



N° 1990

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018* (n° 1947),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 34

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :

ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE

Rapporteur spécial : M. FABRICE LE VIGOUREUX

Député

SOMMAIRE

Pages

SYNTHÈSE DES CHIFFRES CLÉS DE L'EXÉCUTION 2018 ET DES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION <i>RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR</i> SUR L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2018	7
A. UNE EXÉCUTION MAÎTRISÉE DES CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 150 <i>FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE</i>	8
1. Les moyens débloqués pour les universités.....	8
2. La répartition des crédits par actions.....	9
3. Quelques fragilités en matière de performance.....	10
B. L'EXÉCUTION DES DÉPENSES SUR LE PROGRAMME 231 <i>VIE ÉTUDIANTE</i>	11
II. LA GESTION DE LEUR MASSE SALARIALE PAR LES UNIVERSITÉS : LE DÉFI DE L'AUTONOMIE	13
A. LES CONDITIONS DE LA GESTION DE LEUR MASSE SALARIALE PAR LES UNIVERSITÉS	14
B. LA MASSE SALARIALE COMME CAUSE PRINCIPALE DES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES DE CERTAINES UNIVERSITÉS	16
C. LES OUTILS RELATIFS À LA GESTION PLURIANNUELLE DE LA MASSE SALARIALE SONT INSUFFISANTS	18
III. LA MISE EN PLACE DE LA CVEC	22
TRAVAUX DE LA COMMISSION	23
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	25

SYNTHÈSE DES CHIFFRES CLÉS DE L'EXÉCUTION 2018 ET DES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

De manière globale, l'exécution des crédits sur la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs) traduit une **grande conformité des prévisions par rapport à l'exécution**. 27,57 milliards d'euros ont été consommés, soit un taux d'exécution de 99,5 % par rapport aux prévisions, au niveau des crédits de paiement (CP). De la même manière, au niveau des autorisations d'engagement (AE), 27,74 milliards d'euros ont été ouverts en LFI pour 2018 et 27,47 milliards d'euros ont été consommés sur l'année.

Concernant l'enseignement supérieur (programme 150) et la vie étudiante (programme 231), on constate, entre 2017 et 2018, une augmentation significative des moyens pour le programme 150 (260 millions d'euros supplémentaires pour 13,13 milliards d'euros consommés) et une grande stabilité de ceux-ci pour le programme 231 (7 millions d'euros supplémentaires pour 2,65 milliards d'euros consommés). Le renforcement des crédits accordés aux universités a ainsi permis de créer **21 000 places supplémentaires pour la rentrée étudiante 2018, dont 17 000 à l'Université et 4 000 en BTS**. L'année 2018 a également été marquée par l'instauration de la contribution vie étudiante et de campus (CVEC). D'un montant de 90 euros, elle est payée par chaque étudiant non boursier auprès des CROUS et **a constitué un fort gain de pouvoir d'achat pour les étudiants et leurs familles**.

S'agissant du thème spécifique de contrôle choisi par le rapporteur spécial, à savoir **la gestion de leur masse salariale par les universités**, on note que les dépenses de personnel ont régulièrement augmenté et représentent, en 2018, près de 85 % des dépenses des universités (11 130 millions d'euros de masse salariale en loi de finances pour 158 059 ETPT dont 87 % sous plafond). Cependant, on constate une sous-consommation de 11 498 ETPT sous plafond État en 2017, accumulée sur plusieurs années. **Cette situation pose un problème de transparence et de suivi des crédits votés, dans le but précis de créer des emplois, par le Parlement**. Cela s'accompagne, en outre, de difficultés pour les universités à gérer efficacement et de manière pluriannuelle leur masse salariale.

Dans ce cadre, le rapporteur spécial propose de :

- développer des outils de gestion pluriannuelle d'emplois et de compétences (GPEC) performants dans tous les établissements,

- d'inclure systématiquement le coût du GVT et des autres mesures de masse salariale décidées par l'État dans le calcul de la subvention allouée aux universités ;

- et d'approfondir l'expérimentation en matière de dialogue stratégique et budgétaire pluriannuel entre les universités et l'État.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES SUR LES PROGRAMMES 150 ET 231 ENTRE 2017 ET 2018

Numéro et intitulé du programme <i>Prévision LFI y.c. FDC et ADP</i> Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2017	2018	2017	2018
150 – Formations supérieures et recherche universitaire	<i>13 279 420 686</i> 13 147 536 104	<i>13 467 798 685</i> 13 420 741 619	<i>13 256 850 526</i> 13 133 578 971	<i>13 459 178 856</i> 13 404 384 948
231 – Vie étudiante	<i>2 696 372 996</i> 2 642 659 004	<i>2 699 501 688</i> 2 643 752 790	<i>2 694 643 121</i> 2 643 728 854	<i>2 706 710 888</i> 2 650 574 099

Source : rapport annuel de performances 2018.

PRODUCTION SCIENTIFIQUE DES OPÉRATEURS DE LA MISSION

	Unité	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Prévision PAP 2018	2018 Prévision actualisée PAP	2018 Réalisation	2020 Cible PAP 2018
Part des publications de référence internationales des opérateurs de la mission dans la production scientifique mondiale	%	3,2	3,1	3,1	3,1	3,0 (valeur provisoire)	3,0
Part des publications de référence internationales des opérateurs de la mission dans la production scientifique européenne (UE 28)	%	11,2	11,0	11,0	11,0	10,9 (valeur provisoire)	10,8

Source : RAP 2018 MIREs

DÉPENSES FISCALES SUBSIDIAIRES SUR IMPÔTS D'ÉTAT SUR PROGRAMME 150

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière subsidiaire		Chiffrage 2017	Chiffrage 2018 (prévision)	Chiffrage 2018 (exécution)
110201	Réduction d'impôt au titre des dons	1 400	1 410	1 495
520121	Réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général	132	115	132
210309	Réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général	902	n.c.	n.c.
400203	Réduction d'impôt au titre de certains dons	192	-	-
Coût total des dépenses fiscales		2 626	2 427	2 529

Source : rapport annuel de performances 2018.

