**Emplois État, crédits de masse salariale : à quelle hauteur sont-ils consommés par les établissements d’ESR ?**

Chaque année, entre 2015 et 2023, entre 4 % et 6 % des emplois sous plafond d’État ne sont pas consommés par les établissements d’enseignement supérieur sous tutelle du MESR alors que cet écart oscille entre 1,5 et 3 % pour la masse salariale. Dans un contexte où l’État cherche à reprendre "la maîtrise de la masse salariale" et qu’un rapport IGF-IGESR propose de revoir le modèle économique des EPSCP, AEF info examine l’évolution de la consommation des plafonds d’emplois État et des crédits de masse salariale des établissements sous tutelle du MESR depuis 2015.

**Sources et méthodologie**

Les données utilisées proviennent du [Tableau de bord financier](https://data.esr.gouv.fr/FR/T525/P844/tableau_de_bord_financier_-_enseignement_superieur#TDB) du ministère de l’Enseignement supérieur et la Recherche et plus particulièrement les onglets "consommation de la masse salariale" et "consommation des emplois". Nous avons retenu uniquement les établissements passés aux RCE. Ces derniers ont été intégrés à notre périmètre l’année suivant ce passage. Nous avons exclu de notre analyse les Comue, ainsi que l’IAE de Paris, les Observatoires de Paris et Nice et les universités de Nouvelle-Calédonie et Polynésie car les données étaient trop partielles.

Notre analyse se base sur :

* le montant de la masse salariale notifiée ;
* le montant de la masse salariale consommée sous plafond État ;
* le nombre d’emplois notifiés sous plafond État ;
* le nombre d’ETPT consommés sous plafond État.

Nous avons donc exclu de notre analyse la masse salariale et les emplois sur ressources propres.

Nous avons complété ces données par celles des RAP, annexes aux projets de règlement du budget et d’approbation des comptes, des années 2014 à 2024. Nous nous sommes concentrés sur le programme 150 "Formations supérieures et recherche universitaire" de la Mires et avons réduit le périmètre à trois types d’établissements : les universités et assimilés ; les écoles et formations d’ingénieurs ; les autres opérateurs de l’ESR. Nous avons donc exclu les Comue, les opérateurs de soutien à l’ESR et l’Epaurif. Le RAP comprend les prévisions et les réalisations d’ETPT rémunérés par les opérateurs sous plafond d’emploi État.

Ces données ont été téléchargées le 16 septembre 2025.

Alors que Sébastien Lecornu, dans un entretien le 26 septembre au *Parisien*, a assuré partir "d’une feuille blanche" pour le projet de budget 2026 qu’il devrait présenter dans les prochaines semaines, le nouveau Premier ministre a déjà prévenu qu’il y aurait des mesures de réduction des dépenses publiques. Reste à savoir s’il reprendra à son compte les mesures de réduction du nombre d’emplois publics prévues par le gouvernement de François Bayrou.

En effet, pour atteindre l’objectif d’un déficit à 3 % du PIB à l’horizon 2029, le gouvernement démissionnaire envisageait, entre autres, que l’État reprenne "la maîtrise de la masse salariale", en réduisant de 3 000 postes le nombre d’emplois publics dès 2026 (hors réforme de la formation des enseignants), selon les termes de François Bayrou le 15 juillet dernier ([lire sur AEF info](https://www.aefinfo.fr/depeche/735006-francois-bayrou-confirme-plusieurs-mesures-pour-une-meilleure-maitrise-de-la-masse-salariale-de-letat)). Quant aux opérateurs, ils devaient aussi voir leurs effectifs réduits de 1 000 à 1 500 emplois. Il avait également fixé une règle de "non-remplacement d’un fonctionnaire sur trois partant à la retraite" à partir de 2027. Autres mesures prévues : l’augmentation du taux de CAS pensions qui devrait passer de 78,6 % à 82,6 % ([lire sur AEF info](https://www.aefinfo.fr/depeche/735225-plf-2026-le-gouvernement-prevoit-un-relevement-du-cas-pensions-de-4-points-circulaire)) et pas de revalorisation générale ou catégorielle dans les ministères. Dans une circulaire datée d’avril 2025, Bercy demandait déjà aux ministères, en vue du PLF 2026, "de présenter un niveau ambitieux de diminution des effectifs" et d’être particulièrement attentifs à la programmation et à la justification des emplois ([lire sur AEF info](https://www.aefinfo.fr/depeche/729386-bercy-demande-aux-ministeres-de-presenter-un-niveau-ambitieux-de-diminution-des-effectifs-en-vue-du-plf-pour-2026)).

