

**MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

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

**Université d'Orléans
Mission d'accompagnement
Note d'étape**

octobre 2016

Jean NARVAEZ

Eric PIMMEL

*Inspecteurs généraux de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Une mission IGAENR a été mandatée par la ministre auprès de l'université d'Orléans par lettre du 13 septembre 2016.

Cette mission intervient à la demande du président de l'université¹. Celui-ci, nouvellement élu, alarmé par des indicateurs financiers défavorables, a souhaité que soient « établis les éléments de diagnostic qui lui permettraient de déterminer les voies d'un retour à l'équilibre dans le cas d'une procédure d'accompagnement par la tutelle ».

La mission a effectué deux visites dans l'établissement, le 12 juillet et du 26 au 28 septembre 2016. Elle y a rencontré l'équipe présidentielle ainsi que les principaux responsables administratifs, directeur général des services, directeur financier, agent comptable, directeur des ressources humaines, responsable du suivi de la masse salariale, responsable du service financier de la recherche et de la valorisation.

Elle a également rencontré Madame le recteur de l'académie, le secrétaire général de l'académie, le contrôleur budgétaire académique ainsi que les représentants de la direction régionale des finances publiques.

La présente note est une note d'étape : elle a pour objet de présenter une première analyse de la situation financière de l'université. Cette analyse repose sur les entretiens menés avec les équipes de l'université ainsi que sur les documents remis à cette occasion à la demande des auditeurs.

1. Une situation financière très alarmante : tous les indicateurs sont au rouge

La situation financière de l'université, qui a accédé aux responsabilités et compétences élargies au 1^{er} janvier 2011, est extrêmement préoccupante.

L'université présente, pour la première fois depuis son accession aux RCE, un déficit de 402 660 € à l'issue de l'exercice 2015.

Tableau 1 : Soldes intermédiaires de gestion période 2011 à 2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Soldes intermédiaires de gestion					
Valeur ajoutée	- 12 892 476	- 11 777 071	- 11 070 789	- 10 276 254	- 8 971 788
Excédent brut d'exploitation	7 616 190	9 077 657	8 660 957	8 603 113	7 367 344
Résultat d'exploitation	- 7 989 727	- 4 841 201	834 475	223 313	- 766 728
Résultat financier	32 715	1 821	- 9 798	- 19 746	- 3 482
Résultat exceptionnel	9 254 250	7 904 255	- 443 512	2 297 866	367 541
Résultat net de l'exercice	1 297 238	3 064 876	381 165	2 501 789	- 402 669

Source : Université retraitement IGAENR

Cependant, ce déficit n'est pas conjoncturel. En réalité, les nombreuses opérations menées depuis la bascule aux RCE et destinées à améliorer la qualité comptable ont sans doute contribué, dans un premier temps, à masquer une situation qui se dégrade d'année en année. Une analyse même rapide des conditions de l'équilibre des comptes depuis 2011, aurait permis de s'apercevoir que la situation positive présentée à l'issue des exercices 2011, 2012 et 2014 n'avait été obtenue que grâce à la prise en charge de recettes exceptionnelles pour des montants tout à fait significatifs.

Facteur aggravant, le résultat 2015 est déficitaire alors que l'amortissement net est passé de 3,896 M€ à 3,133 M€.

Les charges de personnel, en progression constante depuis 2011 (plus 10 907 807 € sur la période 2011-2015), représentent en 2015 83,3 % des recettes encaissables (plus 9 056 702 € sur la période 2011-2015), taux qui se situe au-delà du seuil jugé critique par le MENESR. Cette dégradation de l'indicateur s'accompagne d'un tassement de la part des charges externes (moins 1 602 258 € sur la période 2011-2015) comme le fait ressortir le tableau 2 ci-

¹ Lettre du 14 juin 2016

dessous, ce qui constitue bien souvent le signe d'une réduction des dépenses de maintenance immobilière. Pour autant, cette réduction reste en deçà du différentiel négatif constaté sur le rapport produits encaissables/dépenses de personnel.

Tableau 2 : Evolution de de la part des charges externes et des charges de personnels sur le total des produits encaissables

	2011	2012	2013	2014	2015	Variations 2011 / 2015
Produits encaissables (PE)	148 355 109	151 427 260	156 922 840	158 076 610	157 411 811	9 056 702
Charges externes (CE)	20 511 400	19 653 224	19 683 967	19 851 743	18 909 142	- 1 602 259
<i>part des CE / PE</i>	<i>13,8%</i>	<i>13,0%</i>	<i>12,5%</i>	<i>12,6%</i>	<i>12,0%</i>	<i>-17,7%</i>
Charges de personnels (CP)	120 227 519	122 607 672	128 577 917	129 621 753	131 135 326	10 907 807
<i>part des CP / PE</i>	<i>81,0%</i>	<i>81,0%</i>	<i>81,9%</i>	<i>82,0%</i>	<i>83,3%</i>	<i>120,4%</i>

Source : Comptes financiers université retraitement IGAENR

Ces constats, à eux seuls, justifient qu'un plan de retour à l'équilibre soit soumis à l'avis du recteur conformément à l'article R719-104 du code de l'éducation.