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR SUR L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2018

L'année 2018 a été une année charnière en matière d'enseignement supérieur et de recherche avec le vote de deux lois fondamentales. Il s'agit d'une part de la loi « orientation et réussite des étudiants » promulguée le 8 mars 2018, qui a permis de réviser les conditions d'accès au premier cycle d'enseignement supérieur en mettant fin à la sélection par l'échec ; et, d'autre part, de l'ordonnance du 12 décembre 2018, prise en application de l'article 52 de la loi du 10 août 2018 « pour un État au service d'une société de confiance », qui permettra **l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche**. En outre, quatre nouvelles universités ont été accompagnées pour se lancer dans la démarche de dévolution immobilière, au regard du bilan positif de la première vague de dévolution.

Ces lois complètent les dispositions adoptées en 2018 pour **mieux articuler l'autonomie des universités et les grandes orientations nationales**, à travers la mise en œuvre d'un dialogue stratégique et budgétaire approfondi entre l'État et les établissements. Ce dispositif a permis de soutenir près de 40 projets à hauteur de 4,5 millions d'euros sur 2018.

Sur le plan budgétaire, les moyens accordés, en augmentation de 260 millions d'euros entre l'exécution 2017 et l'exécution 2018 sur le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire*, ont permis d'anticiper la hausse démographique et de développer l'offre de formation dans les cursus les plus demandés. Pris dans leur ensemble, il y a plus de places que de futurs étudiants dans les formations mais il demeure nécessaire de faire mieux coïncider l'offre de formation et la demande des candidats. À cette fin, 21 000 places supplémentaires ont été créées pour la rentrée étudiante 2018, dont 17 000 à l'Université et 4 000 en BTS. 10 000 places supplémentaires dans les formations les plus demandées ont ensuite été financées, sur l'ensemble du territoire. Au total, le Gouvernement a ainsi permis l'ouverture plus de 30 000 places dans l'enseignement supérieur à la rentrée 2018.

L'exécution des crédits sur le programme 231 montre une prévision de 2,70 milliards d'euros en LFI pour une exécution à 2,65 milliards d'euros en ce qui concerne les crédits de paiement et une prévision de 2,69 milliards d'euros pour une exécution de 2,64 milliards d'euros en ce qui concerne les autorisations d'engagement. Ces crédits sont parfaitement stables par rapport à 2017 (2,64 milliards d'euros d'exécution des CP sur le programme 231 en 2017). Aucun dérapage n'a ainsi été constaté.

On notera toutefois que **la mise en œuvre de la loi n° 2018-166 orientation et réussite des étudiants (ORE) du 8 mars 2018 s'est traduite par des dépenses réelles de 44,6 millions d'euros alors que seuls 15 millions**

d'euros avaient initialement été prévus. Les blocages étudiants ont également eu un surcoût estimé à 15,8 millions d'euros. Ces dépenses supplémentaires ont été financées pour partie par des redéploiements internes ainsi que par le dégel d'un tiers de la réserve de précaution (66,8 % de la réserve de précaution ayant au final été annulés).

De manière globale, l'exécution des crédits sur la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs) traduit une **grande conformité des prévisions par rapport à l'exécution.** Ainsi, 27,64 milliards d'euros étaient prévus en crédits de paiement (CP) en loi de finances initiales (LFI) et 27,57 milliards d'euros ont effectivement été consommés, soit un taux d'exécution supérieur à 99 %. De la même manière, au niveau des autorisations d'engagement (AE), 27,74 milliards d'euros ont été ouverts en LFI pour 2018 et 27,47 milliards d'euros ont été consommés sur l'année.

A. UNE EXÉCUTION MAÎTRISÉE DES CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 150 FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE

Sur le programme 150, les CP votés en LFI 2018 se sont élevés à 13,44 milliards d'euros en LFI 2018, pour une exécution se situant à 13,40 milliards d'euros. Les AE étaient prévues à hauteur 13,43 milliards d'euros en LFI 2018, pour une exécution se situant à 13,42 milliards d'euros. Le renforcement des crédits accordés aux universités permet ainsi d'accompagner le mouvement haussier du nombre d'inscrits à l'université (+ 55 000 à la rentrée 2018, + 34 000 attendus à la rentrée 2019).

1. Les moyens débloqués pour les universités

L'essentiel des crédits de personnel des opérateurs (universités et assimilés) est versé sous la forme de crédits de fonctionnement (crédits de titre 3) à travers les subventions pour charges de service public (SCSP), ce qui explique qu'ils soient bien plus importants que les crédits de titre 2 alors que la masse salariale représente la majeure partie des dépenses de la mission (cf. étude approfondie des conditions de la gestion de leur masse salariale par les universités en seconde partie).

La subvention pour charge de service public des opérateurs représente ainsi 92,7 % des crédits ouverts au programme 150 et constitue le premier poste d'augmentation entre les deux lois de finances initiales pour 2017 et pour 2018 (+ 1,17 % soit + 143,83 millions d'euros).

L'augmentation de la masse salariale, qui représente 92 % de la SCSP, explique l'essentiel de cette évolution (+ 132,2 millions d'euros), à la fois en mesures tendanciellées et du fait de l'intégration de mesures nouvelles.

Hors opérateurs, les crédits de titre 2 dévolus au programme 150 se sont ainsi élevés à 350 millions d'euros en LFI initiale pour 2018 puis ont été augmentés de 18 millions d'euros en loi de finances rectificatives de décembre 2018 pour atteindre 368 millions d'euros. Au 31 décembre 2018, 361 millions d'euros ont été consommés. L'exécution des emplois sur le programme 150 est conforme aux prévisions avec 7 357 ETPT prévus en LFI 2018 pour une exécution se situant à 7 317 ETPT.

