de 2018 à 2019 en distinguant budget initial et budgets rectificatifs (en %)	12
Graphique 2 : Les taux d'exécution des crédits de paiement par enveloppe de 2018 à 2019 en distinguant budget initial et budgets rectificatifs (en %)	13
Graphique 3 : Évolution des crédits de paiement et des recettes budgétaires 2016 à 2020 (en M€) .	14
Graphique 4 : Évolution de certains produits et charges de fonctionnement entre 2016 et 2020 (en M€)	17
Graphique 5 : Comparaison du financement sur ressources propres rapporté au nombre d'étudiants en 2019 de sept universités de même typologie	19
Graphique 6 : Comparaison du degré d'autonomie financière en 2019 de sept universités de même typologie	19
Graphique 7 : Structure budgétaire des charges du compte de résultat de 2016 à 2020	22
Graphique 8 : Structure budgétaire des produits du compte de résultat de 2016 à 2020	22
Graphique 9 : Évolution des indicateurs de la comptabilité patrimoniale 2016 à 2020 (en M€)	25
Graphique 10 : Évolution de la trésorerie mensuelle de 2016 à 2020 (en M€)	26
Graphique 11 : Évolution du solde budgétaire et des restes à payer de 2016 à 2020 (en M€).....	30
Graphique 12 : Évolution de la masse salariale de l'UGA entre 2016 et 2020, avec ou hors recherche, en M€	31
Graphique 13 : Évolution des charges de personnel et des produits encaissables pour la recherche entre 2016 et 2020 en M€	32
Graphique 14 : Évolution des charges de personnel et des produits encaissables hors recherche entre 2016 et 2020 en base 100	33
Graphique 15 : Évolution du poids de la masse salariale par rapport aux produits encaissables, hors recherche de 2016 à 2020 (en M€)	34
Graphique 16 : Évolution des charges de personnel hors recherche et de la SCSP entre 2016 et 2020 en M€	34
Graphique 17 : Évolution de l'écart entre les charges de personnel hors recherche et de la SCSP masse salariale entre 2016 et 2020 en M€	34
Graphique 18 : Poids des charges de personnels par rapport aux produits encaissables et des dépenses des personnels permanents par rapport aux charges de personnel en 2019 (en %)	35
Graphique 19 : Évolution des divers composants de la MS de 2016 à 2019 (en euros)	36
Graphique 20 : Poids des différents composants de la MS dans l'augmentation totale de la masse salariale de 2016 à 2019 (en %)	36
Graphique 21 : Augmentation de la MS par catégorie de personnels de 2016 à 2019 (en M€) et poids de cette hausse dans l'augmentation totale (en %)	39
Graphique 22 : Part des différentes catégories de personnel contribuant à la hausse de la MS par ordre décroissant entre 2016 et 2019 (en %)	40
Graphique 23 : Poids des facteurs exogènes, endogènes et mixtes (en euros et %) dans l'évolution de la MS entre 2016 et 2019 pour les personnels titulaires, non titulaires et pour tous les personnels ..	42
Graphique 24 : Part des principaux déterminants de l'évolution de la MS entre 2016 et 2019 (en € et en %)	43
Graphique 25 : Part des principaux déterminants de l'évolution de la MS des personnels titulaires entre 2016 et 2019 (en € et en %)	44

Graphique 26 : Part des principaux déterminants de l'évolution de la MS des personnels non titulaires entre 2016 et 2019 (en € et en %)	44
Graphique 27 : Poids des facteurs endogènes, exogènes et mixtes (en %) dans l'évolution de la MS entre 2016 et 2019 par catégories de personnel classées par ordre décroissant du montant de la hausse de leur MS respective (en euros)	47
Graphique 28 : Variations de la MS des huit catégories d'emplois réparties selon les facteurs endogènes, exogènes et mixtes (en M€)	47
Graphique 29 : Évolution comparée de la variation des ETPT et de la masse salariale (en millions d'euros) entre 2016 et 2019	49
Graphique 30 : Augmentation annuelle des ETPT par l'UGA de 2016 à 2019	50
Graphique 31 : Évolution des ETPT de l'UGA par catégories d'emplois entre 2016 et 2019	51
Graphique 32 : Comparaison de l'évolution des ETPT et de la masse salariale (en €) de l'UGA entre 2016 et 2019.....	53

Table des tableaux

Tableau 1 : Liste des réserves et observations émises par les CAC	9
Tableau 2 : La comparaison des crédits prévus au dernier BR par rapport à ceux du compte financier de 2017 à 2020	11
Tableau 3 : Évolution des crédits de paiement et des recettes budgétaires 2016 à 2020	14
Tableau 4 : Évolution de la valeur ajoutée de 2016 à 2020 (en €)	15
Tableau 5 : Évolution des différents postes de charges et de produits de 2016 à 2020 en €	16
Tableau 6 : Évolution de l'excédent brut de fonctionnement de 2016 à 2020 (en €)	18
Tableau 7 : Évolution du résultat de fonctionnement de 2016 à 2020	20
Tableau 8 : Comparaison du taux de couverture des charges d'amortissement par la neutralisation de sept universités de même typologie (2019)	20
Tableau 9 : Évolution du résultat net comptable de 2016 à 2020	21
Tableau 10 : Tableau de financement des investissements de 2016 à 2020 (en €)	24
Tableau 11 : Poids de la CAF dans le financement des investissements de l'UGA de 2016 à 2020	24
Tableau 12 : Analyse du degré de criticité de la situation financière de l'UGA de 2017 à 2020	27
Tableau 13 : Tableau des équilibres financiers de l'UGA de 2016 à 2020 (en €)	28
Tableau 14 : Taux d'encadrement (nombre d'étudiants par enseignant)	37
Tableau 15 : Déterminants de l'évolution de la MS par catégorie de personnel entre 2016 et 2019 (en euros)	46
Tableau 16 : Poids de l'effet volume et l'effet prix-structure dans la variation de la MS entre 2016 et 2019	48