Mais ce plan, qui n'a pas été élaboré, serait sans doute plus aisé si la dégradation observée ne concernait que le compte d'exploitation.

Malheureusement, cette difficulté financière se double d'une situation bilantielle catastrophique.

En effet, le fonds de roulement à la fin 2015 était négatif de - 521 808 € (voir tableau 4 ci-dessous).

Cet indicateur est négatif depuis l'exercice 2010, exercice au cours duquel un grand nombre d'écritures, à l'initiative des commissaires aux comptes, sont venues modifier le bilan pour améliorer la qualité comptable et fiabiliser l'information financière de l'établissement. Ces corrections ont eu pour effet de faire passer le montant du fonds de roulement de près de + 14 M€ à - 2M€. Depuis lors, l'établissement n'a plus été en mesure ou n'a pas cherché à redresser cette situation alors même que ce montant négatif ne retrace que partiellement la réalité de la situation.

En effet, la détermination détaillée du fond de roulement mobilisable, fait ressortir une situation bien plus dégradée encore. Le tableau 3, adressé par l'établissement au rectorat en juin 2014, montre que le fond de roulement est composé d'éléments affectés à des opérations en cours qui, dès qu'elles se réaliseront, auront pour effet d'accroître encore le solde négatif, voire d'aboutir à une trésorerie négative.

Tableau 3 : Détermination du fonds de roulement mobilisable

Éléments à retraiter	Données 2014 (à l'euro près)	Retraitement IGAENR	Commentaire IGAENR
	montant de l'estimation		
Fonds de roulement net global au 31/12/2014	3 356 243	3 356 243	
Fonds de roulement lié à des dépenses futures probables ou certaines			
1 Provisions	2 006 652	2 006 652	
2 Emprunts et dettes assimilées	10 331	10 331	
3 Restes à réaliser sur contrats et conventions de recherche			
4 opérations pluriannuelles : restes à réaliser sur programmes d'investissement, prélèvements dans le cadre de plan de retour à l'équilibre budgétaire	3 253 416	3 253 416	
Fonds de roulement affecté à des activités particulières			
5 Excédents relatifs à la formation continue	330 778	-	Montants intégrés ligne 6
6 Fonds de roulement appartenant à des structures comptables autonomes, non mobilisables (ou partiellement seulement) par l'établissement	1 769 790	145 369	Seule, la fondation est retenue. Les autres services n'ont pas d'autonomie au sein de l'établissement
Éléments de fragilité potentielle du fonds de roulement			
7 Créances supérieures à deux ans non provisionnées	7 050 678	2 950 715	concernant des subventions à recevoir des collectivités ou de
Fonds de roulement disponible			
FRNG disponible au 31/12/2014	-11 065 402	- 5 010 240	

Source : agent comptable université retraitement IGAENR

Ce tableau n'a pas été adressé au recteur à l'issue de l'exercice 2015. Il a été établi à la demande de l'IGAENR afin de connaître l'étendue et l'évolution des obligations qui pèsent encore sur l'établissement. Cette version réactualisée, démontre que la situation, après corrections apportées par le retraitement par l'IGAENR, s'est encore dégradée entre 2014 et 2015.

Il convient de noter notamment les éléments suivants qui se traduiront à terme par une diminution du fonds de roulement et de la trésorerie qui correspond :

- provision pour allocation de retour à l'emploi : jusqu'en 2018, année de prise en charge de ces dépenses par l'UNEDIC, ces montants seront consommés (1 620 690 € au 31.12.2014, ils sont de 1 045 728 au 31.12.2015) ;
- restes à réaliser sur programme CPER (3 253 413 € au 31.12.2014), ils sont de 3 668 746 en 2015) ;
- Créances supérieures à 2 ans non provisionnées ; si ces montants concernent principalement pour 2,5 M€ des opérations menées avec le conseil régional, pour 2,6 M€ avec d'autres organismes publics et 0,750 M€ pour des projets financés par l'ANR dont le recouvrement est probable, il est à craindre qu'une partie des sommes non recouvrées après deux années ne le soient jamais (1,390 M€ après retraitement IGAENR).

Compte tenu de ces éléments, le fonds de roulement réel 2014 se monterait plus probablement à - 5 M€ et celui de 2015 à -7,2 M€.

