

La LOLF

appliquée à l'enseignement supérieur et à la recherche

*actes consolidés
du cycle de trois séminaires*

juin 2006



AVANT PROPOS

Afin d'offrir aux adhérents de l'Agence une vision d'ensemble de toutes les dimensions de l'impact de la Loi organique relative aux Lois de Finances sur les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, nous avons souhaité publier ce recueil consolidé des actes des trois séminaires organisés par l'Agence.

Vous trouverez ainsi compilées les explications et les témoignages que de nombreux experts (universitaires et ministériels) ont pu apporter sur les thèmes aussi variés que la gestion financière et comptable, la gestion des ressources humaines ou le pilotage des établissements, tous abordés sous l'angle de la LOLF et de ses effets.

Nous espérons que vous y trouverez tous les éléments qui vous seront nécessaire pour faire face à cette profonde rénovation des processus de gestion publique.

Guy LE VAILLANT



TABLE DES MATIERES GENERALE

Les impacts de la LOLF sur la gestion financière des établissements.....	9
Ouverture.....	14
Michel LUSSAULT <i>Président de l'AMUE</i>	
Simon LARGER <i>Chargé de domaine finances, département services, AMUE</i>	
LA LOLF : UNE REFORME DE L'ETAT	16
Présentation de la problématique générale de la LOLF.....	16
Eric BERNET <i>Adjoint au Directeur de l'enseignement supérieur, chef du service des établissements, MENESR</i>	
La LOLF et les « opérateurs de l'Etat »	19
Philippe DEBROSSE <i>Missions opérateurs, Direction de la réforme budgétaire, MINEFI</i>	
Eric BERNET <i>Adjoint au Directeur de l'enseignement supérieur, chef du service des établissements, MENESR</i>	
Echanges avec la salle.....	23
LA LOLF : UNE DECLINAISON DANS LA GESTION FINANCIERE DES ETABLISSEMENTS	24
Le budget de gestion : s'accorder avec le budget de l'Etat - de la prévision à l'exécution par action -.....	24
Brigitte BOTALLA-GAMBETTA <i>Chef du bureau de l'analyse et de la modernisation de la gestion, Direction de l'enseignement supérieur, MENESR</i>	
Sylvie PERRIER <i>Agent comptable, Université Paris X- Nanterre, membre du groupe de travail « budget de gestion » de la DES</i>	
Thierry MONTALIEU <i>Vice-président CA, chef de projet LOLF, université d'Orléans</i>	
Echanges avec la salle.....	29
AU-DELA DU BUDGET, L'ANALYSE DU COUT DES ACTIONS.....	30



La répartition des coûts de personnel par action	30
Stéphane ATHANASE <i>Chef du bureau du budget de l'enseignement supérieur, Direction des affaires financières, MENESR</i>	
Jean-François PICQ <i>Secrétaire général de l'institut national polytechnique de Grenoble</i>	
Echanges avec la salle.....	32
La nécessité de développer une démarche de comptabilité analytique pour aider au pilotage	34
Serge BOURGINE <i>Chargé de domaine finances, département services, AMUE</i>	
Sophie BONIFAY <i>Contrôleuse de gestion, Université Paul Cézanne – Aix-Marseille 3</i>	
Un pré-requis : la qualité des comptes.....	39
Gwenaëlle VERSCHEURE <i>Mission LOLF, Direction des affaires financières, MENESR</i>	
Christian AUBERT <i>Agent comptable, Institut national polytechnique de Grenoble</i>	
LES IMPACTS DE LA LOLF SUR LE SYSTEME D'INFORMATION : NECESSITES ET PERSPECTIVES.....	43
La nécessité d'un système d'information	43
Magali CLARETON-PEROTIN <i>Directrice du département édition et intégration, AMUE</i>	
Les perspectives d'évolution du système de gestion financière : le projet ABCdE, Analyse Budget Comptabilité Des EPSCP	44
Hugues PONCHAUT <i>Chef du projet ABCdE, département édition et intégration, AMUE</i>	
Bernard CONTAL <i>Représentant du groupe projet ABCdE, Secrétaire général de l'Université de Poitiers</i>	
Conclusion : nouvelles responsabilités, nouvelles libertés ?	47
Robert FOUQUET <i>Président de l'Université de Saint-Etienne, responsable du groupe « moyens de fonctionnement des universités » de la CPU</i>	
Les impacts de la LOLF sur la GRH des établissements.....	49
TABLE DES MATIERES	50
Ouverture.....	53
Jacques BERNARD	



Directeur de l'AMUE

Simon LARGER

Chargé de domaine finances, département services, AMUE

Karine GAMBIER-LEROY

Chargée de domaine RH, département services, AMUE

Problématique générale de la LOLF au niveau de l'État et des opérateurs.....56

Éric BERNET

Adjoint au Directeur de l'enseignement supérieur, chef du service des établissements, MENESR