2. La répartition des crédits par actions

La répartition des crédits accordés aux opérateurs, suivant le cycle de formation, s'effectue de la manière suivante :

- 3,2 milliards d'euros pour la licence (action 1) ;
- 2,5 milliards d'euros pour le master (action 2) ;
- 373 millions d'euros pour le doctorat (action 3).

Les établissements privés ont également bénéficié d'une subvention de 80 millions d'euros (action 4 du programme 150). Il existe une inquiétude relative à ces crédits destinés aux établissements supérieurs privés d'intérêt général (EESPIG). Ceux-ci ont en effet vu le niveau moyen de subvention par étudiant diminuer régulièrement au cours des dernières années. En outre, leur subvention est affectée d'un taux de mise en réserve dérogatoire de 7% au lieu des 3% prévus. Cela représente pour eux une perte de 3 millions d'euros en 2018. Il serait souhaitable d'aligner la réserve sur cette action sur les mêmes paramètres que pour les autres opérateurs de la mission.

Les moyens prévus pour accompagner les universités dans la mise en œuvre de Parcoursup ont été à la hauteur des prévisions. **8 millions d'euros ont été engagés afin de renforcer les équipes pédagogiques qui mettent en place les parcours personnalisés et les modules d'accompagnement pédagogiques dans les formations, afin d'accueillir les futurs étudiants auxquels les universités auront répondu « Oui si ».** 2 millions d'euros sont venus renforcer l'indemnisation des enseignants-chercheurs et des personnels qui œuvrent, dans les établissements d'enseignement supérieur, à la mise en œuvre de la réforme.

Les services de bibliothèque et de documentation ont consommé 464 millions d'euros en 2018, pour une prévision initiale de 447 millions d'euros (action 5). 1,5 million d'euros ont notamment été consacrés au plan « bibliothèques ouvertes », lancé en 2016 afin d'augmenter les plages d'ouverture des bibliothèques universitaires.

Un effort particulier a ainsi été effectué pour développer l'ouverture en semaine de 19 à 22 heures, le samedi et le dimanche après-midi, ainsi que l'accès

pendant les périodes de révision pour les examens, en incitant la recherche de synergie entre établissements.

Enfin, **concernant les engagements de l'État à honorer au titre des Contrats de plan État-Régions 2015-2020 (pour un montant total de 1 033 millions d'euros), ce sont près de 622,82 millions d'euros en AE (dont 152,8 millions d'euros en 2018) qui ont été engagés** dont 553,89 millions d'euros au titre du programme 150 et 68,93 millions d'euros au titre du programme 231. Pour rappel, les CPER doivent permettre d'offrir des campus attractifs et fonctionnels, de répondre aux besoins de logements étudiants, de promouvoir la performance et la sobriété énergétiques, de connecter les campus et de soutenir une politique de sites dynamique, cohérente et économiquement soutenable.

Il est donc important que les engagements financiers de l'État s'accompagnent d'une montée en puissance des crédits budgétaires inscrits en loi de finances. En effet, le taux d'exécution en AE du volet immobilier des CPER sur la période 2015-2020 est de 60,3% alors que le montant total de CP n'est que de 163,98 millions d'euros (dont 74,58 millions d'euros en 2018), soit un taux de couverture des AE ouvertes de 29,6 %, qui laisse présager une montée des dépenses en CP sur ce poste au cours des exercices 2019 et 2020.

3. Quelques fragilités en matière de performance

L'accès à l'enseignement supérieur demeure important avec près de 50 % d'une classe d'âge obtenant un diplôme de l'enseignement supérieur en formation initiale, en légère diminution par rapport à 2017 (51,3 %). Ce résultat est conforme aux prévisions. On remarque cependant qu'il stagne depuis plusieurs années.

Dans un contexte de l'emploi tendu pour ceux qui ne poursuivent pas leurs études, l'insertion des diplômés de l'enseignement supérieur reste très favorable. **Ainsi, les titulaires d'un BTS voient leurs taux d'insertion sept mois après leur diplôme encore progresser à 72,5 % en 2018.** Si la poursuite d'études des titulaires de DUT, après un tassement en 2011 et 2012, atteint 91 % en 2017, le taux d'insertion professionnelle également à 91 % reste très favorable en 2017.

En matière de formation continue, on observe une progression constante du nombre d'heures totales dispensées aux stagiaires. Toutefois, le nombre de diplômés en formation continue stagne depuis plusieurs années autour de 65 000. Les universités peinent en outre à s'emparer de ce sujet et à en faire un levier de ressources propres. À cet égard, il pourrait être souhaitable de rémunérer davantage les personnels qui s'impliquent dans des activités de formation supérieure.

**INDICATEUR 1.3 : FORMATION CONTINUE
(DU POINT DE VUE DE L'USAGER)**

	Unité	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Prévision PAP 2018	2018 Prévision actualisée PAP 2019	2018 Réalisation	2020 Cible PAP 2018
Nombre total d'heures dispensées aux stagiaires	Nombre	67 560 123	70 228 600	77 452 421	77 452 421	ND	80 000 000
Nombre de diplômés en formation continue	Nombre	65 520	66 936	65 000	65 000	ND	65 000
Nombre de validations des acquis de l'expérience (VAE)	Nombre	3 490	4 056	4 300	4 300	ND	4 500

Source : RAP 2018 MIREs.