Autant de mesures qui concernent directement les établissements d’enseignement supérieur employeurs d’agents de l’État. D’ailleurs, ceux-ci s’estiment sous-dotés depuis plusieurs années, notamment après avoir absorber la hausse démographique. Or le rapport annuel de performance 2024 (annexe à la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes 2024) du programme 150 de la Mires relève une "sous-consommation de 7 492 ETPT par rapport au plafond d’emplois prévu en loi de finances initiale" de l’ensemble des opérateurs du programme 150.

Comment expliquer ce paradoxe ? Comment a évolué le plafond d’emplois des établissements sous tutelle du MESR et leur consommation depuis dix ans ? Quelle est l’ampleur de la progression des crédits de masse salariale notifiés aux établissements depuis 2015 et comment ont-ils été consommés ? Voici un premier point "macro" concernant les établissements d’enseignement supérieur passés aux RCE depuis 2015, avant le détail par établissement à venir dans une prochaine dépêche.

Entre 8 400 et 8 700 postes vacants en 2023, selon le périmètre retenu

Pour rappel, la mise en œuvre de la Lolf en 2006 a introduit la notion de plafond d’emplois qui accompagne les dépenses de personnel et concerne tous les personnels rémunérés par l’État. Un an plus tard, en 2007, la loi LRU donne de nouvelles compétences en matière de gestion budgétaire et de GRH aux universités avec un transfert de la masse salariale de l’État vers les établissements passés aux RCE qui sont soumis à un plafond d’emplois d’État.

"La combinaison de la LRU et de la Lolf a apporté de réelles souplesses au fonctionnement des universités. Elle a mis fin au fléchage des moyens et des emplois. Désormais, dans la limite de leurs moyens globaux, les universités sont maîtresses de la carte et de la répartition de leurs emplois, de l’arbitrage entre crédits d’enseignement et de recherche, de la répartition de leurs crédits de recherche entre les laboratoires", rappelait Jean-Richard Cytermann, ancien chef de l’IGAENR (aujourd’hui IGESR) dans une tribune adressée à AEF info en 2023 ([lire sur AEF info](https://www.aefinfo.fr/depeche/689067-autonomie-le-barometre-de-leua-ne-reflete-pas-la-realite-et-sous-estime-les-progres-accomplis-j-r-cytermann)).

Désormais, chaque année, chaque établissement d’enseignement supérieur sous tutelle du MESR se voit affecter et notifier un plafond d’emplois d’État en ETPT à ne pas dépasser, libre à lui d’utiliser ce volume selon ses besoins et éventuellement de le dépasser en puisant dans les ressources propres de l’établissement.

Selon les sources de données, le nombre d’emplois non consommés est d’environ 8 500 ETPT pour l’année 2023.

Ainsi, si l’on prend les données 2023 du tableau de bord financier du MESR, 163 701 ETPT sous plafond d’emplois État ont été notifiés aux 102 établissements d’enseignement supérieur du périmètre que nous avons examinés. À la fin de l’exercice, 155 032 ont été réellement consommés par ces mêmes établissements, soit une sous-consommation de 8 669 ETPT.

Si l’on s’appuie sur le RAP 2023 et que l’on restreint le périmètre du programme 150 aux universités et assimilés, écoles et formations d’ingénieurs et autres opérateurs de l’ESR, 157 966 ETPT ont été consommés pour une prévision de 166 389 ETPT, soit une sous-consommation de 8 423 ETPT.

Cette sous-consommation concerne majoritairement les universités et assimilés : 6 886 ETPT, selon le RAP. "Plusieurs facteurs cumulatifs peuvent expliquer la sous-consommation du plafond d’emplois par les universités", souligne le rapport. "À titre principal et de façon structurelle, un taux de vacance frictionnel des emplois est constaté. Si le taux de vacance est faible à l’échelle de chaque établissement pris isolément, le cumul de ces vacances frictionnelles pour l’ensemble des opérateurs du programme 150 est significatif compte tenu du nombre d’établissements."

