

Inspection générale de l'administration
de l'Éducation nationale et de la Recherche

L'expérimentation de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances dans l'enseignement supérieur

Rapport à monsieur le Ministre
de l'Éducation nationale,
de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche

à monsieur le Ministre délégué
à l'Enseignement supérieur
et à la Recherche

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*

**L'expérimentation de la mise en œuvre de la loi organique
du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances
dans l'enseignement supérieur**

JANVIER 2006

Jean-François CERVEL
Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche

Laurence VEDRINE
Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche

S O M M A I R E

Introduction	1
1. Une expérimentation globalement sous contrainte	1
1.1. Le processus de l'expérimentation	2
1.2. Le protocole cadre de l'expérimentation.....	4
1.3. La mobilisation des établissements	7
2. Des mises en œuvre diversement conduites.....	9
2.1. S'agissant du budget de gestion.....	10
2.2. S'agissant de la gestion des ressources humaines	11
2.3. S'agissant de la qualité des comptes et de l'élaboration des indicateurs.....	13
3. Les problèmes rencontrés et les réponses apportées en vue de la généralisation	15
3.1. Les problèmes techniques de mise en œuvre.....	15
3.2. Les principales questions apparues.....	16
3.3. Les réponses déjà apportées par les services ministériels.....	20
Conclusion	23
Préconisations	26
Annexes.....	31

Introduction

Le programme de travail des inspections générales pour l'année 2005/2006 donne mission à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche d'apporter sa contribution à l'application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Les ministres lui demandent notamment de porter dans ce cadre une attention particulière au bilan de l'expérimentation menée dans les universités.

Ainsi le directeur de cabinet du Ministre délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche a demandé, dans une note¹ du 27 juillet 2005, au chef du Service de l'IGAENR de bien vouloir conduire une mission d'inspection sur le processus d'expérimentation de mise en œuvre de la loi du 1^{er} août 2001, processus en cours depuis le 1^{er} janvier 2005 dans quatre établissements d'enseignement supérieur ainsi que dans le réseau des œuvres universitaires et scolaires.

Désignés pour effectuer cette mission, Monsieur Jean-François CERVEL et Madame Laurence VEDRINE, inspecteurs généraux de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, ont conduit un certain nombre d'entretiens avec les personnes chargées du dossier à l'administration centrale et se sont rendus dans les quatre établissements d'enseignement supérieur concernés : l'université Paul Cézanne Aix-Marseille III (UPCAM), l'institut national polytechnique de Grenoble (INPG), l'université d'Orléans et l'université Rennes I. Ils ont également rencontré le directeur du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) et se sont rendus à Nice pour y rencontrer le directeur du Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) de cette académie.

Après avoir replacé cette expérimentation dans son contexte historique et son cadre juridique et administratif, le rapport dressera le bilan des expérimentations et dégagera les problématiques émergentes. Il proposera ensuite des pistes d'amélioration.

Dans un souci de ne pas alourdir le corps du rapport, quatre fiches spécifiques (une par université expérimentale) ont été établies ; elles sont jointes en annexes.

1. Une expérimentation globalement sous contrainte

Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2005, a été décidée une opération d'expérimentation, dans l'enseignement supérieur, de la mise en application de la loi organique sur les lois de finances. Cette expérimentation avait pour but de préparer, sur un échantillon représentatif des établissements d'enseignement supérieur, la mise en œuvre de la LOLF pour l'ensemble de l'enseignement supérieur en 2006.

¹ Jointe en annexe n° 1

Cette expérimentation portait sur les deux programmes de la mission *recherche et enseignement supérieur* (MIRES) concernant l'enseignement supérieur qui allaient devenir le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » (FSRU) et le programme 231 « Vie étudiante ».

Au sein de la MIRES, le programme « formations supérieures et recherche universitaire » disposera en PLF 2006 de 49 % des crédits de paiement (soit 10 125 millions d'euros sur 20 638 millions) et de 89 % des emplois. Le programme « vie étudiante » accueillera 8,4 % des crédits et 0,5 % des emplois de cette même mission ; il comprend les moyens du CNOUS, des 28 CROUS et de l'Observatoire de la vie étudiante (OVE).

Le programme 150 comprend seize actions et le programme 231 quatre (cf. annexe n° 3).

1.1. Le processus de l'expérimentation

L'expérimentation, qui a été menée au long de l'année 2005, s'est caractérisée par une forte implication des établissements expérimentateurs et par un certain nombre de tâtonnements des ministères concernés qui ont été amenés à ajuster progressivement leurs positions.

1.1.1. *Le déroulement de l'expérimentation*

Un travail très approfondi a été conduit entre l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et les établissements expérimentateurs ; il s'est traduit par un dispositif spécifique dans la loi de finances pour 2005 et un protocole d'expérimentation récapitulant l'ensemble des règles régissant ce dispositif expérimental.

Mais ce dispositif, portant sur l'exercice budgétaire 2005, s'est mis en place tardivement. Compte tenu de la nécessité de mettre en application les nouvelles règles, dans l'ensemble de l'enseignement supérieur, au 1^{er} janvier 2006, l'année 2005 a vu se dérouler à la fois l'expérimentation et la préparation par l'administration centrale de la généralisation à tous les établissements. Il s'est donc davantage agi d'un exercice grandeure nature qui a fourni à tous les acteurs, et notamment à l'administration centrale, les éléments permanents d'information pour les prises de décision nécessaires à la préparation de l'exercice budgétaire 2006 que d'une expérimentation *stricto sensu*. La date très tardive de parution du protocole d'expérimentation témoigne des difficultés rencontrées par l'Etat pour arrêter sa position sur un certain nombre de points essentiels de ce nouveau fonctionnement.

Faisant suite à de premiers groupes de travail réunis à partir de la fin de l'année 2003, cette expérimentation a été initiée au printemps 2004 par les deux directions directement concernées, la direction de l'enseignement supérieur et la direction des affaires financières, qui ont notamment tenu des réunions de lancement sur place avec les établissements concernés, les rectorats et les trésoreries générales.

Pour le programme FSRU, un appel d'offre a d'abord été lancé. Finalement, sur les quatre établissements retenus, deux, l'Université de Rennes I et l'Institut national polytechnique de Grenoble, étaient volontaires, les deux autres, l'Université d'Aix-Marseille III et l'Université d'Orléans, ont été sollicités.

Pour le programme *vie étudiante*, l'expérimentation a concerné le Centre national des œuvres universitaires et scolaires et trois Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires, ceux de Nice, Poitiers et Rennes.

Un comité de pilotage a été institué, présidé par le directeur des enseignements supérieurs, et comprenant la direction des affaires financières (DAF), l'IGAENR, la conférence des présidents d'université (CPU), l'agence de mutualisation des universités et des établissements (AMUE), les directions de personnels et la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP). La direction du budget et la direction de la réforme budgétaire du MINEFI y ont été associées.

Cinq groupes de travail ou chantiers ont été décidés, concernant respectivement la documentation de la performance, la qualité des comptes, les budgets de gestion, la GRH, et les systèmes d'information.

Ces groupes ont travaillé de manière variée, sous la responsabilité de l'administration centrale, en associant les différents personnels concernés des établissements.

Certains, tels celui concernant la qualité des comptes et celui concernant les systèmes d'information, ne se sont jamais réunis. Les établissements le regrettent vivement car il s'agit là de deux sujets essentiels pour l'efficacité opérationnelle des services. D'autres ont travaillé de manière approfondie. Ainsi, par exemple, le groupe « emplois – GRH » a tenu de nombreuses réunions.

Les échanges ont été permanents entre les services de l'administration centrale et les services des établissements expérimentateurs. Une grande réunion de première synthèse des travaux conduits s'est tenue le 4 avril 2005 (séminaire LOLF organisé par la direction de l'enseignement supérieur).

Ce travail itératif entre l'administration centrale et les établissements s'est accompagné d'un dispositif de formation pour les personnels concernés des établissements. Le programme de formation, géré par l'Ecole supérieure de l'Education nationale (ESEN) et par l'Institut national des techniques et études comptables (INTEC) à l'initiative de l'administration centrale, a été souvent considéré comme à la fois trop général et trop technique. De leur côté, les établissements ont organisé leur propre dispositif de formation interne. Ainsi, à l'INP de Grenoble, quelque 150 personnels participant à la gestion financière ont reçu une formation spécifique. Par ailleurs, les établissements expérimentateurs ont participé à de nombreuses actions de sensibilisation auprès d'autres établissements qui les sollicitaient.

La CPU, de son côté, en articulation avec l'AMUE, a conduit une action de sensibilisation avec notamment un séminaire de deux jours sur le financement des universités organisé les 8 et 9 juin 2005.

L'AMUE a mis en place une cellule LOLF qui a travaillé en contact permanent avec l'administration centrale du ministère, notamment sur les systèmes d'information. Ainsi, un important travail a-t-il dû être conduit, dans l'urgence, à l'automne 2004, pour mettre en forme le logiciel ASTRE afin que les établissements expérimentateurs puissent assurer la paie, dès janvier 2005, des personnels non titulaires rémunérés sur l'ancien chapitre 31-96.

L'Agence a organisé un cycle de trois séminaires pour tous les établissements. Le premier était consacré à la LOLF et la gestion financière et comptable, le deuxième à la LOLF et la gestion des ressources humaines et le troisième sera consacré, en janvier 2006, à la LOLF et le pilotage.

Depuis juin 2005, une information de proximité est diffusée, par une lettre électronique mensuelle, Actulolf, à 850 abonnés.

Tout ce processus a permis à l'ensemble des partenaires de mieux s'approprier les différentes facettes de ce dossier vaste et complexe.

1.1.2. *L'expérimentation dans la loi de finances pour 2005*

L'expérimentation du programme *formations supérieures et recherche universitaire* s'est traduite par la création au PLF 2005 d'un chapitre 39-10 regroupant les moyens en personnel, fonctionnement et équipement des quatre établissements universitaires expérimentateurs. Ce chapitre, doté de 296 M€ et 5 530 emplois de personnels titulaires et contractuels, est constitué de dotations issues de dix chapitres budgétaires antérieurs (31-05, 31-06, 31-11, 31-12, 31-96, 33-90, 33-91, 36-11, 66-71, 66-72) répartis, en prévision, entre huit articles correspondant aux actions définies dans le projet annuel de performance (PAP) pour 2006 et deux articles correspondant, l'un au regroupement des dotations de personnel, l'autre au regroupement des dotations de fonctionnement et d'intervention.

L'expérimentation du programme *vie étudiante* s'est traduite par la création au PLF 2005 d'un chapitre 39-11 regroupant les moyens du réseau des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS et CROUS) et des quatre établissements d'enseignement supérieur expérimentateurs en matière d'aide aux étudiants, ainsi que les moyens en fonctionnement et en personnels correspondants. Ce chapitre est doté de 307 M €(les crédits de bourses restent inscrits sur le chapitre 43-71) et 77 emplois auxquels s'ajoutent les 2 885 emplois de personnels des établissements du réseau des œuvres. Il est réparti entre quatre articles correspondant aux actions définies dans le PAP et deux articles de regroupement (personnel et fonctionnement).

Ce dispositif a permis de tester en grandeur nature, sur l'échantillon retenu, le futur découpage de la loi de finances.

1.2. Le protocole cadre de l'expérimentation

Les travaux préparatoires à l'expérimentation avaient décidé de l'élaboration d'un texte de protocole de l'expérimentation conduite entre l'Etat et les établissements expérimentateurs.

Les hésitations et les évolutions de l'Etat se sont concrétisées dans le retard pris pour l'élaboration de ce protocole cadre. Ce document, qui aurait dû être arrêté à la fin de l'année 2004 ou au tout début de l'année 2005, a été signé le 11 octobre 2005 et est arrivé quelques jours plus tard dans les établissements, alors que l'année d'expérimentation était pratiquement terminée. Ce retard est dû pour l'essentiel à la difficulté de rédaction par l'Etat de certains paragraphes, relatifs notamment à la question du contrôle financier local.

Ce texte rappelle d'abord les grands objectifs de la loi organique : « transparence accrue sur l'utilisation de la dépense et les résultats obtenus, renforcement de l'efficacité de la dépense publique grâce à la responsabilisation des gestionnaires ». Dans ce cadre, les objectifs fixés à l'expérimentation sont les suivants :

- mesurer les effets d'une reconfiguration de l'autorisation budgétaire selon la destination des dépenses ;
- évaluer la pertinence du découpage des programmes en actions ;
- exploiter le plus largement les marges de manœuvre offertes à la fois aux responsables de programme et aux responsables des établissements expérimentateurs pour optimiser leur dépense, grâce à un effort accru de connaissances, de prévision et de maîtrise des moyens.

Le texte présente ensuite les deux chapitres expérimentaux dans la loi de finances pour 2005 (chapitres 39-10 et 39-11) puis précise les différents chantiers de l'expérimentation.

Pour ce qui concerne le programme *formations supérieures et recherche universitaire*, il rappelle les points essentiels suivants :

a) La masse salariale relevant du budget de l'Etat demeure sous la responsabilité de l'administration centrale, en concertation avec les responsables des opérateurs expérimentateurs. C'est le responsable du budget opérationnel de programme (BOP), le directeur de l'enseignement supérieur², qui pourra, sur proposition de l'établissement, mettre en œuvre, dans le cadre des règles nationales, la fongibilité entre les différentes composantes des rémunérations.

Pour ce qui concerne la fongibilité entre les crédits du titre II et les autres titres, autorisée par le principe de la fongibilité asymétrique, elle pourra se réaliser dans le cadre du dialogue de gestion entre l'établissement et le responsable du BOP, après avis du contrôleur financier central.

La fongibilité entre les emplois devra s'inscrire dans les orientations nationales et le cadre du calendrier de gestion des corps, dans le strict respect du plafond d'emplois. Ces éventuelles transformations seront validées par le responsable du programme après avis du contrôleur financier central dans le cadre du plafond d'autorisation d'emplois de chaque établissement. Le protocole précise que la dotation d'emplois est présentée par catégorie d'emplois. En

réalité, l'annexe continue à les présenter par corps, la fiche sur les catégories n'apparaissant que dans la circulaire de gestion du 15 décembre 2005.

b) La masse salariale relevant du budget des établissements est placée sous la responsabilité des opérateurs ; elle comporte notamment les personnels non titulaires précédemment rémunérés sur le budget de l'Etat (chapitre 31-96). Un état trimestriel de cette masse salariale sera adressé au DES, au DAF et au recteur, qui le transmettra au contrôleur financier local.

c) L'application d'information sur la consommation des emplois de l'enseignement supérieur sera modifiée pour permettre de répondre aux exigences de la LOLF.

d) Le budget de gestion prévu par le décret du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des EPCSCP devra être réalisé en format LOLF en cohérence avec la présentation par action des programmes.

e) La mesure de la performance des établissements se réalisera dans le cadre des contrats d'objectifs.

f) Les établissements doivent veiller tout particulièrement à la qualité budgétaire et à la qualité comptable. Ils pourront, sur la première question, solliciter le contrôleur financier en région qui sera destinataire des documents budgétaires.

Pour ce qui concerne le programme *vie étudiante*, il est d'abord rappelé que les établissements concernés sont le réseau des œuvres universitaires et scolaires et les établissements expérimentant le programme 150. Le CNOUS et les trois CROUS expérimentateurs (Nice, Poitiers et Rennes) doivent présenter leur budget suivant deux axes, un axe par nature et un axe par destination. Les destinations doivent être en cohérence avec les quatre actions du programme *vie étudiante* du budget de l'Etat. Le suivi d'exécution du budget prévoit que les engagements de dépenses restent opérés par nature de charges.

La totalité de leurs moyens en personnel étant inscrits, antérieurement à la LOLF, à leurs budgets, le CNOUS et les CROUS disposent déjà d'une fongibilité de principe entre leurs emplois.