B. L'EXÉCUTION DES DÉPENSES SUR LE PROGRAMME 231 VIE ÉTUDIANTE

L'exécution des crédits sur le programme 231 montre une prévision de 2,70 milliards d'euros en LFI pour une exécution conforme à 2,65 milliards d'euros en ce qui concerne les crédits de paiement et une prévision de 2,69 milliards d'euros pour une exécution de 2,64 milliards d'euros en ce qui concerne les autorisations d'engagement. Ces crédits sont parfaitement stables par rapport à 2017 (2,64 milliards d'euros d'exécution des CP sur le programme 231 en 2017). Aucun dérapage n'a ainsi été constaté.

En matière de vie étudiante, le Gouvernement et la majorité ont fait le choix de réduire les charges qui pèsent sur les étudiants : **le prix du ticket de restaurant universitaire a été gelé à 3,25 euros et les droits d'inscription ont diminué dans les trois cycles de l'enseignement supérieur.** Ils sont passés de 184 euros à 170 euros pour les inscriptions en licence, de 256 à 243 euros en master et de 391 à 380 euros en doctorat.

Parmi les mesures du Plan Étudiants en faveur de la lutte contre la précarité étudiante, la cotisation de 217 euros au titre de l'affiliation à la sécurité sociale étudiante a été supprimée à la rentrée 2018. **L'année 2019 marquera ainsi la disparition définitive du régime étudiant de sécurité sociale.** Cela a représenté 100 millions d'euros d'économies pour les étudiants et leurs familles à la rentrée 2018. En contrepartie, l'année 2018 a vu la création d'une nouvelle taxe affectée, **la contribution vie étudiante et de campus (CVEC), avec un enjeu de transparence de l'emploi des fonds alloués (cf. III).**

Par ailleurs, l'investissement de l'État en faveur de l'accès des étudiants boursiers à l'enseignement supérieur est demeuré important. On compte ainsi près de **702 000 boursiers au titre de l'année universitaire 2017-2018 ce qui a représenté un montant de 5,5 milliards d'euros d'investissement de l'État,** en comptant les bourses mais aussi l'exonération des droits d'inscription universitaires, l'exonération de la CVEC et la priorité dans l'attribution d'un logement étudiant CROUS.

Les bourses sur critères sociaux - qui représentent 93 % des aides directes (et les trois quarts des crédits du programme 231) - augmentent de 0,85 %, soit 17,44 millions d'euros supplémentaires, pour une budgétisation totale de 2,06 milliards d'euros.

Par ailleurs, des mesures tendanciennes affectent les dépenses sur le programme 231, à la hausse comme à la baisse :

– fusion des bourses aux échelons 0 et Obis (effective à la rentrée 2016-2017) : 25,2 millions d'euros en LFI 2017. En 2018, 37 000 étudiants auraient bénéficié de cette mesure pour un surcoût estimé à 37,4 millions d'euros en 2018 (surcoût d'environ 100 millions d'euros sur trois ans) ;

– aide à la recherche du premier emploi : 43 millions d'euros prévus pour une exécution réelle de seulement 21 millions d'euros au 31 décembre 2018.

II. LA GESTION DE LEUR MASSE SALARIALE PAR LES UNIVERSITÉS : LE DÉFI DE L'AUTONOMIE

Le transfert de la gestion des personnels a été identifié par les universités comme le défi le plus redoutable du passage à l'autonomie. Les dépenses de personnel ont régulièrement augmenté et représentent, en 2018, près de 85 % des dépenses des universités. **Cela représente 11 130 millions d'euros de masse salariale en loi de finances pour 158 059 ETPT dont 87 % sous plafond.** Entre 2011 et 2017, les ETPT ont crû de 3,6 % alors que dans le même temps les missions sécurité-défense-justice perdaient 4,2 % de leurs effectifs et les autres missions (hors éducation) 13,7 %.

Depuis la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) de 2007, l'université est pourtant passée d'une logique d'emplois budgétaires ouverts au titre de la loi de finances à une logique de plafond d'emplois global exprimée en équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT) ce qui signifie qu'un agent est comptabilisé au prorata de ses horaires de travail (temps partiel, temps plein etc.) et de sa durée de travail dans l'année (en fonction des dates de recrutement par exemple).

À l'intérieur de ce plafond, l'établissement dispose donc d'une certaine marge de manœuvre : il peut décider des repyramidages, des transformations d'emplois ou même des transformations de crédits de masse salariale en crédits de fonctionnement ou d'investissement (fongibilité asymétrique). Cette liberté était censée faciliter le redéploiement des crédits sur d'autres postes de dépense que la masse salariale.

En outre, la loi LRU a ouvert aux présidents d'université des marges de manœuvre nouvelles en matière de recrutement des contractuels. L'article L. 954-3 du code de l'éducation prévoit ainsi la possibilité pour les présidents des universités ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies (RCE) de recruter des agents contractuels pour occuper des fonctions administratives correspondant à des emplois de catégorie A ou, pour assurer, par dérogation au premier alinéa de l'article L. 952-6 du code de l'éducation, des fonctions d'enseignement, de recherche ou d'enseignement et de recherche après avis du comité de sélection prévu à l'article L. 952-6-1. **Les contractuels représentent désormais près de 30 % des effectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche.**

Mais, malgré ces souplesses, de nombreuses universités connaissent ou ont connu des difficultés financières liées à la gestion de la masse salariale. Plusieurs raisons expliquent ce fait. En premier lieu, une partie des dépenses de masse salariale (mesures salariales, point d'indice, GVT) échappe de fait au pouvoir de décision des universités et sont contraintes par des décisions nationales.

Or, ces décisions nationales ne reposent pas toujours sur des modèles d'allocation des moyens efficaces en matière de masse salariale, d'autant plus que les universités elles-mêmes ne sont pas toujours suffisamment outillées pour conduire une évaluation fine de l'évolution attendue de leurs emplois et de leur masse salariale.

D'autre part, les universités ne se saisissent pas toujours des marges de manœuvre dont elles disposent. Ainsi, le rapporteur spécial fait le constat que l'autonomie des universités souffre encore de plusieurs limites en matière de gestion de la masse salariale et émet quelques recommandations pour améliorer la situation.