Tableau 4 : Principaux indicateurs financiers de l'université période 2011 à 2015

UNIVERSITE ORLEANS					
	2011	2012	2013	2014	2015
Résultat de l'exercice	1 297 238	3 064 876	381 165	2 501 789	- 402 669
Capacité d'autofinancement	4 766 178	6 284 380	4 217 777	6 393 596	2 731 178
Variation du fonds de roulement	334 318	1 522 458	- 1 582 079	3 851 085	- 1 769 182
Fonds de roulement net global	- 2 027 923	- 758 062	- 566 662	3 356 242	- 521 808
Actif circulant	17 203 536	21 476 933	25 647 868	24 514 420	20 788 104
Stocks et en-cours	26 595	23 794	28 170	19 288	20 612
Avances et acomptes versés	-	-	-	-	22 283
Clients et comptes rattachés	3 412 235	3 952 118	4 137 469	3 808 914	3 405 661
Autres créances	13 681 278	17 382 296	21 360 193	20 467 661	17 239 444
Charges constatées d'avance	83 428	118 725	122 036	218 557	100 104
Dettes	27 156 987	32 622 726	39 045 279	31 133 357	31 744 244
Avances et acomptes reçus	-	-	-	-	-
Fournisseurs et comptes rattachés	3 776 361	4 001 995	4 418 288	2 421 321	2 085 615
Autres dettes	13 775 408	17 592 413	15 233 651	12 945 394	11 881 428
Produits constatés d'avance	9 605 218	11 028 318	19 393 340	15 766 642	17 777 201
Besoin en fonds de roulement	- 9 953 451	- 11 145 793	- 13 397 411	- 6 618 937	- 10 956 140
Trésorerie de fin d'année	7 925 528	10 387 731	12 830 749	9 975 179	10 434 332

Source : Université retraitement IGAENR

La trésorerie est encore suffisante pour couvrir le cycle d'exploitation puisqu'elle se monte à 10,5 M€, ce qui correspond à un mois de paye environ. Cependant, cette situation ne va pas durer. Ce sont en effet les avances du PIA (2 LABEX, 1 EQUIPEX et 1 IDEFI) qui se montaient au 31 décembre 2015 à près de 2,9 M€, les avances du CPER (0,750 M€), les avances des appels à projets recherche (2,7 M€) ainsi que les versements différés des cotisations sociales étudiants (1,2 M€) et à divers fournisseurs qui permettent de garder une trésorerie positive. La montée en puissance des dépenses sur les dispositifs du PIA, l'achèvement des opérations financées par le CPER devraient rapidement réduire ces montants. Le tableau 4 ci-dessus met en évidence ce phénomène. La ligne des autres dettes qui retrace l'évolution de ces montants (soulignée en jaune dans le tableau) diminue notablement depuis 2013. L'établissement a d'ailleurs été confronté à deux alertes aux mois de juin 2015 et juin 2016, au cours desquels la ligne de trésorerie est passée en dessous du seuil de 5 M€.

Tableau 5 : Tableau de suivi de la trésorerie janvier – août 2016

Année 2016	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août
SOLDE INITIAL (début de mois)	10 434 332	32 496 318	19 144 713	5 448 413	26 536 033	14 977 122	4 390 785	42 736 913
TOTAL ENCAISSEMENTS	34 342 298	1 359 208	893 282	34 388 839	1 678 147	2 207 518	53 483 708	3 090 071
TOTAL DECAISSEMENTS	12 280 312	14 710 813	14 589 582	13 301 219	13 237 058	12 793 855	15 137 580	13 505 442
SOLDE DU MOIS	32 496 318	19 144 713	5 448 413	26 536 033	14 977 122	4 390 785	42 736 913	32 321 542

Source : Agent comptable université

Nous sommes donc en présence d'une situation très alarmante, mais l'université, en dehors de quelques responsables centraux, n'en a pas totalement conscience.

A l'issue de l'exercice 2011, le recteur de l'académie a adressé au ministre une première note concernant la situation de l'université² l'informant du fonds de roulement négatif constaté au bilan. Au cours des exercices suivants, le recteur a adressé plusieurs courriers s'inquiétant du niveau du fonds de roulement et demandant au président de prendre des mesures de correction³. Plusieurs courriers ont également alerté le président sur l'augmentation de la masse salariale⁴. En janvier 2016, après avoir demandé à l'université un réajustement de son budget 2016 afin de diminuer les investissements et de ne pas recourir à un prélèvement sur le fond de roulement, le recteur soulignait dans son courrier au ministre, « que la faiblesse des niveaux prévisionnels fin 2016 de la trésorerie (11 jours de fonctionnement) et du fonds de roulement (2 jours) fait apparaître que la situation financière de l'université d'Orléans reste toujours tendue et fragile »⁵.

Cependant, dans ces différents courriers, le recteur faisait également état, des engagements répétés de l'université à redresser la situation. C'est ainsi qu'un courrier du 23 février 2016 concluait qu'il convenait « de souligner les efforts engagés par l'établissement pour améliorer la situation. Ces efforts se sont traduits notamment par une volonté de maîtrise de la masse salariale par une diminution significative des postes mis au recrutement en 2016 (48 en 2016 contre 72 en 2015) ».