Le gel de postes "est la mesure la plus facile pour faire des économies"

Pour Valérie Gibert, présidente de l’ADGS, "avoir des postes qui ne sont pas tous saturés est une situation normale. C’est même une mesure de bonne gestion que de ne pas saturer son plafond d’emplois". "Aucune université ne consomme tout son plafond d’emplois sinon sa masse salariale exploserait, poursuit la DGS de l’université de Strasbourg, car, au moment du passage aux RCE, les plafonds d’emplois n’ont pas été saturés et les établissements n’ont pas reçu toute la masse salariale afférente". "De fait, ce n’est pas tant le plafond d’emplois qui est toujours un problème dans les établissements, mais bien la masse salariale", conclut-elle.

Les demandes de mise en disponibilité ou de délégation et les nominations d’enseignants-chercheurs peuvent aussi inciter les établissements à garder l’emploi vacant au cas où le personnel demande à revenir sur son poste. Autre raison également mise en avant par un ancien DGS contacté par AEF info, la difficulté, pour certaines universités, à avoir une gestion centralisée de leurs emplois, "chaque composante gérant jalousement ses emplois".

Et surtout, dans un contexte de contrainte budgétaire et en particulier dans le cadre d’un plan de retour à l’équilibre budgétaire, le gel de postes "est la mesure la plus facile pour faire des économies", souligne un observateur auprès d’AEF info. Tout ceci explique, en partie, pourquoi les 5 000 emplois "Fioraso" créés entre 2013 et 2017 n’ont pas tous été consommés, la masse salariale associée n’étant pas non plus à la hauteur du coût réel (*voir ci-dessous*).

*Dans la visualisation ci-dessous, les quelques établissements qui passent aux RCE chaque année et qui font augmenter le plafond d’emplois total par effet de périmètre, sont identifiés en bordeaux foncé.*

[**A Flourish data visualization**](https://flourish.studio/?utm_source=showcase&utm_campaign=visualisation/25278666)

De 4 à 6 % d’ETPT non-consommés chaque année

Pour limiter l’effet de la variation du périmètre liée au passage aux RCE de certains établissements sur la période et à l’absence de données pour certaines années, nous avons regardé l’évolution de la sous-consommation des emplois en pourcentage, selon un ratio calculé à partir des ETPT notifiés et des ETPT consommés. Depuis 2015, entre 4,6 % et 6,4 % des emplois notifiés n’ont pas été consommés par les établissements. En 2023, cette sous-consommation est de 5,3 %.

Au regard de cette situation de sous-consommation des emplois, quel est le risque, dans le cadre de mesures d’économies, que le plafond soit réduit ? Pour plusieurs interlocuteurs interrogés par AEF info, cela peut constituer une marge de négociation avec Bercy mais qui n’aurait pas un impact majeur pour les établissements qui n’utilisent pas tous les supports à leur disposition. La question essentielle étant celle de la masse salariale.

139 M€ de masse salariale non consommée en 2023

En effet, en parallèle des emplois, les établissements se voient également allouer une SCSP constituée essentiellement de crédits de masse salariale. "L’enveloppe des dépenses de personnel des opérateurs de l’État concerne l’ensemble des dépenses relatives aux personnels rémunérés par ceux-ci, c’est-à-dire toutes les dépenses auxquelles l’opérateur est engagé au titre des personnes physiques dont il est juridiquement l’employeur, et toute dépense induite par ces versements", rappelle la direction du budget dans son guide de décompte des emplois des opérateurs de l’État qu’AEF info a pu consulter. Ces personnels peuvent être des fonctionnaires ou des contractuels sur des emplois dits permanents et qui ont vocation à être occupés par des fonctionnaires. C’est également sur la SCSP que sont financées les heures complémentaires des enseignants permanents, dont le volume a progressé de +28,5 % entre 2017 et 2023 ([lire sur AEF info](https://www.aefinfo.fr/depeche/733378-a-luniversite-le-volume-dheures-complementaires-a-augmente-de-27-entre-2017-et-2023)). Les dépenses de personnel directes sont ainsi de trois ordres : les rémunérations d’activité ; les cotisations et contributions sociales ; les prestations sociales et allocations diverses.