A. LES CONDITIONS DE LA GESTION DE LEUR MASSE SALARIALE PAR LES UNIVERSITÉS

La masse salariale des universités a augmenté depuis l'entrée en vigueur de la loi LRU au fur et à mesure du passage aux RCE des établissements. Compte tenu du caractère progressif de l'accession aux RCE, la subvention pour charge de service public n'a atteint son niveau « de croisière » qu'en 2013, au rythme de l'incorporation des crédits de masse salariale. En effet, alors qu'elle n'atteignait pas tout à fait 4 milliards d'euros en 2009, **la dotation des universités ressortait à un peu plus de 10 milliards d'euros dès 2013 et, compte tenu des efforts budgétaires consentis en faveur de l'enseignement supérieur au cours des dernières années, elle est désormais proche de 11 milliards d'euros.** Les crédits de masse salariale représentent ainsi plus de 85 % du total des crédits alloués aux universités.

Ces crédits sont inclus dans la subvention pour charge de service public (SCSP- titre 3) pour les établissements passés aux responsabilités et compétences élargies (RCE) et en titre 2 et titre 3 pour les établissements non RCE. **Si tous les établissements ne disposant pas des RCE n'ont pas vocation à y accéder, leur nombre se réduit d'année en année.** Plusieurs écoles d'ingénieurs envisagent ainsi un passage aux RCE dans les prochaines années : à terme, la part du titre 2 pourrait devenir véritablement négligeable.

À cet égard, un des principes fondamentaux imposés par la loi LRU dans la gestion des personnels consiste, pour chaque université, à s'assurer que *« le montant des dépenses de personnel [n'excède pas] la dotation annuelle de masse salariale de l'État majorée des ressources propres d'exploitation de l'établissement »*. En effet, l'article L. 712-9 du code de l'éducation, institué par l'article 18 de la loi LRU, dispose que *« les montants affectés à la masse salariale au sein de la dotation annuelle de l'État sont limitatifs et assortis d'un plafond des emplois que l'établissement est autorisé à rémunérer »* et précise, en outre, que *« le contrat pluriannuel d'établissement fixe le pourcentage maximum de cette masse salariale que l'établissement peut consacrer au recrutement des agents contractuels »*.

Il établit ainsi le principe d'un **double plafond des dépenses de rémunération : un plafond d'autorisation de l'ensemble des emplois rémunérés par l'établissement et un plafond d'emploi fixé par l'État relatif aux emplois financés par l'État (l'université ne peut donc recruter plus de fonctionnaires titulaires que ce qu'autorise le budget de l'État).**

Le plafond d'emplois est donc une donnée non significative pour les établissements gérés sous le régime des RCE en matière de gestion de leur masse salariale car **l'autonomie conférée à ces opérateurs les conduits à piloter leur masse salariale sans « saturer » le plafond d'emplois voté par le Parlement, auquel s'ajoute le plafond « établissement » correspondant aux emplois financés sur ressources propres.**

Cela rend le contrôle et l'évaluation difficile en la matière, particulièrement en l'absence d'outils suffisants de remontée de données au niveau des universités. Contrairement aux dépenses de personnel gérées sous le titre 2, la masse salariale attachée au titre 3 peut en effet être mobilisée pour tout type de dépense, dont des dépenses de fonctionnement voire d'investissement. On observe ainsi un taux de sous-consommation de 3,4 % sur la masse salariale État allouée en 2017.

En outre, comme le souligne la Cour des Comptes dans son rapport de 2015 sur l'autonomie financière des universités, *« les modalités de calcul du socle de masse salariale, valorisé à la dépense réelle constatée et non au coût moyen théorique des postes, et les libertés de gestion laissées aux universités entraînent mécaniquement une déconnexion entre le plafond de masse salariale et celui des « emplois État » »*. Ainsi, les sommes allouées dans le cadre du plafond d'emplois servent également à d'autres objectifs, **ce qui conduit à une déconnexion toujours plus poussée entre le plafond d'emplois affichés et l'emploi réel. On constate donc une sous-consommation de 11 498 ETPT sous plafond État en 2017, accumulée sur plusieurs années.**

Cet écart peut poser problème au regard des engagements quantitatifs pris par l'exécutif, comme au regard de la situation financière de certaines universités dont il est également un baromètre. Par exemple, l'autofinancement de la progression tendancielle et mécanique de la masse salariale (du fait notamment du GVT) est en partie assuré par la sous-exécution chronique et croissante du plafond d'emplois.

À titre d'illustration, lorsque la LFI 2017 a prévu la création de 1 000 emplois en faveur des établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche, dans le cadre du plan de création de 5 000 postes dans l'enseignement supérieur au cours du quinquennat précédent, 950 ont été intégrés au plafond d'emploi rémunéré par les opérateurs. Mais la réalité de l'exécution de ces emplois ne montre pas la création effective de 950 postes.

Selon une enquête déclarative du MESRI auprès des établissements au titre du suivi du plan de création des 5 000 postes, seulement 74 % des emplois notifiés ont été effectivement suivis de recrutements. Le MESRI ne dispose que d'une vision très générale de l'emploi des 26 % de crédits restants, dont une partie a certainement servi à financer la masse salariale existante. **La Cour des Comptes a ainsi plusieurs fois relevé le manque de transparence et de suivi des crédits votés, dans le but précis de créer des emplois, par le Parlement.**

Enfin, il convient de souligner que, en matière de gestion de la masse salariale proprement dite par les universités, cinq processus doivent être maîtrisés (paie, recouvrement, budgétisation, rectification infra-annuelle et révision comptable). **Or, à l'heure actuelle, plusieurs systèmes d'information non interfacés interviennent, ce qui est une source majeure de risque et de perte d'efficacité.**

L'acquisition d'un logiciel et de compétences de scénarisation budgétaire semble indispensable à une gestion plus professionnelle et plus prévisionnelle des emplois et des compétences au sein des universités. À ce titre, on constate d'ailleurs une différence dans l'évolution des emplois hors et sous plafond. Entre 2014 et 2018, selon l'IGF et l'IGAENR, les emplois sous plafond ont ainsi connu une baisse de 557 emplois au titre des enseignants-chercheurs et une hausse de 1 760 emplois au titre des personnels d'assistance et de support (BIATSS). En revanche, pour les emplois hors plafond, la situation est renversée (+ 2 064 EC et - 648 BIATSS).