Il apparaît aux yeux de la mission que la situation financière de l'université n'a pas évolué favorablement et que les mesures de redressement, même si des efforts semblent avoir été faits sur les dépenses de fonctionnement (cf. *supra*) n'ont pas été prises.

Même si, réglementairement, en l'absence de résultat déficitaire entre 2011 et 2014 le recteur n'était pas en mesure d'exiger que l'établissement élabore un plan de retour à l'équilibre, l'ensemble des éléments de fragilité de l'université parfaitement décrits dans les courriers dont la mission a pris connaissance auraient dû inviter le recteur à davantage de fermeté à l'égard de l'université

Eu égard à la situation actuelle il importe qu'il soit fait usage, sans délai, des dispositions de l'article R719-104 du code de l'éducation et que soit présenté concomitamment au budget initial 2017 un plan de retour à l'équilibre.

2. La masse salariale est un facteur important de la dégradation de la situation financière de l'établissement

La masse salariale a connu une évolution rapide de plus de 9 % entre 2011 et 2015, passant de 120,2 M€ en 2011 à 131,1 M€ en 2015. Elle a connu une forte augmentation entre 2012 et 2013 (+4,9 %) mais poursuit son évolution au rythme de 1% par an.

Pour expliquer cette progression, l'établissement avance notamment les explications suivantes :

- un GVT supérieur à 1 % ces trois dernières années ;
- l'intégration de 50 agents dans le cadre du dispositif « Sauvadet » ;

² Courriers du 29 août 2012, du 23 février 2016.

³ Courriers des 22 octobre 2012, 10 décembre 2012, 17 octobre 2013.

⁴ Un courrier du 30 septembre 2011 s'inquiétait d'un dépassement prévisible des crédits masse salariale et demandait des mesures correctrices. Par lettre du 24 octobre 2013, le recteur demandait « également au président de faire preuve de prudence dans la consommation des crédits [...] masse salariale et/ou dans les recrutements [...] prévus ». Un courrier du 17 juillet 2014 appelait l'attention du président « sur la nécessité de prendre des mesures contribuant à la maîtrise de la masse salariale ».

⁵ Note du 7 janvier 2016.

- la remise à niveau des primes des agents intégrés dans le cadre de ce dispositif.

Si les explications avancées peuvent être considérées objectivement comme des éléments pouvant avoir une conséquence sur la charge de personnels, elles ne sauraient expliquer à elles seules la dérive constatée sur ce poste de dépense.

L'analyse des différents facteurs de variation de la masse salariale par la méthode des écarts portant sur la période 2012 – 2015 permet aussi de constater une évolution dynamique de la structure d'emploi sur la période. Ainsi, si le nombre des ETPT⁶ annuels d'enseignants et enseignants-chercheurs titulaires progresse faiblement, celui des enseignants contractuels est en augmentation de 39,15 ETPT.

Tableau 6 : Variation de la consommation d'ETPT période 2012 à 2015

			2012	2015	Variation 2 015- 2 012
Titulaire	Enseignant	A	872,29	872,78	0,50
	Enseignant		872,29	872,78	0,50
	BIATSS	A	155,67	161,69	6,02
		B	154,27	161,16	6,90
		C	287,38	292,34	4,96
BIATSS		597,32	615,19	17,87	
Total titulaires			1 469,60	1 487,97	18,37
Non Titulaire	Enseignant	A	182,91	222,06	39,15
		SC			
	Enseignant		182,91	222,06	39,15
	BIATSS	A	103,52	106,43	2,91
		B	11,39	29,36	17,97
		C	48,44	63,90	15,47
		SC	50,10	7,96	-42,14
BIATSS		213,45	207,65	-5,79	
Total non titulaires			396,36	429,71	33,36
Total			1 865,96	1 917,69	51,73

Source : remontée OREMS

retraitement DGESIP

De même, alors que le volume d'emplois de BIATSS contractuels a diminué de 5,79 ETPT, chiffre qui semble très en décalage avec le nombre de personnels contractuels éligibles au dispositif Sauvadet, celui des titulaires a progressé de 18,37 ETPT.

Ces changements dans la structure d'emploi ont eu un impact certain sur la variation de la masse salariale. Une analyse par catégorie de personnels permet de mesurer les différents facteurs de variation de la masse salariale (variations du nombre d'ETP, de la rémunération moyenne, des primes et des taux de charges sociales).

a. la variation de la masse salariale des enseignants-chercheurs (EC) et enseignants (E)

Le tableau 7 ci-dessous détermine l'impact de l'augmentation du nombre d'ETPT EC et E sur la masse salariale : il permet ainsi de relever que si la variation d'ETPT des titulaires n'a qu'un faible impact sur la variation de la masse salariale globale, celle des non-titulaires enseignants pèse à hauteur de 1,054 M€ sur le total des augmentations de la rémunération brute. Sur une variation totale de **1,632 M€ de la rémunération brute**, les changements apportés à la structure en emplois enseignants au cours de la période ont eu pour conséquences une augmentation de **1,619 M€**.