La « lettre » de la LOLF : les nouvelles règles financières et leurs impacts sur la GRH61

Simon LARGER

Chargé de domaine finances, département services, AMUE

Nouvelle budgétisation des emplois et de la dépense de personnel et marges de GRH dans les établissements ?62

Danièle KERNEIS

Chef du Bureau des emplois, DES, MENESR

Sylvain MERLEN

Sous-directeur de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, DPMA, MENESR

Patrick PRUDON

Directeur des ressources humaines, Université Rennes 1

Jean-François PICQ

Secrétaire général, Institut National Polytechnique de Grenoble

Échanges avec la salle.....70

Le transfert des personnels non-titulaires de l'État.....73

Jean DÉROCHE

Secrétaire général, Université Strasbourg 1 - Louis Pasteur

Stéphane ATHANASE

Direction des affaires financières, MENESR

Échanges avec la salle.....77

L'« esprit » de la LOLF : logique de performance des politiques publiques et management des RH79

Karine GAMBIER

Chargée de domaine RH, département services, AMUE

La LOLF, une réforme managériale79

Yves CHEVALIER

Chef de service, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, Ministère de la Fonction publique

Échanges avec la salle.....83



Expérience de l'Université de Poitiers sur les leviers de la performance et la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEEC).....	84
Bernard CONTAL <i>Secrétaire général de l'Université de Poitiers</i>	
Annick BOUCHAUD <i>Directrice des ressources humaines de l'Université de Poitiers</i>	
Bernard CONTAL <i>Secrétaire général de l'Université de Poitiers</i>	
Échanges avec la salle.....	87
Les impacts de la LOLF sur le système d'information : nécessités et perspectives.....	88
Les perspectives d'évolution du système de GRH.....	88
David RONGEAT <i>Responsable du pôle intégration, département édition/intégration, AMUE</i>	
Christian SOULÉ <i>Chef de produit ASTRE, département édition/intégration, AMUE</i>	
Thierry AUDRAIN <i>Chef de produit HARPEGE, département édition/intégration, AMUE</i>	
Échanges avec la salle.....	91
Conclusion	92
Guy LE VAILLANT <i>Directeur du département des services, AMUE</i>	
LOLF et pilotage	94
Ouverture.....	98
Jacques BERNARD <i>Directeur de l'AMUE</i>	
Simon LARGER <i>Chargé de domaine finances, Département Services, Chef du Projet LOLF, Amue</i>	
Sibylle ROCHAS <i>Chargée de mission aide au pilotage, Département Services, Amue</i>	
La LOLF : une réforme de l'Etat	100
Jean-Marc MONTEIL <i>Responsable des programmes, Directeur de l'enseignement supérieur, Ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche</i>	
Echanges avec la salle.....	102
La LOLF, un renouveau des relations Ministère/Etablissements	103
Évolution de la contractualisation, du dialogue de gestion et des modalités de financement.....	103



Éric PIOZIN

*Sous-directeur de l'organisation et des moyens, Direction de l'Enseignement supérieur,
MENESR*

Isabelle ROUSSEL

*Sous-directrice de la politique contractuelle, Direction de l'Enseignement supérieur,
MENESR*

Échanges avec la salle.....108

Évaluation et indicateurs dans le secteur de la recherche.....109

Anne GIAMI

Sous-directeur de la recherche universitaire, Direction de la recherche, MENESR

La LOLF et le pilotage stratégique des établissements.....112

Sibylle ROCHAS

Chargée de mission aide au pilotage, Département Services, Amue

**La préparation du projet d'établissement et du contrat au sein de l'établissement :
changements induits par la mise en place de la LOLF113**

Paul JACQUET

Président de l'Institut national polytechnique de Grenoble (INP Grenoble)

Échanges avec la salle.....116

**Le bilan et la préparation du projet : impacts de la LOLF sur l'organisation de
l'établissement.....118**

Rénald CARUANA

Chargé de mission, Université Montpellier 2

Échanges avec la salle.....120

**Le suivi de la réalisation du projet d'établissement : mobilisation et organisation dans
l'établissement, rôle du service des statistiques et pilotage122**

Annie CHEMINAT

Chargée de mission évaluation, Université Louis Pasteur Strasbourg 1

Jean DEROCHE

Secrétaire Général, Université Louis Pasteur Strasbourg 1

Anne-Fabienne MALET

Service Statistiques et Évaluations, Université Louis Pasteur Strasbourg 1

Échanges avec la salle.....125

La LOLF au cœur du système d'information126

Pilotage, base de données, système d'information : nécessités et perspectives126

David RONGEAT

Responsable du Pôle Intégration, Département Édition/Intégration, Amue

ÉCHANGES AVEC LA SALLE128



Conclusion générale129

Yannick VALLEE

Premier Vice-président de la Conférence des Présidents d'université



Premier volet :