Depuis l’arrêté du 5 décembre 2024 sur la soutenabilité financière, la notion de masse salariale a pris une importance qu’elle n’avait pas avant pour évaluer la situation d’un établissement. Désormais, le ratio dit "Dizambourg" consistant à avoir des charges de personnel inférieures à 83 % des produits encaissables (ou 85 % pour certains établissements à dominante SHS) est l’un des trois critères de soutenabilité financière. Ces nouvelles règles sont applicables à compter du budget rectificatif 2025 et des budgets initiaux pour 2026.

**Lire aussi**

| [Décret financier : la soutenabilité budgétaire des établissements devrait désormais être évaluée au regard de trois critères](https://www.aefinfo.fr/depeche/719657-decret-financier-la-soutenabilite-budgetaire-des-etablissements-devrait-desormais-etre-evaluee-au-regard-de-trois-criteres)

Pour l’attribution de crédits de masse salariale, "le MESR conserve en ligne de mire le coût de 60 000 € d’un emploi défini lors de la création des 5 000 'emplois Fioraso' entre 2013 et 2017 alors que le coût moyen d’un emploi dans l’ESR, toutes catégories confondues sur la dernière année pleine connue (2024), est de 76 531 €", commente un observateur. Et "’allocation des moyens, fixée au moment de la loi ORE en 2017, n’a jamais été révisée", complète un autre.

*Dans la visualisation ci-dessous, les quelques établissements qui passent aux RCE chaque année et qui font augmenter les crédits de masse salariale par effet de périmètre, sont identifiés en bleu foncé.*

[**A Flourish data visualization**](https://flourish.studio/?utm_source=showcase&utm_campaign=visualisation/25273874)

En 2023, environ 1 % de la masse salariale n’a pas été consommée

De la même manière que pour le plafond d’emploi en ETPT et afin de limiter l’effet du passage aux RCE des établissements selon les années, nous avons calculé l’écart entre la masse salariale notifiée et la masse salariale consommée. Cette méthode permet aussi de gommer l’effet induit par l’absence de données pour certaines années. Ainsi, ce périmètre oscille entre 92 et 102 établissements.

Entre 2015 et 2023, l’écart entre la masse salariale notifiée et la masse salariale consommée tend à se réduire. Ainsi, la sous-consommation était autour de 2 % en 2015 contre 1 % en 2023. Les taux de sous-consommation les plus élevés correspondent aux années Covid : -2,41 % en 2020 et surtout -3,01 % en 2021.

"Le plafond d’emplois et la masse salariale sont suivis très précisément par les établissements et contrôlés par les rectorats", indique Serge Bourgine, ancien président de l’association des DAF. "Les services des rectorats chargés de contrôler les dépenses des établissements veulent voir des taux de consommation de la masse salariale autour de 99 %", rapporte celui qui est désormais directeur du département "développement et accompagnement des compétences" à l’Amue.

Bercy ne diminue pas la masse salariale mais ne compense pas les mesures nouvelles

Si les plafonds d’emplois restent sous-utilisés, les crédits de masse salariale le sont beaucoup plus. "Le péché originel se situe au moment de la bascule des établissements aux RCE. C’était nouveau pour les établissements et ils se sont attachés à la défense du plafond d’emplois État et moins sur la masse salariale État. Ce fut un tort", relate Serge Bourgine. Très rapidement, les établissements ont pris conscience du poids du GVT (glissement vieillesse technicité) sur leurs finances, creusant le déficit de certaines universités. Pour plusieurs experts, le sujet majeur pour les universités, c’est donc de développer un pilotage fin de la masse salariale, et l’un d’entre eux soulignant d’ailleurs que les gros établissements ont, de fait, plus de souplesse.

"La masse salariale couvre des dépenses beaucoup plus larges que les seuls emplois. Elle sert également à financer les heures complémentaires, les primes, la revalorisation de certains Biatss dans le cadre de la LPR, etc.", liste Valérie Gibert. "La non-compensation ou la compensation partielle de mesures décidées par l’État (mesures 'Guerini', revalorisation du point d’indice, prime pour le pouvoir d’achat, CAS pensions, protection sociale complémentaire, indemnité de télétravail, allocation déplacement durable, etc.) fait peser une lourde charge de masse salariale obligatoire pour les établissements", constate-t-elle.