Par ailleurs, la mesure de la performance s'exercera dans le cadre du contrat d'objectifs conclu en décembre 2004 entre le CNOUS et le MENESR.

Le texte rappelle ensuite l'organisation du pilotage au sein de l'administration centrale avec un dispositif de concertation entre les sept directions intéressées et le contrôleur financier central. Il précise les modalités de gestion, l'unité de base de gestion des crédits selon la destination de la dépense étant l'action, le paragraphe retraçant l'utilisation par nature de dépenses, la fongibilité pouvant être exercée de l'article de regroupement des crédits de personnel vers l'article de regroupement des crédits de fonctionnement et d'intervention.

² Le DES étant à la fois responsable du programme et responsable du BOP

Le texte s'achève par un dispositif de compte - rendus concernant les ETPT³, totaux et par catégories, la masse salariale, l'exécution budgétaire et la performance, qui doivent être fournis par les établissements expérimentateurs pour la fin de l'année.

Compte tenu de son arrivée très tardive, ce texte n'a guère d'utilité du point de vue de l'expérimentation. Il permet, en revanche, de faire apparaître un certain nombre de positions de fond de l'Etat quant à la manière de gérer le nouveau dispositif législatif dans les établissements d'enseignement supérieur, positions qui se sont inscrites, par ailleurs, dans de nombreux textes intervenus au long de l'année 2005.

1.3. La mobilisation des établissements

Si le CNOUS et les trois CROUS de Nice, Poitiers et Rennes se sont facilement – ce rapport y reviendra de façon précise – lancés dans l'expérimentation, chacune des quatre universités choisies par la direction de l'enseignement supérieur pour conduire l'expérimentation n'a pas fait preuve du même volontarisme. Rennes I était partante, l'INPG également, Orléans un peu moins, l'UPCAM pas vraiment. Toutes néanmoins ont conduit les travaux nécessaires avec conviction et sérieux.

Les établissements se sont tous attachés à convaincre, la communauté universitaire pour les EPSCP, les administrateurs pour les CROUS, les gestionnaires pour l'ensemble des établissements. La nécessité de s'engager dans un processus de modernisation, le levier de changement fort que représente la LOLF, l'outil de pilotage stratégique qu'elle propose, constituent autant d'arguments que les présidents, vice-présidents, directeurs, chargés de mission, secrétaires généraux et agents comptables ont mis en avant pour informer et faire adhérer leurs collègues. Cette mobilisation autour de la mise en œuvre de la LOLF n'a pas rencontré d'oppositions au sein des établissements et a été plutôt perçue comme un dispositif susceptible d'améliorer l'efficacité collective, même s'il a fallu conduire un réel « travail de pédagogie ».

Tous les établissements expérimentateurs, tant pour le programme 150 que pour le programme 231, se sont fortement mobilisés pour la bonne réalisation de cet exercice de préfiguration.

Cet engagement s'est d'abord manifesté par la mise en place de solides dispositifs de pilotage et de suivi de l'expérimentation.

Il s'est ensuite traduit par un travail approfondi sur les outils dont ils disposaient pour maîtriser leurs activités, sur la connaissance complète de l'établissement et sur le contrôle de gestion.

Il s'est enfin concrétisé par de nombreuses actions de sensibilisation et de formation de l'ensemble des personnels.

³ équivalents temps plein travaillés

Dans tous les établissements, le pilotage de l'expérimentation a été organisé par le président ou le directeur autour d'une équipe forte dirigée par un membre de l'équipe présidentielle, le plus souvent un vice-président « chargé de mission LOLF », entouré des principaux responsables administratifs de l'établissement. Ces équipes se sont réunies très régulièrement et ont assuré l'information des instances dirigeantes des établissements (bureau, réunion des chefs de service, réunion des directeurs de composantes, conseils d'administration).

Ces instances de pilotage ou de projet ont animé des groupes spécialisés qui ont conduit des programmes de travail bien élaborés, en articulation étroite avec les services ministériels.

Dans tous les établissements, l'expérimentation a été l'occasion de conforter le travail qui était déjà engagé sur la maîtrise des données concernant l'établissement. Elle a permis, notamment dans les établissements les plus vastes et les plus décentralisés, de mieux dégager une vision d'ensemble des moyens mis à la disposition des structures opérationnelles.

Les établissements ont approfondi les travaux sur leurs outils ainsi, par exemple, sur les « entrepôts de données ». Plusieurs d'entre eux ont recruté un personnel chargé spécifiquement du contrôle de gestion ou ont mis en place des cellules de conseil en gestion.

Une bonne collaboration a été souvent établie avec les services administratifs partenaires et notamment ceux de la comptabilité publique.

Ils ont par ailleurs fortement mobilisé l'ensemble de leurs personnels. En premier lieu, ceux qui étaient directement concernés dans les services administratifs en charge des secteurs financiers et comptables et des secteurs de gestion des personnels pour lesquels des actions de formation spécifiques ont été le plus souvent organisées de même qu'ont été mis en place des outils méthodologiques propres.

Plus généralement, de nombreux personnels ont participé aux réunions générales ou spécialisées organisées au niveau national.

Un important « travail de pédagogie » a été conduit à l'échelle de l'ensemble des responsables des établissements.

Cette nouvelle dimension dans l'organisation du travail de gestion a entraîné de nouveaux recrutements de personnels, jusqu'au niveau des secrétaires généraux, sur des profils correspondant à ces nouvelles exigences et notamment en matière de gestion des ressources humaines.

Globalement, on peut considérer que, y compris dans les établissements qui étaient les plus éloignés des préoccupations de gestion et de pilotage global, la prise de conscience et la mobilisation ont été fortes. Même si cela s'inscrit souvent dans un processus qui était déjà engagé antérieurement, il est fait état de « progrès importants » en matière de relation entre les activités, les coûts et les moyens et en matière de fiabilisation de l'information financière.

* * *

*

L'objectif de l'expérimentation était de préparer la mise en œuvre de la nouvelle loi organique sur les lois de finances dans les établissements d'enseignement supérieur à partir du 1^{er} janvier 2006. Le sentiment des établissements et de leurs structures représentatives est que l'expérimentation a été lancée trop tardivement par rapport à cette date. Il aurait fallu, comme pour les académies, qu'elle intervienne une année auparavant, de manière à permettre de tirer un bilan de l'année expérimentale avant l'entrée en application généralisée du nouveau dispositif. La généralisation à tous les établissements en eût été largement améliorée.

En l'espèce, l'expérimentation s'est déroulée alors même que l'administration centrale était amenée à arrêter les dispositions nécessaires à la mise en œuvre générale. Elle a donc été l'un des éléments d'un processus plus vaste de préparation de cette mise en place, aidant à la réflexion de l'administration centrale sur tous les sujets opérationnels sans toutefois que, par définition, le bilan de l'expérimentation, qui se déroulait sur l'ensemble de l'année 2005, ait pu encore être tiré. La sortie très tardive du protocole cadre de l'expérimentation est révélatrice de ce processus.

L'administration centrale est parfaitement consciente de cet état de fait et a essayé de le gérer au mieux afin de préparer, le plus efficacement possible, l'année budgétaire 2006.

Quant aux établissements participants, ils tirent de l'expérimentation un bilan largement positif. Même si la tâche a été rude, entraînant un surcroît de travail indiscutable pour les équipes, cet engagement est considéré comme un investissement de long terme qui leur a permis de faire progresser très significativement leur capacité de maîtrise et de pilotage et a généré une prise de conscience réelle dans toutes les communautés concernées. Au CNOUS et dans les trois CROUS expérimentateurs, le bilan est également très positif, augurant d'une généralisation qui ne devrait pas soulever de problèmes.

La CPU et l'AMUE, en collaboration étroite avec les expérimentateurs, ont joué leur rôle en participant à la sensibilisation de l'ensemble des établissements et en organisant, à leur intention, des actions de diffusion et d'information.

2. Des mises en œuvre diversement conduites

Le travail conjoint avec l'administration centrale des établissements expérimentateurs s'est organisé autour des grandes thématiques⁴, correspondant peu ou prou aux différents groupes de travail mis en place par le ministère : les budgets de gestion, la GRH, la qualité des comptes et la documentation de la performance (ou la question des indicateurs).

⁴ au niveau national le groupe système d'information et le groupe qualité des comptes, comme il a été dit *supra*, ne se sont pas réunis.

2.1. S'agissant du budget de gestion

Le décret du 14 janvier 1994 pose dans son article 6 le principe de l'existence d'un budget de gestion au sein du cadre budgétaire des EPSCP. L'arrêté du 19 mai 1994 pris en application de ce décret en précise les modalités. Les destinations dans lesquelles s'inscrivent les recettes et les dépenses de l'établissement sont définies par le conseil d'administration et retracent les objectifs de gestion correspondant aux grands axes de développement de l'établissement. Dans le cadre de l'expérimentation, ce principe n'a pas été infléchi mais il a fallu néanmoins que les quatre universités concernées placent en cohérence avec la présentation par action des programmes ministériels l'architecture de leur budget de gestion afin de permettre une remontée homogène des informations budgétaires au niveau de l'administration centrale et de la représentation nationale. Le budget de gestion intéresse tout particulièrement la dépense. En recettes, l'exercice a souvent été réduit à une ventilation simple permettant de connaître l'origine des fonds en identifiant le secteur public par ministères, les collectivités et grands organismes, les ressources propres, les prestations internes et les opérations d'ordre.

La mise en œuvre des budgets de gestion était effective dans trois des quatre universités concernées par l'expérimentation. Il a donc suffi de procéder aux adaptations permettant de décliner la destination formation selon les trois actions du programme ministériel, licence, master et doctorat (L M D). Cependant tout n'a pas été aisément possible puisque ces trois actions demandent à intégrer la formation continue à la formation initiale, ce qui ne correspond pas aux pratiques antérieures des universités, qui d'une part, en général, disposent d'un service érigé en unité budgétaire (UB) pour la formation continue et d'autre part ont été confrontées à la question de l'imputation à tel ou tel niveau de formation, licence ou master notamment, des formations non diplômantes ou encore ne relevant pas directement du secteur de compétences de l'établissement (comme à l'INP de Grenoble pour les lettres et les langues). Une autre difficulté est apparue avec l'activité des relations internationales : dans la plupart des établissements, cette activité faisait l'objet d'une volonté forte de développement et donc était identifiée en destination à part entière ; il a fallu l'intégrer sous forme de sous - destination à l'action « pilotage et animation du programme ». Pour le budget 2006, la DES ayant déclaré qu'au vu des expérimentations « les contenus de cette sous - destination étaient très disparates selon les établissements », a demandé (note du 26 août 2005) que « l'international » soit réparti dans les destinations de formation, recherche, diffusion du savoir et pilotage, ce qui est nettement plus compliqué pour les opérateurs. La même exigence est posée pour les technologies d'information et de communication (TIC).

L'exemple de l'université d'Orléans est significatif de la volonté forte de l'établissement de se lancer pleinement dans l'expérimentation : l'équipe LOLF a choisi de « pratiquement abandonner le précédent budget de gestion pour s'engager sur les structures ministérielles ». De six destinations elle est passée à quinze et a augmenté de façon très sensible, surtout dans l'idée de ne pas perturber inconsidérément les personnels gestionnaires, le nombre de sous - destinations. La mission voit là une façon pertinente de mettre en adéquation la structure locale du budget de gestion avec les exigences ministérielles posées par la LOLF. L'établissement se place dans la pleine déclinaison des dispositions prises par l'arrêté du 14 novembre 2005 venant modifier celui du 19 mai 1994 : « au sein de chaque destination de

dépense, le conseil d'administration peut décider, en tant que de besoin, de créer des subdivisions plus fines afin de préciser les orientations du projet d'établissement ». Même si, dans un souci légitime de ne pas augmenter les difficultés de saisie et les risques d'erreurs d'imputation, la CPU recommande dans une note du 19 octobre 2005 aux universités « de ne pas multiplier les sous - destinations », il apparaît intéressant d'offrir cette possibilité aux établissements possédant déjà une maîtrise suffisante des outils. En effet, tant que les logiciels de gestion ne permettront pas de tenir une comptabilité analytique, il faudra trouver des solutions. Celle-ci apparaît meilleure que celle qui consiste à multiplier le nombre de centres de responsabilités (CR).

Le CNOUS et le réseau des CROUS ont bénéficié d'une double longueur d'avance sur ce sujet du budget de gestion. En effet, ils pratiquaient depuis quelques années déjà une gestion par grands domaines d'activité. Par ailleurs, un contrat d'objectifs, le contrat du réseau, avait été signé en décembre 2004 entre l'Etat et le CNOUS. Au terme de l'expérimentation, l'ensemble du budget 2005 du CNOUS est un budget LOLF, pour lequel indicateurs et cibles ont été discutés avec la direction de l'enseignement supérieur (DES). Quant aux CROUS en expérimentation, leurs budgets également sont en format LOLF, présentant des tableaux croisés, sur lesquels apparaissent d'une part les charges et produits par nature et d'autre part leur ventilation par action. Le tableau extrait du budget 2005 du CROUS de Nice joint en annexe (n° 4) en est une illustration.

Les circulaires relatives à la préparation des budgets de gestion des EPCSCP – Année 2006 adressées à l'ensemble des établissements fin août 2005 et début octobre 2005 ont été perçues par les quatre établissements expérimentateurs comme régressives par rapport à ce qui leur avait été demandé et à ce qu'on leur avait permis de faire pour le budget de gestion 2005. Toutefois ils procèderont ou ont procédé aujourd'hui aux adaptations nécessaires, considérant que le plus important reste l'appropriation par la communauté universitaire toute entière du budget de gestion comme traduction d'une politique. Comme le constate un chargé de mission LOLF « aujourd'hui, ce n'est plus nécessairement grossier de parler budget et c'est tant mieux ».

2.2. S'agissant de la gestion des ressources humaines

C'est certainement sur le sujet de la gestion des ressources humaines que la mise en œuvre de la LOLF a posé les plus grandes difficultés aux quatre établissements expérimentateurs. En effet, à l'exception de l'université Rennes I qui fonctionne depuis 1998 en gestion intégrée⁵, les services centraux de DRH, jusqu'à très récemment peu structurés, n'avaient qu'un rôle strictement administratif. Certaines universités disposaient déjà de bilans sociaux, d'autres, poussées par l'expérimentation, ont réussi à en établir un, en 2005, au titre de 2004. Pour tous leurs travaux, les établissements ont bénéficié de l'aide du coordonnateur payé académique.

Deux chantiers essentiels caractérisent l'impact de la LOLF en matière de DRH.

⁵ Le service des ressources humaines gère les emplois, les personnes et la paye ainsi que les masses salariales correspondantes sur budget propre.

2.2.1. Tout d'abord, pour alimenter le budget de gestion, les établissements ont dû procéder à la ventilation des charges de personnel, payés par l'Etat et payés sur leur budget propre, entre les actions et sous - actions du programme. L'exercice n'a pas posé de gros problèmes s'agissant des salaires et autres rémunérations accessoires payés sur le budget de l'établissement. Par contre, le logiciel de paie Etat, GIRAFE, ne permettant pas d'identifier le rattachement des personnels à une activité ou à une autre, il a fallu procéder à un travail d'enquête auprès des composantes. Une fois les grands principes arrêtés par l'équipe présidentielle ou l'équipe de pilotage, des questionnaires dans certains cas (INPG ou encore Orléans mais pour les IATOSS seulement) ou des fiches navettes (Aix-Marseille III) ont été établis et adressés aux composantes et services afin qu'ils les renseignent. A Rennes, ce travail s'est fait au niveau du service DRH et a ensuite été validé par les composantes ; à Orléans également, mais seulement s'agissant des enseignants - chercheurs. A Aix, les fiches navettes, qui concernent tous les personnels, sont actualisées tous les mois. Les outils utilisés ont été HARPEGE, les fiches de poste pour les personnels IATOSS, les services d'enseignement pour les enseignants et enseignants - chercheurs. On fait donc le constat d'un recensement, soit sur du déclaratif (ce qui apparaît peu réaliste), soit sur du conventionnel (50-50 pour les enseignants-chercheurs), en équivalents temps pleins (ETP) et non en masse salariale.