⁶ Les ETPT équivalents temps plein travaillés constituent l'unité de consommation effective en emploi.

Tableau 7 : Analyse des facteurs d'évolution de la masse salariale période 2012-2015 personnels E & EC

	Titulaire			Titulaire	Non Titulaire		Non Titulaire	Total
	Enseignants chercheur	Enseignants du second	Enseignants du 1er		Enseignants chercheur	Enseignants du second		
Rémunération Principale (calcul)	1 145 671	-291 620	-120 854	733 197	572 660	325 930	898 590	1 631 787
Var ETP	13	-8	-5	0	28	11	39	40
Impact ETPT rémunération principale	606 901	-339 200	-159 274	21 637	743 110	335 555	1 054 445	1 619 901
Var RP Moyen	877	194	2 957	85	-844	-479	-702	11
Impact rémunération principale moyenne	538 770	47 580	38 420	711 360	-170 450	-9 626	-155 856	11 886
Autres Rémunérations (calcul)	118 764	57 440	2 082	178 285	-24 337		-24 337	153 948
Impact ETPT sur primes	38 884	-13 617	-9 485	1 256	12 458		16 764	85 466
Var Autres Rémunération	129,97	289,80	890,08	202,83	-182,19		-185,09	62,55
Impact prime moyenne	79 879	71 057	11 566	177 029	-36 794		-41 101	68 482
Charges Patronales	2 778 867	330 320	-78 079	3 031 109	324 829	160 562	485 391	3 516 499
Var Rémunération Brute	1264 434	-234 180	-118 772	911482	548 323	325 930	874 253	1785 735
Var Rémunération Brute Coût Unitaire (Charge Patronale N-1)	0,7943	0,8192	0,8111	0,8013	0,3799	0,3930	0,3806	0,7549
Impact rémunération brute moyenne sur total charges	1 004 376	-191 830	-96 688	730 335	208 332	128 095	332 747	1 348 007
Var Taux Chag Patronales	5,87%	4,96%	3,52%	5,57%	2,20%	5,60%	2,60%	4,60%
Impact taux patronal	1 774 491	522 151	18 609	2 300 773	116 498	32 466	152 644	2 168 493
Total Variation M S (calcul)	4 043 301	96 140	-196 851	3 942 591	873 152	486 491	1 359 644	5 302 235

Source : remontée OREMS retraitement DGESIP

Cependant, il faut noter que la variation de la rémunération moyenne des titulaires (notamment dans le cadre des dispositifs de requalification) a entraîné une augmentation de la masse salariale de 711 360 € compensée par une baisse de la rémunération moyenne des contractuels.

La mission ne constate pas de variations notables sur les primes.

Enfin, le dernier facteur de variation concerne l'augmentation des charges patronales. L'impact le plus important est lié à l'augmentation des taux pour les personnels titulaires. L'augmentation globale des charges patronales de 3,942 M€ se répartit entre une hausse de 0,730 K€ qui résulte de l'augmentation des rémunérations brutes et de 2,3 M€ résultant du relèvement des taux de cotisations patronales.

b. La variation de la masse salariale des BIATSS

Une analyse identique est opérée pour les BIATSS. Elle met en évidence le coût de la création d'ETPT titulaires pour un total de 414 641 € dont 182 837 € en catégorie A. Elle relève aussi l'augmentation moyenne des primes sur la période pour un coût légèrement supérieur à 500 K€.

L'analyse de l'évolution de la masse salariale des non-titulaires est plus délicate, une part importante de contractuels ayant été réaffectée dans les différentes catégories alors qu'en 2011 plus de 50 ETPT (SC) n'avaient été classés dans aucun cadre d'emploi. On retiendra donc au final que l'augmentation de 18 ETPT titulaires et la diminution de 6 ETPT contractuels a un impact de 282 894 € sur le total des rémunérations versées mais que les primes moyennes pour ces catégories d'agents n'ont pas évolué sur la période considérée.