"Le principe du 'décideur-payeur' devrait s’appliquer"

Ce qui fait dire à plusieurs experts que si, jusqu’à présent, Bercy n’a pas diminué les crédits de masse salariale, décision difficile à assumer politiquement, il contourne le problème en ne compensant pas le financement de ces nouvelles dépenses, qui selon France Universités, se montent aux alentours de 500 M€ en 205 ([lire sur AEF info](https://www.aefinfo.fr/depeche/737208-au-cours-des-15-dernieres-annees-les-universites-ont-pris-plus-que-leur-part-a-la-solidarite-nationale-lamri-adoui)). Pour les responsables universitaires, le principe du "décideur-payeur" devrait s’appliquer, rappelle Serge Bourgine.

De son côté, le rapport IGF-IGESR parle d’une moindre progression des charges de personnel entre 2018 et 2023 (+2,2 Md€, soit +16 %), ce qui "semble indiquer que les surcoûts occasionnés par les diverses mesures salariales décidées par l’État au cours des dernières années ont été partiellement absorbés par des gels d’emplois. Ainsi, la hausse de 185 M€ des dépenses de personnel liée à la revalorisation du point d’indice de 3,5 % en 2022 puis de 181 M€ des dépenses de personnel occasionnées par les mesures dites 'Guerini' en 2023 n’a pas généré une croissance des charges de personnel supérieure à celle des charges totales".

**Lire aussi**

| [En 2023, la trésorerie "libre d’emploi" des établissements du supérieur atteignait 838 M€ (rapport IGF-IGESR)](https://www.aefinfo.fr/depeche/737668-en-2023-la-tresorerie-libre-demploi-des-etablissements-du-superieur-atteignait-838-m-rapport-igf-igesr)

La sous-consommation des emplois sous plafond État permet donc de faire face à ces nouvelles dépenses salariales. L’autre solution étant de recruter des contractuels à la place de fonctionnaires dont le coût est plus élevé, notamment du fait du taux du CAS pensions et du GVT : "C’est un sport national, fait remarquer l’un d’entre eux, mais la corde est aujourd’hui usée." Cela dit, dans une quinzaine d’années, après des départs massifs en retraite, le GVT solde devrait devenir positif.

**Lire aussi**

| [Comment le CAS pensions conduit à surévaluer la dépense d’éducation et biaise les comparaisons internationales (IPP et CAE)](https://www.aefinfo.fr/depeche/738023-comment-le-cas-pensions-conduit-a-surevaluer-la-depense-deducation-et-biaise-les-comparaisons-internationales-ipp-et-cae)

[**A Flourish data visualization**](https://flourish.studio/?utm_source=showcase&utm_campaign=visualisation/25157958)

Des taux de vacances élevés dans les autres programmes de la Mires

Dans son [rapport](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2025-04/NEB-2024-Recherche-enseignement-superieur.pdf) sur l’analyse de l’exécution budgétaire 2024 de la Mires, publié en avril 2025, la Cour des comptes recommande de "diminuer le plafond d’emplois des opérateurs des programmes budgétaires pour lesquels la vacance sous plafond est proportionnellement la plus élevée, c’est-à-dire les programmes 142, 172, 150, et 193". Ainsi, entre 2020 et 2024, l’exécution du plafond d’emplois sous plafond oscille :

* entre -13,3 et -10,7 % pour le programme 142 "Enseignement supérieur et recherche agricoles" ;
* entre -6,2 et -5,4 % pour le programme 150 "Formations supérieures et recherche universitaire" ;
* entre -10,6 et - 11 % pour le programme 172 "Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires" ;
* entre -8,2 et -2,7 % pour le programme 231 "Vie étudiante" ;
* entre -0,6 et -3,4 % pour le programme 190 "Recherche dans les domaines de l’énergie du développement et de la mobilité durable" ;
* autour de -1,7 % pour le programme 192 "Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle" ;
* entre -4,8 et - 5,6 % pour le programme 193 "Recherche spatiale".

Par ailleurs, la Cour des comptes rappelle qu' "à compter de l’exercice 2024, l’article 12 de la LPFP 2023-2027 a trouvé pour la première fois à s’appliquer". Celui-ci prévoit une réduction automatique du plafond d’emplois des opérateurs rattachés à une mission budgétaire en cas de sous-exécution constatée importante. L’abattement de la vacance sous plafond est réalisé par la voie d’un amendement gouvernemental au PLF. "Ainsi, du PLF à la LFI 2024, le plafond d’emplois des opérateurs de la Mires a été réduit de -3 294 ETPT."