La communauté universitaire n'a pas vécu sans inquiétudes et interrogations ces travaux de recensement. Mettre à plat l'activité d'un enseignant - chercheur, même si, de par son statut, il émarge à au moins deux actions, souvent à plus, numéros un à trois (L,M ou D) pour la partie formation, et numéros sept à douze (recherche thématique) pour la partie recherche, ne se fait ni sans surprises ni sans difficultés. Les principales concernent la mesure du doctorat d'une part et le secteur santé d'autre part, où les UFR refusent avec force le découpage effectué par le ministère entre le L, le M et le D.

S'agissant des personnels IATOSS, ce sont essentiellement, sauf à Aix où la ventilation s'est faite à partir du déclaratif fourni par les composantes, les huit grandes fonctions de l'outil SANREMO servant à déterminer les besoins théoriques des universités qui ont été utilisées pour ventiler l'activité des agents. La difficulté le plus souvent rencontrée est celle, pour certains personnels, de l'éclatement entre L, M et D.

2.2.2. Ensuite, les établissements se sont vu, en novembre 2004, transférer la rémunération des personnels non titulaires précédemment imputée sur le chapitre 31-96 : PAST⁶, moniteurs, ATER⁷, assistants de médecine, lecteurs, maîtres de langue, contractuels sur suppléances IATOS. En quelques semaines, il leur a fallu absorber ce surplus de travail et préparer avec l'AMUE l'adaptation du logiciel de paie ASTRE pour que soit assurée la paie de janvier. L'opération a été couronnée de succès mais a laissé des traces. Aujourd'hui se pose la question de savoir comment seront financées les allocations de retour à l'emploi (ARE) car il semble qu'elles n'aient pas été incluses dans la notification reçue par les établissements en octobre au titre de 2006. Ce transfert pour le moment est inégalement perçu par les quatre établissements expérimentaux : globalement et même s'il contribue à

⁶ professeurs associés à temps partiel

⁷ attachés temporaires d'enseignement et de recherche

responsabiliser directement les universités, il n'est pas encore un levier fort de plus grande autonomie, peut-être parce que trop marqué du poids de la charge supplémentaire ayant accompagné sa mise en place. En outre, les PAST, parce qu'il s'agit de personnels nommés par l'Etat, reviendront à compter du 1^{er} janvier 2006 en gestion Etat, ce qui affaiblit le processus. Il faudra du temps pour que les universités apprécient cette marge supplémentaire, au demeurant encore fortement encadrée par la remontée d'états mensuels de dépenses, en masse salariale comme en consommation d'emplois.

Le chantier GRH a provoqué dans les établissements expérimentateurs une prise de conscience de l'importance des masses salariales. Il a aussi créé des espérances, telle la possibilité de dégager des marges de manœuvre, par exemple en permettant des transformations catégorielles ou encore des opérations de repyramide. Ainsi des réalisations concrètes ont été obtenues par Rennes I, qui souligne toutefois que pour réussir il convient d'anticiper en identifiant très tôt les marges de manœuvre. Il a enfin suscité des amertumes, notamment celle du constat de la non globalité de la gestion budgétaire.

Ce travail important, sur lequel les équipes présidentielles et les services de GRH se sont fortement mobilisés, trouvera une utilité certaine quand il s'agira de calculer le coût des actions. Il s'avère cependant dans l'immédiat d'un intérêt limité puisqu'il se heurte à l'impossibilité matérielle de répartir chaque emploi et chaque personne entre deux ou plusieurs actions (contrainte imposée par le logiciel de l'Etat « palier 2006 »).

Ce domaine a donné lieu à de nombreux tâtonnements. On a mélangé l'objectif de comptabilité analytique (savoir imputer les coûts aux actions) avec l'acte de gestion. Ainsi est-on allé jusqu'à envisager de faire apparaître, pour un personnel donné, l'action de rattachement sur son bulletin de paie !

En tout état de cause, il nécessite de concilier deux séries de contraintes, la « faisabilité » budgétaire des décisions de GRH à moyen et long terme et le respect des règles statutaires des personnels.

2.3. S'agissant de la qualité des comptes et de l'élaboration des indicateurs

2.3.1. Le chantier portant sur la qualité des comptes a souvent, dans les établissements, mis du temps à démarrer. Il n'y a là rien d'illégitime car le sujet est très intimement lié à celui de l'élaboration du budget de gestion, lui-même alimenté par le travail conduit en GRH. Cependant, la prise de conscience des progrès nécessaires à accomplir en la matière avait eu lieu bien avant : en 2002 à Aix-Marseille à la suite d'une inspection du Trésor ; en 2003 à Orléans et Rennes après la mission conjointe de l'IGF, de l'IGAENR et du CGPC.

La qualité budgétaire revêt une nécessité absolue : l'UPCAM, compte - tenu du caractère très décentralisé de son fonctionnement et de sa culture gestionnaire peu prégnante, y a particulièrement travaillé. Elle a élaboré un guide méthodologique, l'a diffusé auprès des composantes et mis en place sur l'intranet. La préparation du budget a fait l'objet d'un suivi

attentif auprès des composantes. Dans tous les établissements expérimentateurs, les principes de sincérité, particulièrement en recettes, et de suivi d'engagements de dépenses, ont été rappelés. A Rennes comme à Aix-Marseille, l'agent comptable chef des services financiers a beaucoup insisté sur le rattachement à l'exercice des charges et des produits correspondants. Partout des efforts ont été faits pour réduire le nombre de prestations internes entre composantes. A Orléans, la question de la qualité a été abordée par celle de l'intégration du patrimoine ; un travail important a été entrepris sur l'inventaire. A Rennes, les amortissements sont réalisés sur tous les biens achetés depuis 1991.

Ensuite vient la qualité de la comptabilité. A Grenoble, l'établissement a fait appel, comme l'y invitait la DES, aux services de la trésorerie générale de l'Isère. Le rapport rédigé au printemps 2005 par les deux auditeurs, résultat d'un diagnostic partagé avec le service audité, constitue aujourd'hui, pour la nouvelle agent comptable chef des services financiers qui a pris ses fonctions en septembre, une véritable « feuille de route ». Les divers points à améliorer ont ainsi pu être hiérarchisés, leur degré de difficulté mesuré. La mission voit là un exemple de « process » qui pourrait être recommandé à nombre d'établissements d'enseignement supérieur.

2.3.2. La question des indicateurs était encore peu traitée quand la mission s'est rendue dans les universités expérimentatrices à l'automne 2005. Il faut dire à leur décharge que nombre d'indicateurs du PAP et du RAP du programme 150 sont documentés directement par des systèmes nationaux, notamment par ceux de la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP), ainsi que par l'OST. De plus, la direction de l'enseignement supérieur n'est pas non plus entrée dans le sujet et ne le fera que dans le cadre de la vague A des contrats quadriennaux (2007-2010). Il est cependant évident que les établissements auront – ont déjà – besoin pour leur pilotage d'élaborer et de suivre, en interne, l'évolution d'indicateurs intermédiaires correspondant aux plans d'actions définis et liés aux objectifs opérationnels, et qui représentent des échelons dans la démarche stratégique globale. L'INPG a entrepris une démarche de coûts⁸ liée à ses propres objectifs stratégiques dans laquelle la mission voit la préfiguration du travail à entreprendre.

Le réseau des œuvres a en matière d'indicateurs une pratique assez solide. Il est vrai que les indicateurs y sont plus directement révélateurs de l'activité qu'en université. De plus des objectifs stratégiques sont clairement affichés, connus de tous, assortis de cibles et d'indicateurs de mesure de la performance. Si on prend l'exemple du projet de budget 2005 présenté par le directeur du CROUS de Nice aux membres du conseil d'administration le 2 novembre 2004, il est précisé dès la première page du *power point* que « le pilotage est assuré par la déclinaison des stratégies en actions et sous actions, avec des indicateurs de résultats associés à une cible, 2007 » : on ne peut être plus clair. Cependant, la mission attire l'attention des responsables sur la nécessité de ne pas confondre indicateurs d'activités et indicateurs de résultats. Ces deux notions sont différentes ; seuls les indicateurs de résultats permettent de mesurer réellement la performance.

⁸ qui s'est traduite par la mise en place de « travaux pratiques » dans un certain nombre de composantes.

3. Les problèmes rencontrés et les réponses apportées en vue de la généralisation

L'expérimentation a mis en lumière un certain nombre de problèmes et aidé ainsi l'administration centrale à élaborer ses premières réponses en vue de la généralisation.

3.1. Les problèmes techniques de mise en œuvre

3.1.1. Les outils et systèmes d'information (SI) des établissements et des administrations centrales (MENESR et MINEFI) constituent aujourd'hui un des obstacles principaux à franchir pour que les établissements puissent progresser dans la mise en œuvre de la LOLF.

Au CROUS de Nice, en conclusion des entretiens que la mission a conduits, il a été formulé un seul souhait : « que l'informatique suive ! ». L'outil ORION, commercialisé par la société CIVITAS, a subi d'importantes adaptations mais devra encore être amélioré. Il permet en tout cas un vrai dialogue de gestion avec le Centre national qui l'utilise également.

L'articulation en revanche entre les outils dont disposent les universités et ceux qu'utilisent les administrations centrales n'est pas au rendez-vous, sauf pour ce qui concerne le domaine de la scolarité. Peu impacté par l'application directe de la LOLF, celui-ci sera particulièrement sollicité pour nourrir les futurs indicateurs de performance. On se trouve face à un double constat, d'un côté « les SI des universités sont trop éclatés », de l'autre « l'Etat central est mal équipé pour répondre aux exigences de la LOLF » (annexe n° 5). Les difficultés sont particulièrement grandes dans le domaine de la GRH :

- Le logiciel de paye de l'Etat n'est pas en mesure de prendre en compte une ventilation secondaire d'une personne entre plusieurs actions ; il faudra procéder à un retraitement ex post afin de parvenir au calcul des coûts complets des actions.
- Le logiciel HARPEGE ne dialogue pas avec celui du bureau des emplois de la DES, GESUP 2, et pas du tout avec le logiciel de paye de l'Etat, ce qui oblige à passer par GIRAFE. Des aménagements doivent impérativement lui être apportés en 2006 afin qu'il puisse produire les indicateurs contractuels de RH et répondre aux exigences de la LOLF, notamment en offrant la possibilité de croiser les données financières avec les données relatives à l'activité des personnels.
- Les logiciels de paye sur budget établissement, PAPAYE et ASTRE, re-paramétrés en novembre 2004 pour prendre en charge la paye des personnels du chapitre 31-96, pourront apporter encore plus d'aide, notamment pour répondre de façon automatisée aux enquêtes requises, si quelques améliorations leur sont apportées.

Pour la gestion financière et comptable, les logiciels NABUCO et GEFYCO seront maintenus « a minima » dit l'AMUE ; quelques évolutions cependant sont souhaitées dans un délai proche, sur les questions de multi imputations et re-ventilations notamment. Le produit ABCdE, successeur de NABUCO, sera lui en mesure d'apporter une réponse plus complète en termes de fonctionnalités, avec notamment un module de comptabilité analytique, dont on rappellera qu'il aurait dû être offert par NABUCO car prescrit dans son article 45 par le décret du 14 janvier 1994.

3.1.2. On éviterait en effet de dévoyer la structure budgétaire avec l'utilisation des centres de responsabilités (CR) comme codes analytiques. C'est actuellement le seul moyen qu'ont trouvé un certain nombre d'établissements, y compris au sein des quatre expérimentateurs, pour tenir un semblant de comptabilité analytique. Cette façon de faire n'a rien d'orthodoxe et a pour effet de brouiller la lisibilité des comptes. C'est à l'informatique de résoudre ce problème et de le faire sans attendre.

3.1.3. Les expérimentations ont bien montré leurs limites si la mise en œuvre de la LOLF se déroule sans l'accompagnement de personnels qualifiés, statisticiens et contrôleurs de gestion notamment. Secrétaires généraux et agents comptables, aussi volontaires soient-ils, ne possèdent pas cette culture et ne disposent pas du temps nécessaire pour l'acquérir et surtout la faire partager. Ce sont de vrais professionnels dont les établissements ont besoin et il faudra bien que l'administration centrale s'en préoccupe sérieusement.

Une illustration en est donnée à Aix-Marseille III où le projet de budget 2006 est présenté cette année, grâce au professionnalisme de la contrôleur de gestion que l'université a recrutée, en structure LOLF, sous forme matricielle affectant l'ensemble des charges par nature aux destinations retenues.

Toutefois, dans une structure fonctionnant traditionnellement en réseau, comme les CROUS et le CNOUS, la mise en place et l'exercice du contrôle de gestion devraient être favorisés par la mise en service d'un infocentre⁹, qui apportera gain de temps et aussi sécurité.

3.1.4. L'absence d'articulation entre indicateurs nationaux et locaux constitue enfin un problème technique qu'il faudra résoudre mais un problème technique qui touche aussi au fond puisqu'il s'agit de savoir si les établissements d'enseignement supérieur participent directement ou pas au renseignement du RAP.

3.2. Les principales questions apparues

A côté des problèmes techniques de mise en œuvre, l'expérimentation a fait apparaître un certain nombre de questions de fond. Elles amènent à s'interroger sur le concept même d'opérateur dans le dispositif de la LOLF.

⁹ Un nouveau module d'ORION va être créé pour aboutir en 2006 sur un infocentre, testé à Lyon pendant l'année 2005.

3.2.1. Il s'agit d'abord de problèmes concernant la qualité des comptes

Nombre des explications à l'origine de l'incapacité des établissements à fournir des comptes suffisamment sincères sont à chercher en amont de la comptabilité. La première a trait aux immobilisations : les inventaires concernant les équipements et les matériels ne sont pas à jour ; la situation des établissements en matière immobilière est souvent confuse, les affectations de locaux de l'Etat n'ayant pas toujours été réalisées et les établissements occupant également des locaux appartenant à des collectivités territoriales.

La prévision et le suivi des recettes ne sont par ailleurs pas toujours maîtrisés.

A travers les problèmes soulevés par la qualité comptable est posée la question de la maîtrise, par les établissements, de la globalité de leurs moyens, inscrits dans leur budget de gestion.

3.2.2. Il s'agit ensuite de la définition et de l'organisation du budget de gestion

Dans l'ensemble, la mise en place d'un budget de gestion dont les destinations sont calquées sur les actions des programmes ne pose pas de problèmes.

Néanmoins, des questions demeurent quant aux structures internes bénéficiant d'affectations de moyens en propre (IUT) et, plus généralement, des interrogations concernant l'identification des principales filières scientifiques au sein de chaque établissement. Le sujet est particulièrement sensible pour la filière des études médicales, mais il peut être également posé pour les autres grands secteurs scientifiques et notamment pour l'articulation entre les actions 6 à 12 concernant la recherche universitaire et les filières de formation y conduisant. La définition exacte de l'action 3 « formation initiale et continue de niveau doctorat » est loin d'être claire à cet égard.

Les sous - destinations à l'intérieur du budget de gestion, si elles ne se contentent pas de se calquer sur les structures et les composantes, peuvent apporter des réponses utiles, tant pour le pilotage interne que pour l'information du niveau national.