Tableau 8 : Analyse des facteurs d'évolution de la masse salariale des BIATSS 2012-2015

	Titulaire				Non Titulaire				Non Titulaire	Total
	A	B	C	Titulaire	A	B	C	SC		
Rémunération Principale (calcul)	318 315	118 581	352 159	789 056	269 539	337 960	281 712	-827 412	61 799	850 854
Var ETP	6	7	5	6	3	6	5	-42	-6	0
Impact ETP T sur rémunération principale	182 837	164 897	93 840	414 641	86 507	400 077	284 601	-789 495	-139 274	282 964
Var RP Moyen	838	-287	884	609	1720	-2 116	-45	-7 275	968	690
Var RP Moyen coût unitaire (ETPT N)	162	161	292	616	106	29	64	8	208	823
Impact rémunération principale moyenne	135 477	-46 315	258 319	374 414	183 032	-62 117	-2 890	-57 917	201 072	567 890
Autres Rémunérations (calcul)	223 399	175 575	158 937	557 912	31 990	8 218	13 709	130	54 047	611 959
Var ETP Coût unitaire (Autre rém N-1)	6 184	3 642	2 344	3 680	5		7	2	5	2 70
Impact ETP T sur primes	37 223	25 115	11 620	65 772	15		102	-80	-26	32 768
Var Autres Rémunération	1 151 444	933 58	503 93	799 98	300 42	279 93	2 12 92	26 37	260 40	703 89
Var Autres Rémunération Coût Unitaire (ETP N)	162	161	292	616	106	29	64	8	208	822 84
Impact prime moyenne	186 177	150 460	147 317	492 140	31 975	8 218	13 607	210	54 073	579 191
Charges Patronales (calcul)	509 824	349 362	629 906	1 489 093	299 922	159 630	197 105	-145 322	511 334	2 000 427
Var Rémunération Brute	5 417 14	294 157	5 110 97	13 46 968	30 152 9	346 178	295 420	-827 282	16 845	1462 80
Var Rémunération Brute Coût Unitaire (Charge Patronale N-1)	0 7207	0 7471	0 7642	0 7443	0 3534	0 3504	0 3379	0 9670	0 4599	0 6754
Impact rémunération brute moyenne	390 410	219 765	390 591	1 002 495	106 565	121 309	99 836	-799 896	53 283	887 954
Var Taux Chag Patronales	192%	2 85%	3 6%	2 80%	5 73%	6 39%	8 9%	746 67%	8 73%	4 47%
Var Taux Chag Patronales Coût Unitaire (Rem Brute N)	6 232 883	4 544 379	6 625 087	17 402 349	3 374 858	599 778	1 86 977	87 679	5 249 292	22 651 64
Impact taux patronal	119 414	129 597	239 315	486 598	193 356	38 321	97 269	654 674	458 052	1 012 473
Total Variation MS (calcul)	1 051 539	643 519	1 141 003	2 836 060	601 451	505 808	492 526	-972 604	627 180	3 463 240

Source : remontée OREMS retraitement DGESIP

En conclusion de cette analyse, la mission observe que l'augmentation de la masse salariale constatée entre 2012 et 2015 a pour origine des facteurs externes mais aussi des décisions prises par l'université de changements dans la structure d'emploi dont on peut mesurer qu'elles ont contribué à près de 30% de la variation de la rémunération brute (2,816 M€). A cela s'est également ajoutée une augmentation du montant total des primes BIATSS de plus de 0,600 M€ bruts.

c. La dotation masse salariale et les ressources propres ne suffisent pas à couvrir le périmètre global des rémunérations

L'analyse des ressources permettant d'assurer la couverture des rémunérations met en évidence une part importante de rémunérations financées sur la dotation de fonctionnement.

En effet, les rémunérations sont schématiquement couvertes par deux types de ressources :

- la dotation de l'État (masse salariale transférée et part « dépenses de personnel de la SCSP) destinée à la couverture des emplois transférés ;
- les ressources propres obtenues pour la mise en œuvre de contrats de recherche ou de formation continue.

Tableau 9 : Origines des financements de la masse salariale - exercice 2015

	Ressources	Dépenses	%
Part du financement de la masse salariale par la dotation	119 886 356	119 427 303	99,62%
Part de la masse salariale financée par conventions*	12 451 055	9 891 672	79,44%
Masse salariale non financée prise en charge par le reste du budget		1 816 653	

* Le montant des ressources correspond au total titréen 2015

Source : Tableau origine des financements Université retraitement IGAENR

A partir du tableau 9 ci-dessus, qui mesure la consommation des ressources par la masse salariale, trois constats peuvent être tirés :

- la totalité de la dotation masse salariale est consommée pour le financement de la masse salariale transférée ;
- près de 80 % des ressources issues de l'activité de recherche ou de formation continue sont affectées à des frais de rémunérations ;
- Il reste un solde de 1,8 M€ qui n'est couvert par aucune ressource et que le budget de l'établissement doit assumer à partir de sa dotation de fonctionnement ou des autres ressources propres (droits étudiants, prestations de services, locations,...).

Comme le mettent en lumière ces quelques constats, l'université consacre l'essentiel de ses ressources à assumer ses frais de rémunérations. Elle ne pourra en tout état de cause retrouver des marges de manœuvre que si elle parvient à resserrer ses frais de personnels qui devront être compatibles avec le volume de ses ressources disponibles.