Recommandation : développer des outils de gestion pluriannuelle d'emplois et de compétences (GPEC) performants dans tous les établissements et intégrer la masse salariale sous plafond et hors plafond dans une gestion des ressources humaines commune.

B. LA MASSE SALARIALE COMME CAUSE PRINCIPALE DES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES DE CERTAINES UNIVERSITÉS

Trop souvent, l'augmentation du plafond d'emplois ne se traduit donc pas par des créations effectives de postes mais vient compenser l'impact budgétaire des mesures salariales ainsi que le glissement vieillissement technicité (GVT). Cela a un impact au regard des engagements ministériels et provoque un « psychodrame » dans les universités chaque fin d'année.

Or, le rapporteur spécial note que ces coûts peuvent être connus et anticipés par les établissements. On ne dispose pourtant d'aucune visibilité globale sur le pilotage consolidé des dépenses et des évolutions budgétaires, notamment celles liées à la masse salariale, dans l'ensemble des établissements.

Ces difficultés s'ajoutent au fait que certaines opérations immobilières, insuffisamment provisionnées ou mal engagées en raison de difficultés contractuelles ou de conception de la maîtrise d'ouvrage, ont pu grever lourdement le budget de certaines universités.

En l'absence d'évaluation contradictoire et prospective du transfert de charges et de moyens, **le problème du financement du glissement vieillesse-technicité (GVT) continue ainsi de peser sur l'équilibre budgétaire des universités passées aux RCE** qui doivent désormais assumer les fonctions d'employeur, dans le cadre d'un système d'emplois marqué par le fonctionnariat, qu'elles ne maîtrisent pas totalement. Le dilemme est que la couverture financière systématique et intégrale du GVT par l'État serait en contradiction avec le régime de responsabilité institué par les RCE.

En même temps, **l'État assume nécessairement une part de responsabilité dans l'évolution de la masse salariale en raison des décisions prises au niveau national** concernant la variation de la valeur du point d'indice de la fonction publique, l'évolution du taux du CAS « Pensions », les mesures catégorielles générales s'appliquant à l'ensemble ou à une partie des fonctionnaires, les conditions du déroulement des carrières ayant un impact sur le GVT.

La titularisation des contractuels dans le cadre de la « loi Sauvadet » constitue une contrainte supplémentaire sur la gestion des ressources humaines des universités. Ces éléments échappent à la maîtrise par les établissements de leurs ressources humaines. **L'État pourrait donc être responsable d'une partie de la prise en charge du GVT (par exemple à hauteur de 40 %, dans une perspective pluriannuelle), explicitement incluse dans le calcul de la dotation à destination des universités.**

Recommandation : inclure systématiquement le coût du GVT et des autres mesures de masse salariale décidées par l'État dans le calcul de la subvention allouée aux universités, et inclure une prise en charge partielle de son coût, au minimum de 40 %, dans une perspective pluriannuelle.

Pour les universités, il est également nécessaire de développer une **méthodologie d'évaluation du coût des formations** et, en particulier, des dépenses de personnel induites, en concertation entre le ministère et les universités. Il faut également les encourager à développer le recours à une cartographie des emplois et à un schéma pluriannuel de recrutements, ce qui n'est pas encore systématique. Enfin, il faut leur permettre de **simplifier les statuts** des personnels de l'enseignement supérieur, aujourd'hui trop hétérogènes. À titre d'exemple, dans le cadre du contrôle de l'université de Bourgogne sur la période 2003-2011, la Cour des comptes a relevé trente et un régimes de primes, indemnités et rémunérations accessoires différents. À cette diversité des régimes existants, la loi LRU a pourtant ajouté des possibilités de modulation du régime indemnitaire par établissement.

En revanche, seuls 50 % des promotions des enseignants-chercheurs peuvent être décidés par l'université, le reste l'étant au niveau national par le CNU. Or, compte tenu de la contrainte financière, les promotions locales ne sont pas toutes mises en œuvre par les universités, qui arbitrent entre les recrutements, les rémunérations, et les politiques d'avancement et de promotion. Cette situation n'est guère compatible avec un exercice autonome de la gestion des ressources humaines. Les établissements ne sont maîtres ni des choix individuels des promus, ni de l'impact financier de ces décisions. Pour la Cour des comptes, la responsabilité des universités en matière de gestion individuelle des carrières des agents, s'agissant notamment des avancements et des promotions, devrait ainsi être renforcée.

C. LES OUTILS RELATIFS À LA GESTION PLURIANNUELLE DE LA MASSE SALARIALE SONT INSUFFISANTS

Il convient d'abord de souligner qu'il n'existe plus de modèle uniforme d'allocation de la masse salariale aux universités, qui se base surtout sur une négociation entre le ministère et les opérateurs. Cela n'a pas toujours été le cas.

En 2009, un Système de répartition des Moyens à la Performance et à l'Activité (Sympa) a été mis en œuvre pour les universités et les écoles d'ingénieurs et modifié à différentes reprises. Sympa répartissait les crédits et les emplois fixés par la loi de finances entre les établissements à proportion de leur activité (80 %) et de leur performance (20 %), à ceci près que la masse salariale des emplois transférés au titre des RCE n'était pas comprise dans le modèle.