Le débat reste ouvert quant à la définition même du budget de gestion. D'un côté, il pourrait comporter la totalité des crédits de personnels rémunérés par l'Etat. Ainsi, le protocole d'expérimentation, signé le 11 octobre 2005, globalise la totalité des emplois dans une dotation de personnels (pour les quatre établissements expérimentaux : 5 530 emplois, soit 219 547 407 €) et la circulaire DES du 7 octobre 2005 précise que le contenu des destinations doit comprendre d'une part des dépenses décaissables et d'autre part les effectifs des emplois exprimés en « équivalents temps pleins travaillés » (ETPT). De l'autre, les textes réglementaires (décret du 14 janvier 1994 et arrêtés du 19 mai 1994 et du 14 novembre 2005) prévoient que le budget de gestion ne peut être différent du budget par nature. Or, les crédits correspondant à la masse salariale des personnels de l'Etat, n'étant pas délégués à l'établissement, ne sauraient être inscrits à son budget par nature.

Une interrogation subsiste donc quant au contenu réel du budget de gestion : s'agit-il seulement d'une présentation donnée à titre d'information pour permettre à l'établissement de disposer d'une vision complète des moyens qui sont mis à sa disposition ou s'agit-il d'un véritable budget opératoire ? En l'état actuel, la première hypothèse semble celle retenue par le ministère même si elle n'apparaît pas conforme à l'esprit de la LOLF.

Il est de toute manière indispensable que les différents partenaires maîtrisent complètement la masse salariale pour que puissent s'exercer la fongibilité entre emplois et le cas échéant, la fongibilité asymétrique. Il est donc impératif d'être parfaitement au clair, au 1^{er} janvier 2006, sur la situation en emplois de chaque établissement et sur la traduction de cette carte d'emplois en termes financiers. Le débat ouvert sur ce sujet avec le ministère du budget concernant la distorsion entre la valorisation du stock des emplois tels qu'ils apparaissaient dans les lois de finances antérieures et les occupations réelles en ETPT pourrait entraîner des difficultés de gestion et susciter des déceptions dans les établissements s'il avait pour effet d'empêcher d'emblée toute souplesse de gestion.

C'est dans ce contexte que doivent être précisées quelles sont les marges de manœuvre à partir desquelles les établissements peuvent faire des propositions au gestionnaire de BOP pour les transformations d'emplois sous plafond et pour la fongibilité asymétrique.

Le chantier « gestion des ressources humaines », qui devrait porter prioritairement sur la gestion qualitative des ressources en personnel dont l'établissement a besoin, est donc d'abord un chantier « emplois » et doit être fortement articulé avec le chantier budgétaire et financier.

3.2.3. Il s'agit aussi de l'organisation du contrôle

Il est bien évident que la prise en charge, par les établissements, d'un « budget consolidé » de cette importance nécessite la mise en place d'un dispositif de contrôle efficace.

Or, à l'heure actuelle, ce dispositif de contrôle est dispersé. Il n'existe pas à l'intérieur des établissements puisque ceux-ci n'étaient pas chargés jusqu'à présent de la gestion de telles masses financières. Il est géré globalement, au niveau national, par les directions compétentes de l'administration centrale et par le contrôleur financier central, notamment, pour ce qui concerne les personnels, par les autorisations de publications d'emplois et d'ouvertures de concours.

Les textes donnent au recteur - chancelier la mission d'assurer le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire. Mais la réalité est extrêmement variable à ce propos. Les établissements souhaitent évidemment qu'à l'occasion de la mise en place du nouveau dispositif on ne revienne pas sur la situation actuelle qui fait que les EPCSCP ne sont pas soumis à un contrôle a priori. Mais se pose la question de l'effectivité du contrôle a posteriori, prévu par l'article L 719-9 du code de l'éducation, qui n'a jamais été mis en place. Les hésitations accompagnant la rédaction du protocole à propos du « contrôle financier local » ont entraîné des inquiétudes dans les établissements, qui ont obligé les services de l'Etat à organiser des réunions d'explication en région. L'idée d'un « contrôle financier local » est exprimée. Mais

le terme n'apparaît pas dans le protocole-cadre de l'expérimentation qui consacre seulement huit lignes au « contrôleur financier en région » sans dire clairement s'il est un conseiller susceptible d'être sollicité librement par les établissements ou s'il doit être obligatoirement destinataire des documents budgétaires et comptables.

3.2.4. Il s'agit enfin de la question des outils de pilotage et de mesure de la performance

Se pose d'abord la question de la mesure exacte des imputations de moyens aux différentes destinations et sous - destinations. Les techniques choisies par les établissements sont variables. Mais le sujet principal concerne évidemment l'imputation des enseignants-chercheurs soit de manière forfaitaire soit en fonction de la répartition réelle de leurs activités. C'est un élément déterminant pour la fiabilité des calculs de coûts qui devront être effectués.

Pour l'instant, ces calculs de coûts sont encore balbutiants. Les expériences tentées à ce sujet se heurtent à de nombreuses difficultés et notamment, pour ce qui concerne les activités de recherche, à la difficulté de rapprochement avec les moyens apportés dans les laboratoires par les organismes de recherche.

Plus fondamentalement, ces problèmes de mise en œuvre révèlent des interrogations sur la définition des objectifs de l'établissement. Les axes stratégiques de sa politique n'apparaissent pas toujours avec évidence. Ils sont pris en tenaille entre les objectifs des différentes composantes d'une part, les objectifs définis dans le PAP national d'autre part.

C'est toute la définition du concept d'établissement et de ses champs d'activité qui est posée derrière ces questions de mise en œuvre opérationnelle.

Les établissements ont souvent une bonne maîtrise des données mais ne les mettent pas en perspective stratégique par rapport à des objectifs, le CNOUS et les CROUS faisant évidemment exception. De même, sauf là aussi dans le secteur des Œuvres universitaires et scolaires, le rapport coût - efficacité est encore très peu maîtrisé.

Cet ensemble constitué par la définition des objectifs, la mesure des résultats, la mesure des moyens, la relation coût efficacité et donc, la performance, est en cours de réalisation. La maîtrise en est plus ou moins avancée selon les établissements.

Il ne pourra prendre toute sa dimension que dans le cadre du contrat global qui sera signé entre l'établissement et l'État. Ce contrat devra comporter des objectifs, des outils de mesure des résultats et des indicateurs d'efficacité par rapport à la globalité des moyens alloués.

Le travail de réflexion doit être approfondi à ce sujet, entre l'administration centrale et les établissements, notamment par rapport au principe de l'annualité budgétaire.

3.3. Les réponses déjà apportées par les services ministériels

L'élaboration progressive de la doctrine de l'État quant à l'application de la LOLF aux établissements d'enseignement supérieur, si elle n'est pas achevée, est très largement engagée ; elle est perceptible à travers divers textes intervenus au long de l'année 2005.

En effet, avant même que le texte du protocole d'expérimentation n'ait été arrêté, différents textes avaient été rendus publics. Ils dessinent un premier cadre de ce qu'est le dispositif d'application de la LOLF à l'enseignement supérieur et à ses établissements.

Outre les textes concernant le contrôle financier, il s'agit d'une part des documents budgétaires pour le projet de loi de finances pour 2006 (annexe présentant la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur ; dossier de présentation du budget du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche) et d'autre part d'un ensemble de circulaires récapitulées ci-après.

Pour ce qui concerne le contrôle financier, il s'agit du décret n° 2005 – 54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'Etat.

Pour ce qui concerne les autres textes, il s'agit, dans l'ordre chronologique :

- de la circulaire de la direction de la réforme budgétaire et de la direction du budget du 15 mars 2005 « Informations relatives aux opérateurs dans les projets annuels de performance 2006 » ;
- de la circulaire de la direction de l'enseignement supérieur du 18 mai 2005 « projet annuel de performances - projet de loi de finances pour 2006 » ;
- de la circulaire de la direction de l'enseignement supérieur du 20 juin 2005 « campagne de contractualisation vague A-2007-2010 » ;
- de la circulaire de la direction de l'enseignement supérieur et de la direction des personnels enseignants du 28 juillet 2005 « emplois de personnels enseignants - chercheurs et enseignants : procédures et recommandations pour la campagne 2006 » ;
- de la circulaire de la direction du budget du 1^{er} août 2005 « relative à la préparation des budgets des établissements publics nationaux à caractère administratif (EPA), industriel et commercial (EPIC) et scientifiques et technologiques (EPST), ainsi que des groupements d'intérêts publics - année 2006 » ;
- de la circulaire du directeur de cabinet du MENESR du 18 août 2005 « préparation de la gestion 2006 » ;
- de la circulaire de la direction de l'enseignement supérieur du 7 octobre 2005 « relative à la préparation des budgets de gestion des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPCSCP) - année 2006 » ;

- de la circulaire de la direction de l'enseignement supérieur du 7 octobre 2005 « relative à la présentation de la nomenclature des dépenses et des recettes par destination des établissements publics administratifs relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur - année 2006 » ;
- de la circulaire de la direction de l'enseignement supérieur et de la direction des affaires financières du 13 octobre 2005 « préparation de la programmation 2006 des constructions universitaires et du premier équipement (action immobilier du programme formations supérieures et recherche universitaire) » ;
- de l'arrêté du 14 novembre 2005 relatif au budget de gestion des EPCSCP, publié au JO du 25 novembre 2005 ;
- de la circulaire DAF du 16 novembre 2005 « protocole relatif aux travaux à réaliser dans le cadre de la bascule des applications de paye à la LOLF (palier 2006) » ;
- de la circulaire DES du 15 décembre 2005 « mise en œuvre de la LOLF dans les établissements d'enseignement supérieur : impact sur la gestion des emplois ».

Les deux premières circulaires fournissent le cadre de présentation des données nécessaires à l'établissement du budget pour 2006, la circulaire DES du 18 mai demandant simplement aux établissements de fournir les données nécessaires au renseignement des tableaux définis par la circulaire du ministère des finances du 15 mars.

La circulaire du 18 août, adressée aux recteurs, et concernant l'ensemble de la gestion 2006, comporte 28 fiches annexes dont certaines concernent à la fois l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur et quatre concernent spécifiquement l'enseignement supérieur.

Ce texte fait apparaître le recteur, pour ce qui concerne la MIRES, d'une part comme responsable de BOP au titre des crédits du contrat de plan Etat - Région (CPER) et d'autre part comme responsable d'unité opérationnelle pour les crédits de rémunérations, d'examens et concours, de bourses et secours d'études (fiche 2bis). Elle indique en outre, pour les personnels rémunérés sur budget de l'État, qu'un agent (un dossier de paye) est rattaché à un programme et à un seul, mais que, pouvant participer à plusieurs actions d'un même programme, sa rémunération doit être alors répartie entre ces actions. Mais en réalité l'imputation paye ne pourra se faire que sur un article d'exécution « dépenses de personnel à reventiler », la dite reventilation étant effectuée, après enquête auprès des établissements, par l'administration centrale (fiche 9bis). Au plan matériel, les transmissions des mouvements de paye aux PGT devront s'effectuer de manière informatisée, en utilisant le logiciel GIRAFE.

Cette circulaire précise que les crédits de rémunérations de certains personnels non titulaires (ancien chapitre 31-96 « rémunérations de personnels divers et vacations ») sont transférés vers les budgets des établissements. Les logiciels de paye (ASTRE, PAPAYE.) devront être mis à jour pour ce faire (fiche 9bis).

Elle définit ce que sont les « opérateurs de l’État » (fiche 11). Après avoir rappelé qu’un opérateur « est une entité contrôlée par l’État, le contrôle étant défini comme la capacité de l’État à maîtriser l’activité opérationnelle et financière d’une autre entité, de manière à en retirer un avantage et/ou à assurer les risques de cette activité », elle ajoute que les opérateurs peuvent avoir une place prépondérante dans la mise en œuvre de certaines politiques de l’Etat, que leur contribution est essentielle à la performance de certains programmes et qu’ils ont donc vocation à être intégrés aux nouveaux schémas de pilotage par les objectifs et à la gestion par la performance. Cette démarche de performance doit se traduire par un engagement du responsable de l’opérateur vis à vis du responsable de programme et doit être formalisée (contrats d’objectifs). Ceci entraîne pour l’opérateur la nécessité d’une information précise sur ses moyens et ses activités.

Les opérateurs seront destinataires de leurs crédits, soit via les rectorats (crédits des CPER) soit directement de l’administration centrale.

Les circulaires de la DES du 7 octobre 2005 ont organisé la mise en œuvre, par l’intermédiaire des destinations du budget de gestion, qui devra être présenté selon la liste des actions du PAP national.

La circulaire du 20 juin 2005 sur la campagne de contractualisation précise le rôle du contrat dans ce dispositif. Elle indique d’abord que les établissements de la vague A (2007 – 2010) seront les premiers à préparer leur projet et à négocier leur contrat dans le cadre de la LOLF. Elle réaffirme le rôle du contrat comme instrument de pilotage qui doit traduire le projet de développement de l’établissement. La préparation de ce contrat devra d’abord s’appuyer sur une démarche d’autoévaluation alimentant le bilan de chaque établissement.

Le contrat unique de développement doit donc être un réel contrat d’objectif au sens de la LOLF et un instrument de pilotage tant pour le ministère que pour chaque établissement.

* * *

Cet ensemble de textes intègre d’ores et déjà bien des problèmes mis en lumière à l’occasion de l’expérimentation mais montre que la spécificité des établissements d’enseignement supérieur n’avait pas été clairement identifiée dans le dispositif de la LOLF.

Tous les problèmes soulevés, néanmoins, ne sont pas encore traités.

Les préconisations présentées ci-après (pages 33 à 35) essaient de récapituler les principaux chantiers devant encore faire l’objet de travaux et d’avancer quelques pistes de réflexion pour y apporter réponse.

Conclusion

L'examen de l'expérimentation conduite dans quatre EPCSCP et le réseau des œuvres a permis de mesurer d'abord la très forte implication des établissements expérimentateurs dans le processus de mise en œuvre de la LOLF.

Tous ont accompli un travail très important dont l'utilité apparaît indiscutable tant pour chacun d'entre eux pris séparément que pour l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Plus que par un véritable bilan de l'expérimentation qui n'est, par définition, pas encore réalisé à cette date, les leçons à tirer ont été fournies par l'échange permanent qui s'est établi entre les équipes de chaque établissement et les équipes de l'administration centrale.

Elles ont permis d'identifier, en grandeur réelle, les problèmes posés par la mise en œuvre de ce nouveau système, depuis les plus concrets et les plus techniques jusqu'aux plus conceptuels.

L'expérimentation et les textes pris pour la généralisation permettent de dresser le cadre de référence dans lequel devront maintenant s'inscrire les établissements.

C'est en quelque sorte un dispositif « à blanc » qui est ainsi mis en place puisque les établissements ne sont pas gestionnaires des crédits de rémunérations qui demeurent gérés par le responsable du BOP.

Les éléments concernant la rémunération des personnels de l'État sont fournis de manière informative aux établissements, ce qui leur permet de mesurer en grandeur réelle les moyens dont ils disposent et, par voie de conséquence, de calculer les coûts complets de leurs activités. Mais ils ne peuvent pas agir directement sur cet ensemble. Ils peuvent seulement proposer, s'ils le souhaitent, des modifications au responsable du BOP qui reste seul décideur final.

Cette situation permet aux établissements de tester une gestion globale tout en ne pouvant agir réellement qu'en accord avec le gestionnaire de BOP. C'est un filet de sécurité indispensable, au moins pendant une période intermédiaire, afin d'éviter tout risque de dérapage financier qui engagerait les finances publiques.

La pleine mesure de ce nouveau dispositif n'interviendra qu'avec la mise en place du contrat unique, à partir de la campagne 2007.

Cela doit laisser le temps au ministère et aux établissements de travailler sur quelques points essentiels pour que l'ensemble du système puisse fonctionner efficacement.

