

Le plan de « modernisation » de l'université est déjà en place !

Voici, ci-dessous, quelques citations choisies du rapport rendu par les deux inspections, il y a presque un an. J'ai ajouté des rapides commentaires en italique.

Dans le contexte actuel de mobilisation, le MESRI va nous expliquer que c'est un rapport qui ne l'engage absolument pas et que tout peut être discuté. À sa lecture, on comprend bien que le Gouvernement, qui écoute plutôt Bercy que le MESRI, n'a pas besoin de la LPPR. Tout est déjà en place pour poursuivre la transformation des établissements en « universités entrepreneuriales » qui trouveront, sous la contrainte, des marges de gestion. Les universités ne manquent pas de moyens, elles sont seulement mal gérées.

Le projet de budget pour l'année 2021 mettra en place l'étape décisive demandée par Bercy : la non compensation du GVT.

Pierre Ouzoulias

Le pilotage et la maîtrise de la masse salariale des universités,
rapport conjoint de l'Inspection générale des finances
et de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche,
avril, 2019

Le rapport est disponible à cette adresse :

https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2019/58/6/IGAENR-IGF_Pliotage_maitrise_masse_salariale_universitespdf_1245586.pdf

Le budget de l'ESR est suffisant au regard de la réduction de la dépense publique

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

La solution : les ressources propres, les mauvais élèves : les SHS

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

universités de lettres et de sciences humaines (LSH) ont le plus faible taux de ressources propres, proche de 13 % depuis 2011.

Un constat partagé : la masse salariale augmente grâce à la précarisation

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

Les élu-e-s : un obstacle à une gestion efficiente des ressources humaines

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

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

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

Le modèle : les « universités entrepreneuriales »

Trois comportements universitaires types en matière de maîtrise de la masse salariale :

— Une partie des universités a recours à une régulation, plus qu'à une optimisation, de la masse salariale. [...] Elles mobilisent leurs ressources propres afin de ne pas avoir à engager des actions de recherche d'efficience jugées déstabilisantes.

— D'autres établissements se caractérisent par une volonté d'optimiser la masse salariale, condition nécessaire au déploiement du projet d'établissement. [...] Les universités associées à ce deuxième comportement type sont en constante recherche d'efficience.

— Enfin, certaines universités privilégient une recherche de la structure d'emploi conforme aux modèles économiques choisis. [...] Ce troisième comportement type est celui d'universités que l'on peut qualifier « d'entrepreneuriales » avec des taux d'encadrement relativement élevés et des modèles économiques atypiques.

Le recours aux précaires : un instrument de gestion efficace

Le lien entre masse salariale et stratégie doit passer par une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences se traduisant dans un schéma directeur pluriannuel des emplois. Celui-ci requiert de s'adosser à une réflexion interne pour établir une doctrine en matière de choix des statuts adaptés aux activités et à leurs évolutions anticipées, compatibles avec la situation financière et sociale d'ensemble de l'établissement et cohérents avec le projet d'établissement.

Le non remplacement des retraités : un moyen efficace d'augmenter la part des non-statutaires

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

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

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

Éviter la titularisation des contractuels financés par les PIA

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

Les universités n'utilisent pas encore assez les contractuels

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

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

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

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

Un autre levier : le temps de travail des enseignants

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

Le non compensation du GVT : un outil efficace pour obliger les universités à s'adapter

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

La loi de programmation des finances publiques est la seule référence

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

Où l'on retrouve l'évaluation !

Proposition n° 9 : connecter la modulation des moyens à l'évaluation de l'activité et de la performance universitaires ;

Conclusion : c'est mieux, mais il faut accélérer !

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

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

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