L'augmentation de l'activité ou l'amélioration des performances d'une université augmentaient sa dotation calculée au détriment de celles des autres, ce qui permettait d'allouer les moyens budgétaires nouveaux dans une période financièrement favorable au cours de laquelle le budget de l'enseignement supérieur était plus dynamique que celui de l'État. Ce mécanisme de convergence n'a duré qu'un temps et Sympa a fini par être présenté comme un outil d'aide à la décision. En outre, la modification des modalités d'évaluation de la recherche, la généralisation des RCE des universités et d'une partie des écoles d'ingénieurs mais aussi un nouvel agenda politique (loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche) a rendu nécessaire une évolution profonde du modèle.

La réforme de Sympa, initiée en 2013, a permis en 2015, pour les seules écoles d'ingénieurs, l'adoption d'un nouveau modèle (Modal) intégrant la masse salariale dans son périmètre et faisant évoluer les indicateurs de performance. Dès lors, Modal a pu paraître comme étant plus incitatif que Sympa et jouer le rôle d'aide à la décision pour la DGESIP, notamment eu égard aux créations d'emplois du quinquennat 2012-2017. Pour les universités, la réflexion n'a jamais pu aboutir, notamment en raison d'une opposition sur la prise en compte de la totalité de la masse salariale dans le modèle. Aujourd'hui, les modèles ne sont plus utilisés.

Dès lors, le calcul du coût et le suivi des emplois et de la masse salariale des opérateurs, enjeu financier majeur pour la mission, repose au MESRI sur plusieurs outils à l'efficacité variable et mobilisés de façon différenciée entre opérateurs de la recherche et universités.

En premier lieu, le document prévisionnel de gestion des emplois et crédits de personnel (DPGECP), prévu par le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) du 7 novembre 2012, est le principal outil de prévision et de suivi des emplois et des crédits de masse salariale des opérateurs de la recherche. Le suivi des universités profite également d'outils complémentaires : l'outil de restitutions des emplois et de la masse salariale (OREMS) est un infocentre constitué des données issues de la paie à façon mise en œuvre par les services de la DGFIP pour les établissements RCE relevant du programme 150. Cela étant, ces outils souffrent de retards récurrents ainsi que d'incomplétude, du fait de leur complexité. En outre, ils ne s'accompagnent pas d'un véritable exercice de prospection concernant l'évolution pluriannuelle des emplois, en coopération avec le ministère.

Pour prévenir ces difficultés, au moins en ce qui concerne le volet masse salariale, le rapporteur spécial estime que le dialogue stratégique et de gestion, expérimenté pour la première fois en 2018, doit être approfondi afin de permettre au ministère et aux établissements d'échanger plus en profondeur sur leur trajectoire de masse salariale. Cela est tout à fait dans l'inspiration du Gouvernement qui prévoit, en parallèle, de mettre en œuvre une loi de programmation pluriannuelle pour la recherche à partir de 2021.

Ainsi, l'inscription de la gestion de la masse salariale dans une perspective pluriannuelle est primordiale et passe par la conclusion de conventions d'objectifs et de moyens avec les universités en lien avec l'évaluation des établissements. Ils doivent s'accompagner de travaux immédiats visant à faire évoluer le modèle de répartition.

On notera d'ailleurs que, dès à présent, la majorité des moyens du plan étudiants sont alloués dans le cadre de dialogues entre les recteurs et les présidents d'universités : les moyens sont ainsi attribués en fonction des engagements pris par les établissements pour la réussite et l'orientation des étudiants ainsi que des besoins qu'ils expriment.

<p>Recommandation : poursuivre l'expérimentation en matière de dialogue stratégique pluriannuel avec un volet budgétaire dédié et chercher à inclure de nouveaux établissements dans cette démarche.</p>

S'appuyant sur son réseau de services déconcentrés, le ministère a en outre mis en place depuis 2012 un dispositif de suivi, d'alerte et d'accompagnement, destiné à mieux appréhender les situations des universités. La grille d'alerte élaborée par le ministère permet d'identifier les établissements en situation financière préoccupante.

Deux niveaux de risques sont définis :

– niveau 1 : situation très dégradée, difficultés financières avérées, risque d’insoutenabilité à court ou moyen terme ;

– niveau 2 : situation dégradée ou tendance à la dégradation, risque d’insoutenabilité à moyen terme.

Les difficultés rencontrées par les opérateurs peuvent être de plusieurs origines :

– un défaut de maîtrise de la masse salariale (Limoges, Pau) ;

– un défaut de pilotage de la trésorerie sur des opérations pluriannuelles, affectée par les décalages entre encaissement des recettes et décaissements, particulièrement liés aux contrats de recherche (Orléans) ;

– la fusion d’universités dont certaines étaient déjà en difficultés financières (Lille, Grenoble-Alpes) ;

– la difficulté à présenter un budget sincère qui permette un pilotage budgétaire et financier (Toulouse III, absence de suivi des contrats de recherche antérieur à 2017) ;

– un plan stratégique inadapté au niveau de ressources de l’établissement (UT de Troyes).