Il s'agit d'abord des outils. Les établissements doivent pouvoir disposer des logiciels leur permettant de maîtriser comptabilité générale et comptabilité analytique et de construire les calculs de coûts et les ratios essentiels pour la mesure de leur performance. Quels que soient

les instruments qu'ils utiliseront pour ce faire, les établissements doivent se mettre en mesure de fournir ces données pour leur nouveau contrat.

Il s'agit ensuite de **permettre la maîtrise des données fondamentales** pour assurer la qualité des comptes, notamment en matière immobilière. Il faut que l'affectation des locaux et, si possible, leur dévolution, soit réalisée dans un calendrier raisonnable.

Ce travail doit être organisé, région par région, pour que ce chantier soit clarifié d'ici à 2010, année de fin du cycle contractuel. L'État doit faire l'effort principal à ce sujet, quitte à créer un établissement de dévolution, dans les cas les plus compliqués, comme en Ile-de-France.

Il s'agit ensuite de s'accorder sur le montant exact de la masse salariale affectée à chaque établissement en fonction de la carte des emplois qui lui sont attribués.

Ceci doit être inscrit en clair dans le contrat global de chaque établissement. Ce n'est qu'à partir de là qu'un vrai dialogue de gestion pourra s'instaurer, dans le cadre du contrat, entre l'administration centrale et les établissements pour gérer la fongibilité-emplois et, le cas échéant, la fongibilité asymétrique.

Il s'agit enfin **de se doter d'un dispositif de contrôle** qui ne remette pas en cause l'autonomie de gestion des établissements mais qui permette d'éviter des dérives inacceptables.

Il faut pour cela que les établissements se dotent de leurs propres outils de contrôle de gestion et de commissariat aux comptes et que l'administration établisse un système de contrôle budgétaire efficace. Un mécanisme de type contrôle d'État pourrait, peut-être, être envisagé, à l'échelle régionale. En tout état de cause, une discussion approfondie doit avoir lieu, sur ces sujets, entre les établissements et l'administration centrale pour mettre en œuvre une réponse efficace.

Les établissements expérimentateurs ont montré qu'ils percevaient ce nouveau dispositif budgétaire et financier comme un élément déterminant pour la réalisation de leur stratégie et pour leur pilotage.

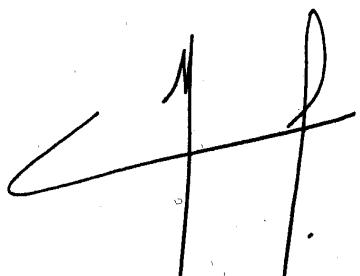
Il ne faut pas qu'il soit ressenti comme un outil à minima, destiné seulement à fournir les données adéquates pour renseigner la grille définie par le PAP national.

Les premières années de la généralisation devront permettre un rodage de ce dispositif en grandeur réelle, dans une logique de dialogue de gestion entre le ministère et les établissements. Elles devront notamment permettre de préciser les dispositifs de contrôle qui devront accompagner ce changement d'échelle de la responsabilité des établissements.

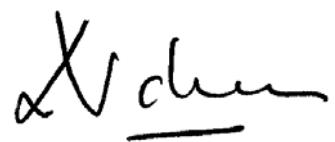
La généralisation de ce nouveau cadre à l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur nécessitera que chacun d'entre eux veuille prendre la responsabilité réelle de sa politique globale et, par voie de conséquence, des moyens et des outils pour l'exercer.

La vérification de cette capacité ne pourra être réalisée que par le dialogue de gestion entre le responsable du BOP et chacun d'entre eux. L'outil essentiel ne peut en être que le travail de

préparation d'un contrat d'objectifs qui ne peut désormais qu'être global. C'est à ce travail capital que doivent désormais s'attacher les différents partenaires.



Jean-François CERVEL
*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*



Laurence VEDRINE
*Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Préconisations

I. Recommandations relatives à la notion d'opérateur

On constate une réflexion tardive et ambiguë à propos de la notion d'opérateur dans la LOLF et notamment pour le cas particulier des EPCSCP qui bénéficiaient d'une situation juridique particulière au sein du grand ensemble des établissements publics. On a le sentiment que les établissements sont rattachés par raccroc à la logique du PAP défini nationalement et que la spécificité des établissements d'enseignement supérieur n'a été prise en compte que tardivement et insuffisamment. D'ailleurs, la circulaire de la direction du budget du 1^{er} août 2005 exclut spécifiquement les établissements d'enseignement supérieur de son champ d'application.

Eclaircir le statut d'opérateur des EPCSCP par rapport à celui d'unité opérationnelle (UO) qui est celui des rectorats

Réviser le décret n° 94-39 du 14 janvier 1994

II. Recommandation relative à la structure du programme 150

La modalité technique de gestion des crédits au niveau national introduite tardivement avec une action 16 de regroupement ne clarifie pas l'image du dispositif ; la justification de cette action n'est pas avérée.

Supprimer l'action 16 et ventiler ses crédits directement dans les autres actions

III. Recommandations relatives au budget de gestion et aux calculs de coûts

Il s'agit de maîtriser le plus précisément possible la connaissance et l'utilisation des personnels affectés à chaque établissement.

Définir des méthodes de répartition des dépenses de personnel fiables, allant davantage vers une logique d'imputation en fonction de la situation réelle constatée et non d'une déclaration forfaitaire.

Résoudre la question technique, essentielle sur le fond, du rattachement secondaire d'un agent à plusieurs actions

Vérifier, à l'occasion de la préparation des contrats, que chaque établissement est doté d'un budget de gestion lui permettant d'imputer, au plus près de la réalité, tous les moyens aux destinataires.

Vérifier, toujours à cette occasion, que chaque établissement est en capacité de faire un calcul de coût complet de ses principales filières de formation et de renseigner quelques indicateurs principaux à ce sujet.

IV. Recommandations relatives aux contrôles

Tout en laissant aux établissements leur totale autonomie de gestion, il s'agit de prévoir un dispositif de contrôle qui permette d'empêcher toute dérive risquant d'augmenter la dépense publique.

Vérifier que chaque établissement s'est doté d'un dispositif de contrôle interne qui lui permet de présenter des documents financiers totalement fiables.

Ouvrir, dans le cadre de la préparation des nouveaux contrats, , un chantier entre le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et les établissements, sur les contrôles. L'hypothèse d'un dispositif de contrôle d'Etat à l'échelle régionale pourrait notamment être examinée.

V. Recommandations relatives aux systèmes d'information

Pour être en mesure d'assurer la préparation et la gestion des nouveaux contrats, tous les établissements doivent disposer des outils nécessaires pour renseigner la totalité des indicateurs de performance.

Sous l'autorité du DES et dans le cadre du comité de pilotage CPU/AMUE, les systèmes d'information devront être redéfinis de façon à assurer les relations de la DES, avec les autres directions, avec les établissements et avec l'AMUE.

Rendre les systèmes d'information centraux cohérents entre eux.

Doter les établissements de meilleurs outils de gestion permettant d'assurer la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale et la comptabilité analytique.

VI. Recommandations relatives au patrimoine immobilier

La maîtrise de la totalité des moyens consacrés par les établissements aux missions que leur donne la loi nécessite que la situation de leur patrimoine immobilier soit définitivement clarifiée.

Etablir, région par région, un calendrier d'affectation des locaux à chaque établissement permettant de clarifier définitivement leur situation patrimoniale.

Définir le processus et les modalités de dévolution des biens aux établissements.

Annexes

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Liste des actions de chacun des programmes

Annexe 4 : Extrait du budget 2005 du CROUS de Nice

Annexe 5 : Tableau des systèmes d'information

Annexe 6 : Fiche relative à l'université Paul Cézanne Aix-Marseille III

Annexe 7 : Fiche relative à l'institut national polytechnique de Grenoble

Annexe 8 : Fiche relative à l'université d'Orléans

Annexe 9 : Fiche relative à l'université Rennes I



Annexe 1



Ministère délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche

Paris, le 27 JUIL. 2005

Le Directeur de Cabinet

Note

à l'attention de

Monsieur le Chef du service
de l'Inspection générale de l'Administration
de l'Education nationale et de la Recherche

I.G.A.E.N.R.	
date d'arrivée	28 JUIL. 2005
Visa du Chef du Service	
à traiter par	
n°	972

Quatre établissements d'enseignement supérieur, les universités de Rennes I, d'Orléans, d'Aix-Marseille III et l'Institut national polytechnique de Grenoble, ainsi que le réseau des œuvres universitaires et scolaires, participent depuis le 1^{er} janvier 2005 à une expérimentation de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, sous le pilotage de la direction de l'enseignement supérieur.

Dans la perspective de la généralisation du dispositif à l'ensemble du système d'enseignement supérieur au 1^{er} janvier prochain, et des orientations et décisions qui seront à prendre auparavant, je souhaite disposer d'un éclairage complémentaire apporté par l'inspection générale de l'administration.

C'est pourquoi je vous demande de bien vouloir conduire une mission d'inspection sur le processus en cours et me présenter toute observation, suggestion ou recommandation qui vous paraîtra utile. Compte-tenu des échéances, le rapport est attendu pour fin octobre, avec une note d'étape en septembre.



François Gauthey

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

A LA DIRECTION DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

Monsieur Eric BERNET, adjoint au directeur – service des établissements

Monsieur Eric PIOZIN, sous-directeur de l'organisation et des moyens de l'enseignement supérieur

Madame Brigitte BOTALLA- GAMBETTA, chef du bureau de l'analyse et de la modernisation de la gestion

Monsieur Guy DURAND, secrétaire du comité de pilotage (DESB7)

Madame Danièle KERNEIS, chef du bureau de la gestion des emplois, et sa collaboratrice, Madame Brigitte TESSIER

A LA DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIERES

Monsieur Michel DELLACASAGRANDE, directeur

Monsieur Henri RIBIERAS, sous-directeur du budget de l'enseignement supérieur et de la recherche

Monsieur Stéphane ATHANASE, chef du bureau du budget de l'enseignement supérieur

A LA DIRECTION DE LA RECHERCHE

Monsieur Romain SOUBEYRAN, adjoint à la directrice de la recherche

Madame Anne GIAMI, sous-directrice de la recherche universitaire

Monsieur Claude ROCHE, chargé de mission

A LA CONFERENCE DES PRESIDENTS D'UNIVERSITE (CPU)

Madame Nicole LE QUERLER, présidente de la commission des moyens

Monsieur Eric ESPERET, délégué général

Monsieur Pierre RICHARD, chargé de mission pour les questions moyens et personnels

A L'AGENCE DE MUTUALISATION DES UNIVERSITES ET ETABLISSEMENTS (AMUE)

Monsieur Jacques BERNARD, directeur

Monsieur Simon LARGER, chargé de domaine financier

Monsieur Guy LE VAILLANT, directeur du département services

AU CENTRE NATIONAL DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES (CNOUS)

Monsieur Jean-Dominique LAFAY, directeur

Monsieur Henri RIGHETTI, trésorier payeur général - agent comptable

Madame Agnès DELORME, responsable de la sous-direction des affaires financières et comptables

AU CROUS DE NICE

Monsieur Jean-Raymond BARBIEUX, directeur

Madame Anna ACQUAVIVA, chef du département pilotage budgétaire et contrôle de gestion

Monsieur Franck LHEUREUX, agent comptable

A L'UNIVERSITE PAUL CEZANNE AIX-MARSEILLE III

Monsieur Philippe TCHAMITCHIAN, président

Monsieur Robert FOUCHET, vice président délégué aux finances et au patrimoine

Monsieur Christian ROUXELIN, agent comptable - chef des services financiers

Madame Catherine FLEURY, directrice des ressources humaines

Madame Sophie BONIFAY, responsable de la cellule contrôle de gestion

Monsieur Hervé ISAR, chargé de mission LOLF

Monsieur Thierry VIGREUX, chef de la direction des enseignements et de la vie étudiante

A L'INSTITUT NATIONAL POLYTECHNIQUE DE GRENOBLE

Monsieur Paul JACQUET, président

Monsieur Michel DANG, chargé de mission LOLF – directeur de l'Ecole Supérieure d'Ingénieurs en Systèmes industriels Avancés Rhône-Alpes (ESISAR)

Monsieur Philippe MASSE, vice-président du conseil d'administration

Monsieur Jean-François PICQ, secrétaire général

Monsieur Christian AUBERT, ancien agent comptable - chef des services financiers

Madame Isabelle DHE, agent comptable -chef des services financiers

Madame Pascale SOLO, adjointe à l'agent comptable, en charge du service financier

Divers directeurs et responsables administratifs de composantes

A L'UNIVERSITE D'ORLEANS

Monsieur Gérald GUILLAUMET, président

Monsieur Thierry MONTALIEU, vice-président du conseil d'administration, chef de projet LOLF

Monsieur Renaud Di BARTOLOMEO, chef du service des affaires budgétaires

Monsieur Eric BOSSERIE, agent comptable, et son adjointe, **Mme Geneviève SORNIQUE**

Monsieur Vincent ROUGEAU, chargé de mission sur le projet LOLF

A L'UNIVERSITE RENNES I

Monsieur Bertrand FORTIN, président

Madame Annie JULIEN, secrétaire générale, chef de projet LOLF

Monsieur Maurice BENICHOU, agent comptable – chef des services financiers

Monsieur Patrick PRUDHON, directeur des ressources humaines

AU TITRE DES RECTEURS CHANCELIERS

Monsieur Jean SARRAZIN, recteur de l'académie de Grenoble

AU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Madame Armelle DEGENEVE, chef du bureau 3 B à la direction du budget

LISTE DES ACTIONS

I. Programme 150 : Formations supérieures et recherche universitaire

1. Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence
2. Formation initiale et continue de niveau master
3. Formation initiale et continue de niveau doctorat
4. Etablissements d'enseignement privés
5. Bibliothèques et documentation
6. Recherche universitaire en sciences de la vie, biotechnologies et santé
7. Recherche universitaire en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies
8. Recherche universitaire en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur
9. Recherche universitaire en physique nucléaire et des hautes énergies
10. Recherche universitaire en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement
11. Recherche universitaire en sciences de l'homme et de la société
12. Recherche universitaire interdisciplinaire et transversale
13. Diffusion des savoirs et musées
14. Immobilier
15. Pilotage et support du programme
16. Dotations globalisées aux établissements publics d'enseignement supérieur

II. Programme 251 : Vie étudiante

1. Aides directes
2. Aides indirectes
3. Aides médicales et socio-éducatives
4. Pilotage et animation du programme

BUDGET PRIMITIF DU CROUS DE NICE : EXERCICE 2005

DÉPENSES

1ère section : compte de résultat

PROGRAMME II - VIE ETUDIANTE

ACTIONS						Subventions et financement de l'Etat	Subvention pour charges de service public : MENESR Programme II Vie Etudiante, MAE et Ministère de l'OUTRE-MER	5 795 377 €
DEPENSES PAR NATURE	1 - Aides directes	2 - Aides indirectes	3 - Aides Médicales et Socio-Educatives	4 - Pilotage et Animation du Programme	TOTAL DEPENSES PAR NATURE			
	SITOTAL ACTION 1	SITOTAL ACTION 2	SITOTAL ACTION 3	SITOTAL ACTION 4				
PERSONNEL	5 756 536 €	40 336 €	2 106 017 €	7 901 888 €				
FONCTIONNEMENT-MATERIEL	109 300 €	3 775 171 €	18 472 €	151 147 €	4 054 630 €			
	Moyens des services							371 200 €
	Véhisation							69 689 €
	Entretien Equipment							73 492 €
INTERVENTIONS ET PARTICIPIATIONS	113 991 €	81 983 €	16 097 €	1 012 200 €	1 224 171 €			
AMORTISSEMENTS & PROVISIONS								448 661 €
TOTAL DEPENSES PAR DESTINATION (FONCT.)	228 191 €	12 866 180 €	88 162 €	3 402 963 €	16 671 904 €			
								16 732 884 €
TOTAL RECETTES DE FONCTIONNEMENT								
RESULTAT PREVISIONNEL DE FONCTIONNEMENT (PERTE)								
TOTAL EQUILIBRE DU COMPTE DE RESULTAT PREVISIONNEL								16 732 884 €