3. L'organisation financière de l'université doit être en capacité de répondre aux enjeux

En dépit de l'absence d'une étude approfondie à ce stade, l'organisation financière constitue pour la mission un point d'étonnement.

La mission s'est rendue dans l'établissement au moment où il s'apprêtait à établir un budget rectificatif, rendu nécessaire notamment par les résultats déficitaires de l'exercice précédent et pour tenir compte du montant définitif de la dotation pour charge de service public attribuée par l'État.

La mission a constaté à cette occasion les très grandes difficultés de l'établissement à cerner sa situation budgétaire. Les services n'avaient pas été en capacité d'indiquer précisément à la nouvelle équipe politique, élue depuis juin, la situation réelle de l'établissement en terme d'engagements financiers et de recettes acquises et était dans l'impossibilité de projeter ces éléments pour déterminer une hypothèse d'atterrissage à la fin de l'exercice.

Cette absence de maîtrise est probablement multifactorielle mais elle est dans tous les cas amplifiée par le cloisonnement important constaté entre les services et, sous réserve de vérifications la mission n'ayant pas eu accès aux résultats de l'enquête fonctions, par une répartition des emplois inadaptée aux besoins et missions des différentes entités (composantes et services).

La direction des affaires financières (DAF) semble limiter son rôle à une simple agrégation des propositions budgétaires émanant des composantes et des services et plus particulièrement celles de la cellule de gestion de la masse salariale (85 % des dépenses) et du SUREO (service universitaire des relations économiques d'Orléans), service à comptabilité distincte chargé de la gestion des contrats publics et privés de recherche.

Cette situation n'est pas nouvelle. En mars 2010, dans son rapport préalable à la prise en charge par l'université des nouvelles responsabilités et compétences élargies, l'IGAENR soulignait déjà que « *la maîtrise du risque à l'université d'Orléans nécessite une plus grande synergie entre les services qui sont encore trop cloisonnés. Il s'agit de réaliser un effort important au niveau du management des services centraux. Le secrétaire général a déjà entrepris un effort considérable dans ce domaine, effort qui doit être prolongé et surtout accompagné par le président et l'équipe présidentielle* ». Cette recommandation reste d'actualité.

S'agissant du SUREO, la mission constate que la DAF n'en contrôle ni n'en maîtrise la situation budgétaire. Alors que ce service présente depuis l'origine un résultat excédentaire, il se révèle en fait être dans une situation déficitaire structurelle après qu'aient été mises en œuvre, sous le contrôle des commissaires aux comptes, des règles de comptabilisation des contrats garantissant une sincérité budgétaire.

Ce service dont le déficit en 2015 est comparable à celui de l'université, mérite qu'on lui porte une attention particulière. Alors qu'il a vocation à prendre en charge l'administration des contrats de recherche publics et privés (hors ceux qui relèvent de la dotation globale de gestion (DGG) conclue avec les organismes de recherche) et que

sa gestion doit impérativement être équilibrée, il apparaît que les frais de participation aux charges communes appliqués aux contrats, non seulement sont extrêmement faibles (6 % dont la moitié ristournée rétrocédée aux laboratoires) et qu'au surplus, une très grande partie de ces frais de gestion ont été utilisés pour couvrir des dépenses des laboratoires sur décision du vice-président Recherche par ailleurs responsable du service. *In fine*, pour l'exercice 2015, seuls 93 000 € issus des prélèvements pour frais de gestion ont pu être mobilisés pour la prise en charge des 11 agents dont la rémunération est gagée sur les ressources propres du service.

L'AERES notait déjà en juin 2008 à propos des réserves que « *le mode de gestion des réserves de l'université repose sur le principe de l'individualisation. Les réserves gardent donc l'empreinte de la composante qui a généré des soldes d'exercice positifs. En revanche, les soldes négatifs sont pris en charge par la communauté, ce qui ne manque pas d'étonner* ». Là aussi, ce constat est toujours d'actualité. Ce constat est également applicable à la gestion des ressources propres.

4. L'université doit se mobiliser autour de la question de son redressement financier

L'université doit se mobiliser autour de l'objectif de redressement de ses comptes.

Le calibrage des efforts à consentir devra répondre à trois objectifs :

- garantir sur la durée un résultat d'exploitation positif fondé sur un équilibre structurel : aujourd'hui compte tenu du résultat 2015 et de la poursuite de l'évolution de la masse salariale, l'objectif d'un résultat équilibré représente un effort de l'ordre d'un million d'euros ;
- atteindre un volume de CAF cible qui permette de financer les investissements de l'année sur la base actuelle du maintien à un investissement annuel moyen de 7 M€ : compte tenu d'un apport moyen en subventions d'équipement de 2 M€ et d'un amortissement chiffré à 3 M€, cet objectif correspond à un effort supplémentaire de 2M€ ;
- réalimenter le fonds de roulement à hauteur *a minima* du ratio prudentiel de 15 jours de dépenses décaissables : pour atteindre un seuil de 8 M€ sur une base d'un fonds de roulement mobilisable en déficit de 5 M€, cet objectif représente un effort sur cinq ans de 13 M€ soit 2,6 M€ par an.