Les établissements qui dépassent le seuil prudentiel de 83 % de dépenses de personnel rapportées aux recettes encaissables relèvent de champs disciplinaires spécifiques, en l’occurrence les lettres et sciences humaines (*cf.* tableau ci-après) :

DÉPENSES DE PERSONNEL RAPPORTÉES AUX RECETTES PAR TYPE D'ÉTABLISSEMENT

Étiquettes de lignes							
Dépenses de personnel / Produits encaissables (en %)	65,24	67,88	65,07	69,27	64,31	62,88	65,67
Tertiaire (lettres et sciences humaines)	84,28	84,18	84,4	85,06	84,53	84,11	84,46
pluridisciplinaire avec santé	77,74	81,53	80,76	80,88	81,26	81,62	80,66
scientifique et/ou médicale	77,84	78,13	79	80,02	80,68	80,81	79,35
école normale supérieure	78,44	78,33	80,4	81,04	80,49	79,45	79,81
pluridisciplinaire sans santé	76,49	79,78	79,37	80,82	79,58	79,45	79,3
tertiaire (droit et économie)	78,55	79,38	77,18	81,93	75,11	78,61	78,6
université technologique	75,55	75,03	74,95	76,82	74,25	74,54	75,19
école française à l'étranger	73,05	71,56	68,65	71,93	69,51	67,13	70,16
école d'ingénieurs et assimilés	47,29	50,26	53,58	61,36	60,79	60,42	55,78
institut d'études politiques	49,06	49,73	44,71	49,21	47,83	45,55	47,5
autres établissements	39,38	45,18	36,14	41,33	39,48	36,41	39,26
communauté d'universités et établissements					34,61	32,27	33,47

Source : DGESIP.

Il n'existe cependant pas de corrélation directe entre le dépassement du seuil d'alerte et une perte comptable. À titre d'illustration, lors de l'exercice 2017, 25 établissements ont dépassé le seuil d'alerte de 83 % et 17 établissements ont affiché une perte comptable, mais seuls 5 établissements appartiennent à ces deux catégories.

Il s'agit des universités de Pau, du Mans, de Brest, de Rennes 1, et de Lille 1. En outre, sur les 28 établissements suivis au sein de la grille d'alerte réalisée par la DGESIP en 2018, 10 établissements présentent un taux de masse salariale rapporté aux recettes encaissables dépassant le seuil de 83 % en 2017, contre 8 en 2016, 3 en 2015 et en 2014, 5 en 2013 et 4 en 2012. **Ainsi, le franchissement du seuil prudentiel de 83 % ne permet pas, à lui seul, d'identifier ou de prévenir une fragilité financière au sein d'un établissement d'enseignement supérieur.**

Ces dispositifs de contrôle semblent efficaces pour enclencher un dialogue entre le ministère et les établissements, d'autant plus que les difficultés financières des universités sont en général de montants limités, ce qui explique un turn-over important. Cependant, ils gagneraient là encore à être définis en fonction du respect d'une trajectoire pluriannuelle décidée en amont de manière conjointe par l'État et l'établissement.

III. LA MISE EN PLACE DE LA CVEC

La contribution vie étudiante et de campus (CVEC) a été instaurée par la loi n° 2018-166 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants du 8 mars 2018, et a pour objet l'accueil et l'accompagnement social, sanitaire, culturel et sportif des étudiants. D'un montant de 90 euros, elle est payée par chaque étudiant non boursier auprès des CROUS. Le produit est ensuite versé aux opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche et aux CROUS. Ces établissements utiliseront cette recette pour des actions de vie de campus, notamment dans le domaine de la prévention et de la santé des étudiants, du soutien aux associations étudiantes.

En contrepoint de la création de cette nouvelle taxe, les étudiants de l'enseignement supérieur âgés de 20 à 28 ans cessent d'être redevables de la cotisation forfaitaire d'assurance maladie (217 euros au titre de l'année universitaire 2017-2018, au rendement de 205 millions d'euros en 2015 pour 850 000 étudiants et de 185 millions d'euros en 2016 selon l'étude d'impact de la loi ORE). Le ministère indique que le CROUS s'est assuré de cette collecte à moyens constants. Il est à noter que, s'agissant d'une taxe affectée, la CVEC fait l'objet d'un plafonnement à 95 millions d'euros en loi de finances pour 2019 (plafonnement « mordant », le différentiel entre le montant collecté et le plafond est versé au budget général).

Le rapporteur spécial remarque néanmoins que, en plus d'être dérogatoire au principe d'universalité budgétaire, la collecte de la CVEC est de 146 millions d'euros, dont 15 millions d'euros sont peut-être le fruit d'indus. En tout état de cause, le plafonnement conduit à une perte de recettes de près de 30 millions d'euros pour les établissements. Un plafonnement moins sévère pourrait ainsi être envisagé, notamment pour permettre d'abonder les moyens des CROUS qui stagnent depuis plusieurs années.

<p>Recommandation : augmenter le plafond de la CVEC pour permettre de renforcer les moyens des CROUS.</p>
--

Par ailleurs, la Cour des comptes constate, dans sa note d'exécution budgétaire 2018, que le soin laissé à chaque établissement affectataire de la CVEC de dresser un bilan de l'utilisation de la CVEC, dans le respect de l'autonomie des établissements, doit s'accompagner de la mise en œuvre d'outils de suivi et de contrôle renforcés afin de vérifier l'adéquation de la dépense aux objectifs fixés par la loi.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures, le mercredi 5 juin 2019, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

Le compte rendu et la vidéo de cette réunion sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR)

– M. Pascal Aimé, inspecteur général, coordonnateur du groupe « Enseignement supérieur et recherche »

– Mme Martine Saguét, inspectrice générale

Ministère de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (DGESIP)

– Mme Brigitte Plateau, directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle

– M. Stéphane Calviac, sous-directeur du financement de l'enseignement supérieur

– M. François Lafitte, adjoint à la cheffe de département de l'allocation des moyens e

– Mme Catherine Pasquay, cheffe du département d'analyse financière.

Université Rennes 1

– M. David Alis, président

– Mme Céline Fauvet, directrice des ressources humaines

Université de Lille

– M. Vincent Guidez, directeur de la direction des affaires financières

– Mme Céline Hermant, directrice des ressources humaines

Inspection générale des finances

– M. Pierre Boissier, inspecteur général des finances

– M. Jean-François Picq, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale

– Mme Céline Kerenflec'h, inspectrice des finances