CALCUL DE LA CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT	
Résultat prévisionnel de l'exercice	60 980 €
+ dotations aux amortissements et aux Provisions	854 177 €
- reprises sur amortissements et provisions	-178 300 €
- neutralisation des amortissements et provisions	
- quote part des subventions d'investissement rapportées au compte de résultat	-438 661 €
+ moins-values de cessions d'actifs	
- plus-values de cessions d'actifs	
CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT	298 196 €

2ème section : tableau de financement abrégé

ACTIONS					
DEPENSES PAR NATURE	1 - Aides directes		2 - Aides indirectes		4 - Pilotage et Animation du programme
	S/TOTAL ACTION 1	S/TOTAL ACTION 2	S/TOTAL ACTION 3	S/TOTAL ACTION 4	
INVESTISSEMENTS PROGRAMMÉS	AP	8 621 115 €	0 €	106 900 €	8 628 015 €
	CP	1 153 400 €	0 €	74 000 €	1 227 400 €
INVESTISSEMENTS HORS PROGRAMMÉS		266 813 €	9 600 €	68 041 €	344 454 €
PARTICIPATIONS FINANCIÈRES / PRÉTÉS		62 780 €	0 €	762 €	63 542 €
AUTRES		0 €	0 €	0 €	0 €
TOTAL DES EMPLOIS		1 482 993 €	9 600 €	142 863 €	1 635 396 €
TOTAL DEPENSES PAR DESTINATION		226 191 €	14 438 591 €	97 762 €	3 545 756 €

REALISATION DE L'EQUILIBRE		APPORT AU FONDS DE ROULEMENT		REALISATION DE L'EQUILIBRE		PRELEVEMENT SUR LE FONDS DE ROULEMENT	

★ CREDITS NON FONGIBLES

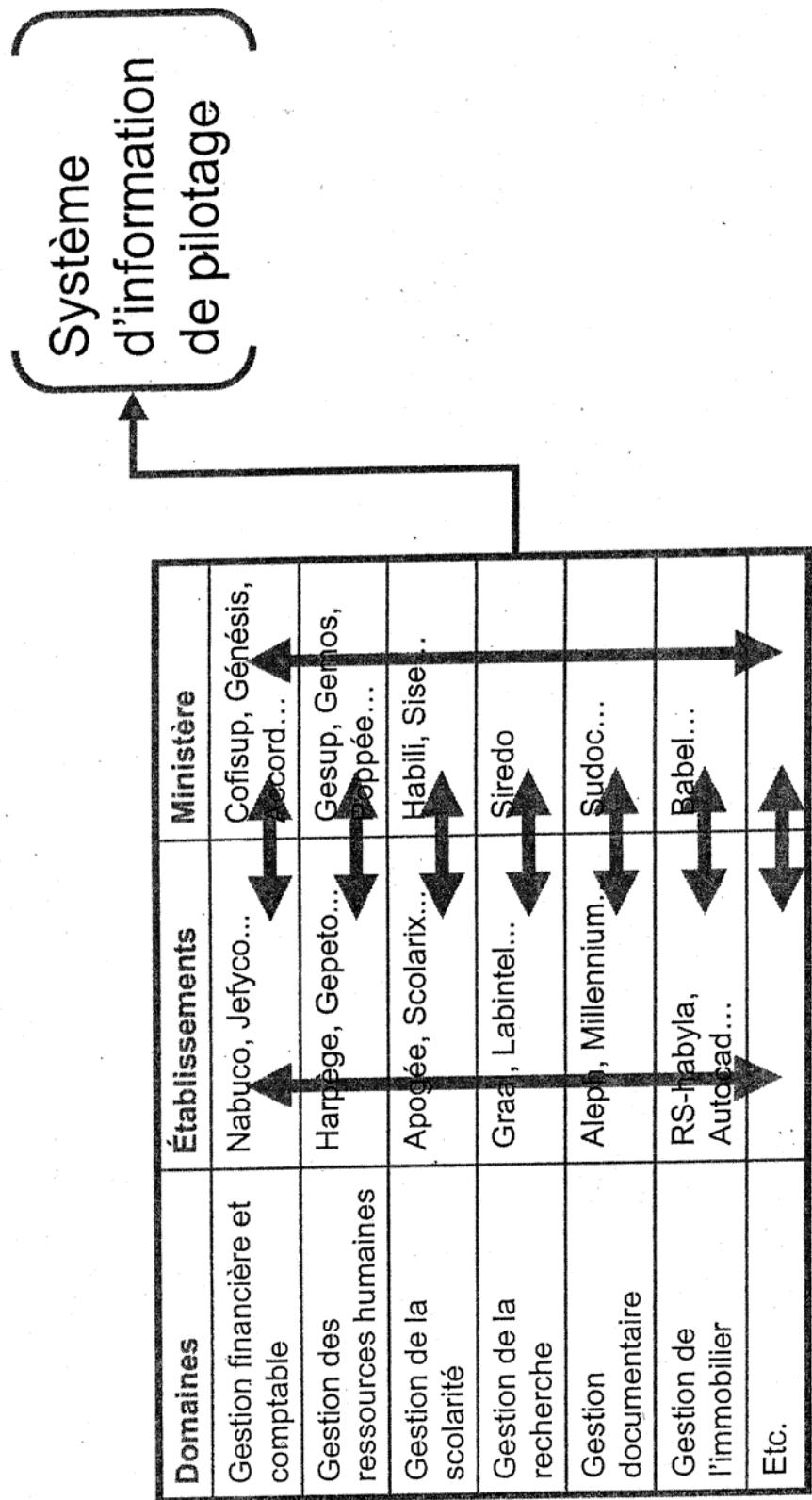
CREDITS DE REMUNERATIONS :
CREDITS FONGIBLES DE FONCTIONNEMENT :
DOTATIONS AUX AMORTISSEMENTS :
CREDITS D'INVESTISSEMENT :

7 901 888 €
7 915 839 €
854 177 €
1 635 396 €

total 18 307 300 €

CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT		298 196 €
SUBVENTIONS & FINANCEMENT DE L'ETAT	Investissements hors programmes	110 362 €
	Investissements programmés : CP	938 900 €
SUBVENTIONS D'AUTRES COLLECTIVITES LOCALES	Subventions de l'Union Européenne	
SUBVENTIONS PUBLIQUES	Subventions des Collectivités Locales	
AUTRES RECETTES	Partenariat avec les Universités	
	Participations financières et Emprunts	1 800 €
	Autres recettes en capital	
	TOTAL DES RESSOURCES	1 349 258 €

Des sources d'information multiples qui doivent communiquer



L'UNIVERSITE Paul Cézanne AIX-MARSEILLE III

Quelques données chiffrées

Les étudiants : 22 500

Les formations : droit ; sciences politiques ; économie ; gestion ; sciences et technologie

Les composantes : UFR, un EPA-institut d'études politiques

Les ressources humaines : 692 enseignants et enseignants chercheurs ; 614 personnels IATOS

Le budget initial 2005 : 70 millions d'euros ; 115 millions d'euros après intégration des salaires Etat

Implantée sur vingt deux sites différents, dont six « principaux ».

L'expérimentation de la mise en œuvre de la LOLF

La démarche

L'université Paul Cézanne n'a pas été franchement volontaire pour expérimenter la mise en œuvre de la LOLF. Néanmoins, cette décision du directeur de l'enseignement supérieur, prise au printemps 2004, a été « acceptée avec plaisir, malgré les difficultés ».

Le pilotage en a été confié au directeur de l'UFR de management public, devenu en septembre 2005 vice président délégué aux finances et au patrimoine ; c'est aujourd'hui un professeur de droit qui assure cette charge de mission.

Le nouveau président élu, qui a pris ses fonctions fin août 2005, poursuit le travail de modernisation de la gestion entrepris par son prédécesseur. L'université Aix-Marseille III revient en effet de loin : elle n'a appliqué le décret de 1994, en se dotant d'un logiciel de gestion financière et comptable digne de ce nom, qu'en 2004. Elle a resserré ses structures en 2005, passant de vingt à douze ; elle a initié une gestion des ressources humaines à partir de 2003. L'expérimentation LOLF, adoptée sans résistance aucune par le conseil d'administration, a donc été un levier fort du changement.

Le budget de gestion

Sous le pilotage à l'automne 2004 du chargé de mission LOLF, aujourd'hui vice président finances et patrimoine, la réflexion sur les objectifs et destinations, concomitante à celle du budget 2005, s'est engagée.

Ne disposant pas d'un véritable budget de gestion, l'université est partie de la structuration ministérielle du programme. En concertation avec les doyens et directeurs, le président s'est doté de trois grands axes stratégiques et a réussi à les articuler avec les actions déclinées par le programme :

- l'international
- la transdisciplinarité (faiblesses se sont révélées constituer des forces)
- la valorisation (pour le personnel avec la logique de primes ; en recherche, comment mieux organiser la présence en matière de publications ; celle des diplômes délivrés).

Si les différences entre objectifs stratégiques et objectifs opérationnels étaient peu palpables en octobre 2004, les objectifs LOLF fixés par le ministère, initialement peu « limpides », ont été intégrés petit à petit dans les axes stratégiques. En effet, il y a dix ans seulement, la gestion à Aix-Marseille III n'avait encore qu'un caractère totalement embryonnaire. Son baptême du nom de Paul Cézanne, qui date de moins de deux ans, marque bien la naissance d'une université digne de ce nom. Aujourd'hui, l'université (UPCAM) placée sur le chemin de la décentralisation par son précédent président, s'engage, avec son président nouvellement élu en juillet 2005, sur celui d'une fédération : « La LOLF nous a permis de nous trouver ».

La structuration budgétaire a suivi : de trois niveaux (établissement, composantes, unités de consommation), elle est passée aux unités budgétaires (une vingtaine ont fonctionné en 2004, une douzaine en 2005) et aux centres de responsabilité (au nombre de 150 environ seulement).

La gestion financière et la qualité des comptes

L'agent comptable est également chef des services financiers mais dans un contexte de gestion extrêmement décentralisée. Son service compte 10,8 agents (ETP). Le logiciel JEFYCO, tout comme Apogée pour la scolarité, n'a été installé qu'en 2004.

La prise de conscience de la question de la qualité des comptes est apparue avec la dernière inspection du Trésor qui a eu lieu en 2002 (rapport rendu en janvier 2003). Ainsi la trésorerie générale a-t-elle accompagné l'université en assurant une sorte de suivi du dit rapport.

L'université l'a abordée, en 2004, essentiellement par l'apurement des dettes des composantes et la réduction des opérations de prestations internes ainsi que par la bonne imputation de la dépense à l'exercice. Ont suivi en 2005 la mise en place d'une comptabilité de stocks et l'amélioration de la gestion des recettes avec une application plus réaliste du principe des droits constatés ainsi que le renforcement des contrôles internes. La période d'inventaire n'est pas encore effective mais le sera prochainement pour la clôture de l'exercice 2005.

Le chantier majeur du patrimoine demeure inachevé. Les services des Domaines devraient remettre dans les jours qui viennent leur rapport quant à l'estimation des immeubles.

Des biens appartiennent à l'État, certains à la ville d'Aix, d'autres à celle de Marseille, ou encore d'autres sont loués. Le rapprochement entre inventaire comptable et inventaire physique reste à faire. Cependant, les amortissements sont en place.

Peu d'agents aujourd'hui possèdent une véritable maîtrise des procédures LOLF ; c'est là une des conséquences de l'éclatement total des tâches de gestion sur les douze unités budgétaires que compte l'université. Un guide méthodologique a été diffusé et commenté ; il est en place sur l'intranet. Il est également prévu de conduire des actions de formation en inter universitaire, sur Aix-Marseille, Avignon, Montpellier et Nice.

La gestion des ressources humaines

La fonction de gestion des ressources humaines jusqu'en 2002 n'était pas perçue du tout ; d'après la DRH, arrivée, venant du secteur hospitalier, en décembre 2001, on était placé face à une situation de « non gestion ». Aucun logiciel de niveau national n'était installé ; tout se faisait manuellement ou presque, de plus au niveau de chaque composante. La décision d'entrée dans l'expérimentation de la LOLF prise au printemps 2004 a permis d'accélérer les choses ; les personnels, une vingtaine, se sont sentis investis d'une mission d'intérêt ; un travail important d'établissement de fiches sur chaque agent a été initié.

Masse salariale Etat

En 2004 ont été mis en place des suivis budgétaires mensuels de consommation de la masse salariale du budget Etat ; **ils sont réalisés sous excel**. Ce travail a permis d'établir en 2005 un premier bilan social, au titre de l'année 2004. En 2005, la logique des actions a été introduite. L'idée est de mettre à disposition du président un véritable outil de pilotage.

Parallèlement, l'université essaie de procéder à un début de centralisation de la paie. En effet, jusqu'en 2004, quatre sites de paie GIRAFE existaient, indépendants les uns des autres. L'agrégat était fait par la Trésorerie générale. Depuis le 1^{er} janvier 2005, il n'y a plus que trois sites de paie (IUT, UFR des sciences et Centre Schumann). La DRH a désormais une vision agrégée.

La question de la répartition des personnels dans les actions a ici comme ailleurs constitué un gros travail ; les grands principes ayant été arrêtés par l'équipe de direction, une fiche navette avec les UFR a été construite. Cette fiche circule chaque mois de façon à enregistrer les changements d'affectation éventuellement intervenus ; elle concerne toutes les catégories de personnels, enseignants comme non enseignants. Elle permet ensuite à la DRH par agrégats et retraitements de présenter des données chiffrées très précises relativement à la masse salariale du budget Etat : données globales, données IATOS, données enseignants et données composantes, toutes éclatées par action.

Le fait même d'avoir à procéder à une telle ventilation (entre formation et recherche) a suscité une certaine inquiétude chez les enseignants chercheurs. « Si tout le monde était en situation de formation et de recherche, ce serait simple ».

Les personnels IATOS ont été ventilés selon les estimations faites par les composantes, sans faire jouer « les fonctions Silland ».

Difficulté : toutes les composantes n'interprètent pas de façon similaire les principes méthodologiques d'affectation des personnels dans les actions ; le déclaratif n'est donc pas

homogène. En réalité, les services administratifs ne sont pas suffisamment associés aux objectifs. Pour les prévisions 2006, ils ont reconduit à l'identique les répartitions 2005.

Les points délicats et les sujets d'amertume sont divers :

- le retour à une gestion centralisée des PAST en 2006 ;
- la gestion des ATER : « à vous de gérer les surcoûts ! » ;
- les transferts de charges aussi pour les HCC payées à façon par la TG (service rendu gratuitement), ce qui se chiffre à près de 900 000 €;
- la déception pour la fongibilité : « on revient aux emplois et non à la masse salariale » ;
- le concept de pilotage : l'expérimentation n'en est plus une, « on est dans le dictat administratif » sous forme de circulaire venue par mél de la DES à la mi octobre ;
- le M et le D : normes d'encadrement à définir selon les grands champs disciplinaires ;
- la mobilisation très forte des personnels déçue par l'obligation faite d'encoder un agent et un seul dans une seule action ; Win paye permet de donner trois destinations maximum à une personne alors que GIRAFE ne le permet pas ;

Néanmoins le service va continuer à travailler, « on ne reviendra jamais en arrière, on avance dans la modernisation de la gestion ».