Le total des efforts à consentir se montent au minimum à 5,6 M€ par an. Ils sont résumés dans le tableau 10 ci-dessous :

Tableau 10 : Calibrage des efforts financiers annuels à consentir (en K€)

Calibrage des efforts à consentir	Montants cibles	Effort annuel
Retour à l'équilibre d'exploitation		1 000
CAF permettant de couvrir les investissements annuels	5 000	2 000
Reconstitution d'un FDR équiv. À 15 J sur 5 ans*	8 000	2 600
Total		5 600

* Au montant cible de 8 M€ doit s'ajouter le montant négatif des FDR mobilisables 5 M€ soit 13 M€/ 5 ans

Source : IGAENR

La réalisation de ces objectifs devra conduire l'université à s'inscrire dans un processus de conduite de projet :

- pour l'établissement à brève échéance d'un plan de retour à l'équilibre ;
- pour l'élaboration en parallèle du budget 2017 ;
- pour la remise à plat de l'organisation de ses fonctions support et en priorité de sa fonction financière
- pour la restructuration de son offre de formation ;
- pour la remise à plat des équilibres existant entre recherche et formation.

5. Le suivi par la mission de l'IGAENR

L'université est confrontée à plusieurs impératifs à très court terme.

Elle devra dans les jours prochains présenter un budget rectificatif amorçant son futur plan de retour à l'équilibre : il ne saurait être question d'attendre le prochain budget pour prendre les premières mesures d'économies nécessaires.

Elle devra conduire de façon concomitante l'élaboration d'un plan de retour à l'équilibre pluriannuel et d'un budget 2017. Il lui faudra, pour cela, mettre en place un dialogue de gestion interne, aujourd'hui balbutiant. Il convient de noter que le calendrier pour mener ces travaux avant la fin de l'année est extrêmement resserré.

Elle devra enfin engager une réflexion profonde avec ses composantes et plus largement avec la communauté universitaire dans son ensemble sur son offre de formation, son organisation et la répartition des compétences entre ses différents niveaux. Cette réflexion partagée devra déboucher sur des réformes de structures profondes.

La mission IGAENR s'inscrit dans cette perspective. En accord avec l'équipe présidentielle, plutôt que de conclure son intervention dans les semaines qui suivent, elle propose d'accompagner l'établissement sur la durée de l'année universitaire dans les différentes étapes qu'elle aura à mettre en œuvre.

Elle apportera un regard extérieur, son expertise, proposera des outils de pilotage et de réflexion et veillera au respect scrupuleux des calendriers et à la cohérence et au suivi des décisions.

Cet accompagnement n'a cependant de sens que si l'équipe direction et le recteur d'académie adhèrent aux conclusions de cette première analyse.

Annexe

Fonds de roulement mobilisable à l'issue de l'exercice 2015 (établi à la demande de l'IGAENR)

Éléments à retraiter		Données 2015 (à l'euro près)	Retraitements IGAENR	Commentaires IGAENR
		montant de l'estimation		
Fonds de roulement net global au 31/12/2015		375 209	-521 808	Montant extrait du rapport des CAC
Fonds de roulement lié à des dépenses futures probables ou certaines				
1	Provisions	1 458 779	1 458 779	
2	Emprunts et dettes assimilées	10 391	10 391	
3	Restes à réaliser sur contrats et conventions de recherche	4 620 192	0	Ne participe pas à la détermination du FDR. En revanche, impact sur la trésorerie
4	opérations pluriannuelles : restes à réaliser sur programmes d'investissement, prélèvements dans le cadre de plan de retour à l'équilibre budgétaire	3 668 746	3 668 746	
Fonds de roulement affecté à des activités particulières				
5	Excédents relatifs à la formation continue	660 487	0	Montants intégrés ligne 6
6	Fonds de roulement appartenant à des structures comptables autonomes, non mobilisables (ou partiellement seulement) par l'établissement	1 254 280	233 345	Seule la fondation est retenue, les autres services n'ont pas d'autonomie au sein de l'établissement
Éléments de fragilité potentielle du fonds de roulement				
7	Créances supérieures à deux ans non provisionnées	5 025 392	1 390 862	Les restes à recouvrer concernent des subventions à recevoir des collectivités ou de l'Etat qui seront selon toute probabilité versées à l'établissement
Fonds de roulement disponible				
FRNG disponible au 31/12/2015		-16 323 057	-7 283 931	

Source : agent comptable université – retraitement IGAENR