Le rôle joué par le recteur se résume à une action de prélèvement unilatéral effectuée lors de la notification de l'extrait d'ordonnance de délégation de crédit. Une amputation de la somme de 220 000 € a été faite sur les 44 millions d'euros notifiés au titre du chapitre 39 10 par mention manuscrite ainsi libellée : « - 220 000 € engagés pour paiement par le rectorat des AT, capitaux décès et indemnités d'éloignement ».

Sur le sujet LOLF, l'interlocuteur essentiel a été, mais à l'initiative de la DRH de l'UPCAM, le coordonnateur paye de la Trésorerie générale.

La question du contrôleur financier local est celle du genre « plaie béante » depuis que, fin octobre, un contact tout ce qu'il y a de plus informel a été pris par un inspecteur désigné à cet effet à la Trésorerie générale. La personne a exprimé auprès des agents du service une demande « monstrueuse », à la limite du contrôle d'opportunité. Il s'agissait de dossiers d'allocataires de recherche (qui d'ailleurs pour une soixantaine d'entre eux début novembre n'avaient pas encore été payés) pour lesquels était requis, entre autres pièces, l'expression des candidatures (pièces constitutives des dossiers de candidature), les ampliations des contrats, etc..

Personnels payés sur ressources propres

Les recrutements se font directement par les UFR, sans mutualisation au sein de la DRH. La ventilation entre destinations a été faite pour le budget 2005.

La DRH n'a pas encore une connaissance centralisée de ces personnels, en termes de profils de compétences, recrutements, payes, etc...En effet, chaque composante ou service commun fait sa paye.

Cependant la présidence de l'université a décidé de mettre un point d'arrêt aux recrutements.

Les systèmes d'information

Les produits utilisés par l'université Paul Cézanne sont ceux de La Rochelle et, comme dit *supra*, sont d'installation très récente : PAPAYE, JEFYCO ; APOGEE est utilisé en scolarité. Le retard de l'université en matière d'outils est d'importance ; il y a seulement deux ans, elle utilisait encore GFC pour la gestion financière et comptable.

Les moyens humains

Elle a par contre franchi un pas capital en recrutant comme **responsable** de la cellule contrôle de gestion une expert comptable venant du secteur privé.

Le contrôle de gestion et les indicateurs de pilotage

Le contrôleur de gestion a notamment élaboré un cahier budgétaire rappelant les principes et listant les procédures, cahier qui est remis aux doyens, directeurs et responsables financiers des composantes. Reprenant les différentes phases de la procédure budgétaire, élaboration, exécution et bouclage, ce document développe particulièrement celle du suivi en présentant le tableau de bord sous son volet financier. Le rôle de la démarche de contrôle de gestion est largement commenté.

Comme il a été dit *supra* s'agissant de la gestion des ressources humaines, les systèmes d'information sont d'une grande fragilité. Les indicateurs restent à construire.

Conclusion

Une université aujourd'hui totalement impliquée, « en ordre de marche pour accompagner politiquement l'amélioration de la gestion ».

Si l'expérimentation LOLF a permis de réaliser d'immenses progrès pour la maîtrise des dépenses, elle n'a apporté aucune marge sur les recettes.

A l'opération vérité qu'a créée la LOLF succèdent maintenant interrogations et déceptions :

- comment ne pas faire de la LOLF seulement un outil contraignant de la dépense ?
- comment ne pas être déçu devant l'absence de mise en œuvre de la fongibilité asymétrique ?
- la LOLF sera-t-elle un véritable outil vers plus d'autonomie ?
- le débat ne s'est pas installé entre les universités expérimentatrices et le ministère ;
- pire même, les procédures semblent aujourd'hui se recentraliser ;
- la notion de budget global s'éloigne.

Expérimentation de la LOLF à l’Institut National Polytechnique de Grenoble

L’exemple de l’INP de Grenoble montre que, même dans un contexte extrêmement favorable, la mise en œuvre du dispositif de la LOLF est un exercice complexe et un travail de longue haleine.

1) Un contexte favorable

L’INP de Grenoble est un EPCSCP qui comprend neuf écoles d’ingénieurs rassemblant 5000 étudiants et délivrant environ 1140 diplômes d’ingénieurs par an.

Il occupe 140.000m² sur cinq sites différents. Il emploie quelque 1000 personnes et a un budget consolidé de 113M€

Le travail qui a été conduit à l’INP de Grenoble pour expérimenter la mise en œuvre de la LOLF a été clairement situé dans une perspective stratégique pour l’établissement.

Il s’agit, pour le président et son équipe de direction, de construire un établissement qui se situe dans la « première division » des universités de technologie mondiales. La mise en œuvre de la LOLF n’est donc pas perçue comme un simple dossier technique relevant de procédures administratives mais comme un véritable outil d’aide au pilotage stratégique s’inscrivant dans la perspective d’un objectif ambitieux de développement qui comporte d’autres éléments dont, notamment, un projet de changement de statut.

On peut donc dire qu’il y a eu, de manière volontaire, une appropriation des procédures « LOLF » par l’établissement.

Cette volonté politique s’est d’abord traduite par **un important dispositif préparatoire** s’appuyant sur les travaux antérieurs conduits dans l’établissement.

A été mise en place une équipe de pilotage organisée sous la responsabilité du vice président du conseil d’administration, ont été constitués des groupes de travail spécialisés sur les quatre chantiers principaux travaillant en articulation étroite avec l’administration centrale du ministère, a été établi un audit partagé avec les services du TPG, ont été conduits des « travaux pratiques » précis sur des calculs de coûts.

Cette volonté s’est ensuite traduite par un important travail de maîtrise des données.

Ainsi ont été conduites des analyses approfondies sur l’attractivité de l’établissement pour les étudiants (enquête de rentrée comportant des données très précises). De même a été mis en place un dispositif efficace de suivi du placement et du devenir professionnel des étudiants (30 000 anciens élèves avec une active association d’anciens).

Pour ce qui concerne les moyens, a été construit un SANREMO interne tenant compte des effectifs, des projets (cf le projet Minatec en cours de réalisation), de l’adossement formation-recherche.

Le travail d’analyse des coûts, d’évaluation de la qualité et de construction des indicateurs internes se situe également dans cette perspective.

Pour réaliser ces différents travaux ont été créés des outils informatiques (travail sur les entrepôts de données) et institué un contrôle de gestion. Diverses formations ont été organisées pour les différents personnels concernés par toutes ces actions.

2) Un travail à poursuivre

Même pour un établissement relativement simple puisque homogène en termes scientifiques (sciences pour l'ingénieur) et de taille moyenne (5000 étudiants), qui s'est fortement mobilisé autour d'une réelle volonté politique, il reste encore beaucoup à faire.

Il faut en effet changer de culture et passer d'un état initial très éloigné de la logique LOLF à ce nouveau dispositif. Les responsables signalent en effet l'importance du changement que constitue le passage d'une logique totalement « administrée » où les acteurs locaux n'étaient pas responsables des moyens et des outils qui étaient définis et pilotés nationalement (cf le circuit des flux financiers) à une logique de responsabilité locale mesurée par un vrai rapport coût-efficacité.

Ce changement de culture se mesure très concrètement par une série de difficultés concernant par exemple le calcul des coûts, la situation du patrimoine immobilier, le pilotage de la politique des personnels et la GRH.

En matière de qualité des comptes, un groupe de travail interne a fonctionné en collaboration avec la trésorerie générale. Deux inspecteurs du Trésor y ont participé avec une lettre de mission formelle. Quatre domaines ont fait l'objet d'un examen particulier : le patrimoine, la comptabilité, le budget et le contrôle interne. Différents problèmes ont pu être identifiés tel, par exemple, celui de la situation patrimoniale, l'établissement n'étant pas affectataire de ses locaux.

En matière de budget de gestion, un gros travail sur les destinations avait déjà été effectué en 2004. Il a été approfondi, même si des difficultés subsistent notamment pour l'imputation de la formation continue et des relations internationales, de même que pour les domaines disciplinaires ne relevant pas du secteur de compétences de l'INP (langues, lettres...).

L'outil NABUCO n'est pas fait pour cela. La gestion s'effectue avec de nombreux centres de responsabilité (324 à l'heure actuelle).

Des « travaux pratiques » ont été conduits pour des exemples de calculs de coûts ainsi pour une formation de niveau master à l'Ecole nationale supérieure d'hydraulique et de mécanique et pour un laboratoire de recherche.

Malgré un bilan social déjà significatif, **la GRH et notamment la gestion prévisionnelle de l'emploi et des personnels** est encore modeste.

La prise en charge de la gestion des personnels contractuels (170 personnes, 1,6M€) s'est effectuée dans l'urgence en mettant en œuvre le logiciel ASTRE de l'AMUE en janvier 2005. Pour ce qui concerne l'affectation des personnels par action, il a été décidé que chaque personne pouvait avoir au maximum trois affectations fonctionnelles. Pour les enseignants chercheurs, chacun a déclaré sa répartition de tâches entre recherche et formation. Pour les chercheurs, ils ont été répartis entre l'action 7 et l'action 8. Pour les IATOS, ils ont été répartis après enquête sur déclaratif selon la grille des huit fonctions.

Une réflexion est engagée sur l'amélioration des modes de gestion des personnels à la fois quantitativement (plafond d'emplois, masse salariale...) et qualitativement (recrutement, adaptation à l'emploi ; formation...). L'objectif est de réaliser une véritable GPEC en tenant compte notamment de la pyramide des âges et des fonctions à exercer. L'établissement souhaite recruter, pour ce faire, un vrai directeur des ressources humaines.

Pour réaliser ces différents chantiers, un travail important a été conduit sur les outils statistiques. Une cellule statistique a été constituée à partir des bases APOGEE, HARPEGE et

Annexe 7 - 3

NABUCO. L'objectif est de constituer un site intranet pour les décideurs, avec des « entrepôts de données ». Ce travail a été réalisé avec le logiciel ACCESS.

Pour réaliser tous ces travaux il faut notamment de nouveaux profils de personnels (cf contrôleur de gestion) et de nouvelles générations d'outils que l'AMUE a du mal à fournir.

En conclusion, les responsables de l'établissement veulent aller vers un budget global qui leur permette de piloter et de mesurer la performance. Ce premier « vrai budget » devrait être celui de l'année 2008, s'appuyant sur le rapport annuel de performance de l'exercice 2006, en mars 2007.

Le travail avait déjà été engagé avant la LOLF pour savoir quels moyens étaient respectivement consacrés aux trois missions principales données par la loi : formation, recherche, valorisation. De ce fait, l'établissement a été volontaire pour conduire l'expérimentation LOLF. Les personnels et la communauté se sont bien mobilisés autour de cette action dans une logique plus globale de réforme de l'établissement.

Mais il conviendra de clarifier différents sujets et notamment celui de la contradiction entre la logique LOLF et la logique SANREMO et approfondir l'analyse des coûts (cf le calcul du coût d'un diplôme d'ingénieur selon la prise en compte ou pas des activités de recherche).

De nombreuses difficultés subsistent tenant notamment à l'état initial du système. On était très loin d'une approche par objectif à coût complet ! Il faut donc avancer progressivement sur cette voie dans laquelle les établissements comme l'administration centrale n'avaient que peu d'expérience.

Le travail sur les systèmes d'information, les outils et les indicateurs est encore insuffisant. Les systèmes d'information élaborés par l'AMUE sont de conception ancienne et trop chers.

L'AMUE ne répond pas à la demande. Il faudrait trouver d'autres démarches : commandes mutualisées ? Appel à des cabinets privés ?

L'articulation avec le secteur recherche, notamment pour l'analyse des coûts des laboratoires, est encore insuffisante.

Il faut être en capacité de développer une culture de projets, budgétairement identifiables et évolutifs dans le temps, avec adossement formation –recherche.

Les compétences humaines pour gérer ces dispositifs n'existent pas dans les divers corps de personnels IATOS. Il faut de nouveaux profils de gestionnaires de données, de contrôleurs de gestion...

Les responsables de l'établissement souhaitent que tout ce travail permette d'aller vraiment vers le budget global pour les établissements. Ils sont prêts à mettre en place les dispositifs internes d'évaluation qui doivent accompagner cette prise de responsabilité.

L'UNIVERSITE D'ORLEANS

Quelques données chiffrées

Les étudiants : 15 000

Les formations : droit, économie, gestion ; lettres et langues ; sciences humaines ; sciences et technologie ; STAPS

Les composantes : quatre UFR, quatre IUT et une école polytechnique universitaire

Les ressources humaines : 879 enseignants et enseignants chercheurs ; 530 personnels IATOS

Le budget initial 2005 : 36,5 millions d'euros ; 85 millions d'euros après intégration des salaires Etat

L'expérimentation de la mise en œuvre de la LOLF

La démarche

Initié en mai-juin 2004 par le président de l'université (qui devait la quitter deux mois plus tard pour des fonctions de recteur), le processus de l'expérimentation s'est structuré autour d'une équipe, constituée et pilotée par le vice président du CA en charge des moyens, qui s'est, entre septembre 2004 et février 2005, réunie chaque semaine.

Très vite cette équipe, qui, à l'occasion des réunions bi mensuelles habituelles de la gouvernance de l'université d'Orléans entre président, vice-présidents et responsables d'UFR, informait sur l'état d'avancement du chantier d'expérimentation de la LOLF, s'est rendue compte qu'un certain nombre de choix, qui, a priori pouvaient apparaître comme techniques, avaient en réalité une signification politique forte.

Ensuite l'information a fait l'objet de multiples diffusions auprès des soixante à quatre vingt personnes en charge de gestion financière et comptable ainsi qu'aux cadres administratifs de l'université.

Le budget de gestion

Les débats ayant eu lieu en amont avec les directeurs de composante dès septembre, les premières présentations faites au conseil d'administration n'ont pas soulevé de réticences : ainsi le processus est-il parvenu à son terme avec le CA du 17 décembre 2004 qui a adopté formellement les nouvelles destinations et le budget 2005.

L'équipe a choisi de « pratiquement abandonner le précédent budget de gestion pour s'engager sur les structures ministérielles ». Elle a eu en fait en arrière plan la volonté de ne pas compliquer à outrance le travail des personnels gestionnaires, de chercher un équilibre entre ce qui était souhaitable du point de vue de l'analyse et ce qui était faisable. « Ex post, on pourra par contre faire beaucoup de choses ».

Le nombre de destinations est passé de 6 (+ 18 sous - destinations) à 15 (+ 37 sous - destinations) mais il y a là certainement aussi un effet LMD, pas seulement LOLF.

En effet, afin d'apaiser certaines inquiétudes, dans les actions formation L et M, chacune des quatre sous - destinations par niveau a été doublée (diplôme généraliste et diplôme professionnel) ; de même, le conseil scientifique de l'université allant un peu plus dans le détail dans les actions recherche, la LOLF a suivi en introduisant des sous - destinations supplémentaires. S'agissant de l'action immobilière, pour le problème des charges d'amortissement, le choix a été fait d'une 5^{ème} sous - destination ; en 2006, l'imputation passera sur l'action 16 – charges non décaissables.

Les changements de « philosophie » (comme dit le vice-président de l'université d'Orléans) de l'administration centrale, par exemple sur l'action pilotage avec les TIC et l'activité internationale, auront pour conséquence de modifier encore le contenu de certaines actions ou destinations en 2006. L'idée est quand même « de se rapprocher du réel par itérations successives ».

L'arborescence budgétaire (21 UB, 121 CR), de même que les recettes, puisque ce ne sont pas là que sont les enjeux, n'a pas été touchée.

On note que la pratique de la lettre de cadrage n'est en vigueur à Orléans que depuis trois ans (2003).

La gestion financière et la qualité des comptes

L'agent comptable (qui a changé en septembre 2005) à Orléans n'est pas chef¹⁰ des services financiers ; il y a un chef du service des affaires budgétaires.

Le logiciel NABUCO est utilisé depuis 1999.

L'inspection¹¹ conjointe (IGF, IGAENR et CGPC) qui s'est déroulée en 2003 n'est certainement pas étrangère à la prise de conscience de marges de progrès à accomplir en matière de qualité des comptes. Ainsi un travail important (mobilisant deux agents à temps plein) a été entrepris sur l'inventaire. Si le tableau comptable de l'inventaire a déjà été dressé, la mission de rapprochement physique, qui a commencé en février 2005, est toujours en cours.

¹⁰ Nota : l'université d'Orléans fonctionne depuis plusieurs années sans secrétaire général ou seulement par intermittentes.

¹¹ Rapport de mission sur la gestion immobilière et financière des universités n° 03-071

Les difficultés sont nombreuses et de tous ordres, particulièrement dans les gros laboratoires. Le travail sur les quote parts de subventions de classe 1 reste encore à faire.

Par contre, celui sur l'apurement des soldes de classe 4 a été fait.

La Trésorerie générale a apporté son aide en organisant des journées formation sur quelques sujets particuliers mais pas spécifiquement LOLF.

Une centaine de personnes sont peu ou prou concernées par la gestion financière. Les services centraux se doivent de déployer beaucoup de pédagogie pour informer, expliquer, essayer de faire partager le diagnostic.

Ainsi le compte financier 2004 a-t-il permis de construire des tableaux de bord au niveau de l'université comme à celui de chaque composante. Il donne des outils d'alerte, précieux pour le suivi de la gestion budgétaire (DBM par exemple) ou encore la connaissance de la situation, parfois préoccupante, de certains comptes.

La gestion des ressources humaines

Le transfert des crédits¹² du chapitre 31 96, générateur de gros soucis à l'automne 2004, a été l'occasion de remettre de l'ordre dans les paies diverses qu'il recouvre et les cotisations sociales afférentes. « Très honnêtement, c'est plutôt vu comme une charge supplémentaire que comme un levier de plus grande autonomie ».

Outre la précipitation dans laquelle ce transfert s'est fait, les difficultés sont essentiellement techniques. L'université d'Orléans travaille avec la Trésorerie générale d'Indre et Loire à laquelle elle a confié par convention un système de paie à façon¹³. La taxe sur les salaires est encore à la charge de l'université : il manque la passerelle Harpège – paie Astre – budget Nabuco. Sur le sujet de la fongibilité, du suivi de la masse salariale et du plafond d'emplois, la tutelle, en la personne du recteur, se montre silencieuse. A la date de la visite de la mission à Orléans, le 26 septembre 2005, l'équipe rencontrée n'avait jamais entendu parler du contrôleur financier local.

La question de la ventilation en actions des personnels payés sur budget Etat (près de 50 millions d'euros) a été traitée de la façon suivante :

- Pour les IATOS : un questionnaire a été adressé sous forme de tableau à renseigner aux responsables administratifs de composante, autorisant trois imputations différentes au maximum ; les choses se sont bien passées sauf à l'UFR de sciences, qui n'a pas encore répondu.
- S'agissant des enseignants chercheurs, l'équipe est partie du postulat 50 % enseignement, 50 % recherche. Pour la répartition du 50 % enseignement entre L, M et

¹² 120 personnes transférées en novembre 2004 à prendre en charge afin qu'elles soient payées fin janvier 2005.

¹³ Dont le coût est de 1,52 € par fiche de paie émise mensuellement

D, elle a utilisé un logiciel maison, qui travaille à partir des états de service de l'année universitaire précédente. Le problème est que, au final, certains enseignants chercheurs, une dizaine sur 538, ne sont rattachés à aucun laboratoire. Autre problème, soulevé avec force par le président lui-même : la fonction pilotage se trouve largement sous estimée puisque seules sont prises en compte les décharges statutaires. Un sentiment domine chez les enseignants chercheurs, celui d'être « des laissés pour compte du système » avec cinq heures accordées en première année pour le tutorat ou l'exercice de la fonction d'enseignant référent.

Les indicateurs de pilotage

Sur ce point, le vice président chef de projet LOLF déclare : « On ne découvre pas aujourd'hui qu'on a besoin d'indicateurs. L'université dispose de pas mal d'éléments mais, simplement, aujourd'hui, il faut systématiser tout cela.»

Les moyens humains et matériels

Un attaché d'administration scolaire et universitaire a été nommé chargé de mission LOLF.

En conclusion

Sans aucun doute cette expérimentation a permis à l'université de se doter de tableaux de bord et d'identifier un certain nombre de variables. Le travail est en cours de validation politique par l'équipe de pilotage de l'université. « Est-ce qu'on est capable de faire ? Est-ce que ça a du sens, notamment en pédagogie et en recherche ? Pour le pilotage, on se situe sur la base de ratios financiers, c'est plus simple. »

La communauté universitaire s'est appropriée l'approche de la nouvelle logique (mesure de la performance) du coût total de l'université. Quelle sera l'utilisation politique qui sera faite ensuite par la tutelle des constats établis ? Pourra-t-on évacuer le débat sur la norme ? Au niveau du parlement, que va-t-il rester de tout ça ? Ce sont les deux inquiétudes qu'expriment le président et le vice président.

Université de Rennes I

L'université de Rennes I comporte 17 composantes (9 UFR, 3 Instituts, 4 IUT, 1 Ecole d'ingénieurs) appartenant à trois grands secteurs de formation et de recherche (sciences, santé, droit-sciences économiques et de gestion).

Elle est implantée sur trois campus à Rennes (164 Ha dont 34ha bâtis) et plusieurs sites en Bretagne (Lannion, Saint-Brieuc, Saint-Malo, Fougères, Dinard).

Elle scolarise 21 824 étudiants (personnes physiques, au 15.06.2005) dont 27% en sciences, 35% en sciences sociales, 21% en santé, 17% en sciences technologiques.

39% sont en premier cycle, 37% en deuxième cycle, 24% en troisième cycle.

Elle dispose de 1584 emplois de personnels enseignants (1230 enseignants-chercheurs, 208 type second degré et équivalents, 4 lecteurs, 20,5 PAST ETP, 122 moniteurs) soit un potentiel horaire de 326.272 H.

Elle dispose de 955 emplois de personnels IATOSS et de bibliothèque dont 676 ITARF, 227 ASU, 52 personnels de bibliothèque auxquels s'ajoutent 71 emplois gagés.

Le budget de gestion s'élève à 80M€ dont 18M€ de masse salariale (3,5M€ au titre des personnels non-titulaires ex 31-96 ; 14,5M€ de personnels sur ressources propres).

La masse salariale Etat s'élevant à 90M€ le budget consolidé peut être chiffré à 170M€ dont 108M€ de masse salariale.

L'université a été volontaire pour l'expérimentation comme elle l'avait déjà été pour la mise en place du SAIC. Elle considère néanmoins que c'est une charge lourde et ce d'autant qu'elle avait déjà assuré un travail préparatoire important avec l'Inspection générale des finances dans le cadre global de la LOLF (participation au groupe de réflexion sur les opérateurs de l'Etat avec le Louvre, le CNRS, le CNASEA, l'ONF, le BRGM , début 2004) et qu'elle a fait l'objet d'un contrôle approfondi de la chambre régionale des comptes en 2004. Ce travail a été accompli en bonne articulation avec l'administration centrale du ministère et en collaboration avec les services de la TG. En revanche, le rectorat n'a été qu'observateur.

Le volontariat de l'établissement en matière de LOLF s'inscrit dans une démarche plus globale de projet de l'établissement, avec un objectif d'améliorer le pilotage et la gestion.

L'ensemble de l'établissement a été bien informé du travail engagé qui a été perçu comme une évolution normale dans un processus de modernisation déjà entrepris depuis 1999-2000 au moment du précédent contrat d'établissement.

Un comité de pilotage (président, vice-président de la commission des finances, secrétaire générale, agent comptable) et une équipe projet ont été mis en place. Une information régulière du bureau, de la réunion des chefs de service, de la conférence des doyens et directeurs de composantes, du conseil d'administration, a été assurée.

Sur le chantier des indicateurs et des outils de pilotage, l'établissement avait déjà accompli un travail important dans le cadre de la préparation des contrats.

Les responsables estiment qu'ils sont en capacité de renseigner à peu près tous les indicateurs possibles sauf ceux concernant l'insertion professionnelle.

Ils ont accepté la grille d'indicateurs définis nationalement mais estiment avoir besoin d'autres indicateurs internes, notamment pour le futur contrat.

Se pose d'ailleurs d'emblée la question de la nature future des contrats dans ce contexte de la mise en œuvre de la LOLF. Il y a d'après eux un vrai changement de nature du contrat à partir de l'instant où la LOLF amène à travailler sur l'ensemble des ressources de l'établissement.

Ils estiment que, dans ce contexte, il y a nécessité pour eux d'avoir d'autres indicateurs de pilotage que ceux prévus au niveau national.

La définition du « dialogue de gestion » avec l'administration centrale sur ces sujets devra d'ailleurs être précisée, notamment pour ce qui concerne la gestion des corps et des emplois. A titre d'exemple, sont évoqués les problèmes posés par la gestion des personnels de l'ASU.

Sur le chantier du budget de gestion, le travail a été engagé dès juin 2004 (cf lettre de cadrage) dans une logique de comptabilité budgétaire et non de comptabilité analytique (une seule imputation).

Il fait ressortir le problème de la date du vote des budgets par rapport au déroulement de l'année universitaire. Il faudrait que les budgets démarrent au 1^{er} septembre !

Est évoquée la question du contrôleur financier local dont les établissements ne sont pas clairement informés.

Il y a 32 UB mais entre 3000 et 5000 CR qui sont utilisés comme des outils de gestion (suivi des contrats ; ainsi au sein du SAIC, reconstitution de l'organigramme recherche).

Les tableaux joints font apparaître la répartition entre destinations (reprise de la liste des actions du PAP), sous destination de rang un et sous destination de rang deux.

La ventilation des activités entre destinations s'est effectuée selon le tableau ci-joint. Des grilles ont été établies par le groupe de travail et ont été fournies aux composantes qui ont remonté leurs données qui ont ensuite été agrégées au niveau central.

Une cellule conseil en gestion a été constituée.

L'établissement dispose donc désormais, pour la première fois, d'un véritable outil d'analyse des coûts. Il est capable d'établir un coût complet comprenant l'immobilier (environ 11€/m²).

Néanmoins, des problèmes se posent.

Il s'agit notamment, pour la recherche, de l'imputation des crédits provenant de la réponse à des appels d'offre qui prennent une importance croissante par rapport aux crédits récurrents. La question de l'imputation des coûts fixes se pose (exemple : les contrats régionaux qui refusent que soient comptabilisés des coûts fixes).

Pour les masters, la question des co-habilitations est soulevée.

Le problème de la répartition des enseignants-chercheurs entre L,M,D et recherche a engendré de très longues discussions. Beaucoup de professeurs ne veulent apparaître qu'en M recherche et en D.

Au sein du D, problème de la répartition entre transmission des connaissances (heures d'enseignement) et création de connaissances.

Problème de l'imputation des ATER temps plein et des ATER à 50%.

Plus globalement il est à noter que les produits arrivent de moins en moins à couvrir les coûts fixes car les surfaces augmentent alors que le montant de la DGF stagne. Il est indispensable que les contrats de recherche prennent également en compte des coûts fixes.

L'établissement souhaite que **le chantier GRH** permette de dégager des marges de manœuvre pour son autonomie : transformation catégorielle, repyramide,...

Ainsi en 2004, l'établissement a réussi la transformation d'un emploi de MCF en emploi d'IGE.

Les attributions d'emplois de l'année 2005 s'étant fortement focalisées sur la recherche, il n'a pas été possible de poursuivre dans cette voie.

L'établissement souhaite, en application du protocole d'accord, pouvoir utiliser les marges de manœuvre, notamment pour rétablir les équilibres de situation indemnitaire entre personnels de l'ASU et personnels ITARF. Au-delà, l'établissement souhaiterait avoir la possibilité d'accueillir les personnels ASU en détachement dans les corps d'ITRF.

D'ores et déjà, l'établissement avait une gestion très serrée de ses emplois vacants (gestion intégrée depuis 1998).

L'établissement n'a pas rencontré de problème pour la définition de la masse salariale inscrite au chapitre 39-10 pour l'expérimentation. L'établissement serait prêt, à titre expérimental, à prendre en charge la gestion de la paye Etat.

Il dispose d'ores et déjà d'un bilan social annuel.

Pour ce qui concerne la prise en charge du chapitre 31-96 (rémunérations de personnels divers et vacations) qui concernait environ 250 personnes dans l'établissement, divers problèmes ont dû être résolus.

D'abord, le problème global de l'outil de gestion, le logiciel ASTRE n'étant pas fiable. L'établissement a participé au groupe de travail mis en place en urgence par l'AMUE pour pouvoir prendre en charge les paiements à compter de janvier 2005, même si des questions se posent encore comme celle de la retraite additionnelle sur rémunérations complémentaires.

Pour traiter la question du paiement direct, par les IUT, des personnels non titulaires, les services ont mis en place environ 20 CR spécifiques (un par catégorie de personnel, pour chaque IUT et pour le reste de l'université).

Se pose également la question de la prise en charge de l'allocation pour recherche d'emploi (ARE) dont le montant annuel s'élève à environ 250.000€ pour l'établissement.

En matière de **comptabilité**, l'agent comptable, chef des services financiers, déplore que le groupe de travail comptabilité ne se soit jamais réuni au niveau national. Il considère qu'il est trahi par ses outils en permanence et qu'il ne peut pas donner une image fidèle de l'établissement (cf. multiplication des CR).

L'intégration des biens immobiliers a été réalisée bien que les arrêtés d'affectation n'aient jamais été pris, ce qui semble soulever les critiques de la CRC.

Les amortissements sont réalisés sur tous les biens achetés depuis 1991.

Il faudrait un outil informatique global pour travailler sur ces différents sujets (cf projet ABCdE).

L'ensemble du travail accompli à l'occasion de cette expérimentation fait apparaître des problèmes de moyens.

Moyens humains

Beaucoup de travail a été fourni par les personnels des services administratifs qui ont bien travaillé en équipe (service comptable : 9 personnes ; service financier : 45, dont 23 en direct, le reste dans les composantes ; service GRH : 27 ETP).

Un certain nombre de compétences manquent : contrôleur interne, statisticien (poste mis au concours perspective de recrutement d'un candidat mais également retenu sur d'autres postes).

Le travail de formation commun aux personnels administratifs et aux responsables a été conduit correctement. Mais les formations étaient de qualité inégale, souvent trop comptables.

Le caractère expérimental a néanmoins été une bonne chose à cet égard.

En revanche, **les outils informatiques** restent insuffisants. Le chantier des systèmes d'information ne s'est jamais réuni au niveau national, or, c'est le chantier principal. Il faut ajuster HARPEGE, ASTRE, WINPAYE. L'AMUE a été saisie et un appel d'offre doit être lancé pour remplacer NABUCO. Il faut que le projet ABCdE se réalise rapidement.

En conclusion « si c'était à refaire, on le referait ».

Tout le travail accompli a permis de renforcer le dialogue et la cohésion interne et une meilleure connaissance de l'établissement.

Mais le résultat est un peu frustrant. L'outil est bien lancé mais on pourrait en faire une bien meilleure utilisation.

Il était dit : autonomie, souplesse de gestion, marges de manœuvre, mais la réalité est plutôt contraintes et responsabilités.

Un peu de désillusion face à l'attitude de l'État qui ne fait pas suffisamment confiance aux opérateurs.

L'université est capable de montrer ce qu'elle fait. Elle possède désormais de bons indicateurs (parfois trop dans le contrat) .Elle est prête à mettre en oeuvre un nouveau projet et un nouveau contrat qui intègrent complètement la dimension LOLF.