*Les impacts de la LOLF sur la gestion
financière des établissements*

22 juin 2005



TABLE DES MATIÈRES

Ouverture.....14

Michel LUSSAULT

Président de l'AMUE

Simon LARGER

Chargé de domaine finances, département services, AMUE

LA LOLF : UNE REFORME DE L'ETAT16

Présentation de la problématique générale de la LOLF.....16

Eric BERNET

Adjoint au Directeur de l'enseignement supérieur, chef du service des établissements,

MENESR

1. Principes de la loi organique 16
2. Programme « vie étudiante » 17
3. Le responsable de programme 17
4. L'enseignement supérieur 17
5. Objectifs intermédiaires 17
6. Objectifs stratégiques et indicateurs de résultats 17
7. Projets et rapports annuels de performance 17
8. Documents référents 17

La LOLF et les « opérateurs de l'Etat »19

Philippe DEBROSSE

Missions opérateurs, Direction de la réforme budgétaire, MINEFI

1. Le rôle des opérateurs de l'Etat 19
2. Les enjeux de la LOLF pour les ministères 19
3. Les enjeux de la LOLF pour les opérateurs 19
4. Les enjeux pour la sincérité de la loi de finances 19
5. Le périmètre de la LOLF 19
6. Les conséquences de l'intégration dans le périmètre des opérateurs 20
7. Les travaux de court terme 20
8. Les travaux de moyen terme 20
9. A long terme : la consolidation comptable 21

Eric BERNET

Adjoint au Directeur de l'enseignement supérieur, chef du service des établissements,

MENESR

1. Contrats quadriennaux, LOLF et indicateurs 21



2. Stratégie des établissements et politique nationale 21
3. Du projet de développement au contrat quadriennal 21
4. Bilan quadriennal : autoévaluation et analyse de la performance 22

Echanges avec la salle.....23

LA LOLF : UNE DECLINAISON DANS LA GESTION FINANCIERE DES ETABLISSEMENTS24

Le budget de gestion : s'accorder avec le budget de l'Etat - de la prévision à l'exécution par action -.....24

Brigitte BOTALLA-GAMBETTA

Chef du bureau de l'analyse et de la modernisation de la gestion, Direction de l'enseignement supérieur, MENESR

1. Des budgets de gestion en structure LOLF 24
2. Structure par destination et sous-destination..... 25
3. Remarques 25

Sylvie PERRIER

Agent comptable, Université Paris X- Nanterre, membre du groupe de travail « budget de gestion » de la DES

1. Autorisation de dépenses et indicateur de coûts 26
2. Elaborer un budget de gestion 26
3. La nomenclature de gestion de l'établissement..... 26
4. La procédure budgétaire 26

Thierry MONTALIEU

Vice-président CA, chef de projet LOLF, université d'Orléans

1. La LOLF à Orléans : quelle démarche ? 27
2. Les appuis extérieurs 27
3. Destinations du budget de gestion..... 27
4. La LOLF à Orléans : quelles questions ? Budget de gestion et calcul des coûts 28

Echanges avec la salle.....29

AU-DELA DU BUDGET, L'ANALYSE DU COUT DES ACTIONS.....30

La répartition des coûts de personnel par action30

Stéphane ATHANASE

Chef du bureau du budget de l'enseignement supérieur, Direction des affaires financières, MENESR

Jean-François PICQ

Secrétaire général de l'institut national polytechnique de Grenoble

1. Contexte de l'expérimentation de la LOLF en 2005 à l'INP Grenoble 30
2. Affectation des personnels par action 31



Echanges avec la salle.....32

La nécessité de développer une démarche de comptabilité analytique pour aider au pilotage34

Serge BOURGINE

Chargé de domaine finances, département services, AMUE

1. La comptabilité analytique : contexte 34
2. La comptabilité analytique : objectifs 34
3. Mise en œuvre de la comptabilité analytique..... 35

Sophie BONIFAY

Contrôleuse de gestion, Université Paul Cézanne – Aix-Marseille 3

1. Les enjeux de la comptabilité analytique 36
2. Organisation des données financières..... 36
3. L'affectation des charges indirectes : la définition des clés de répartition..... 37
4. Les critères qualitatifs..... 37
5. Mise en place des tableaux de bord 38
6. Conditions de réussite de la mise en place et de l'utilisation de la comptabilité analytique 38

Un pré-requis : la qualité des comptes.....39

Gwenaëlle VERSCHEURE

Mission LOLF, Direction des affaires financières, MENESR

1. Dimension comptable : partie intégrante de la LOLF..... 39
2. Les apports de la comptabilité générale à la modernisation de la gestion publique 39
3. L'impact de la qualité des comptes pour les établissements publics de l'Etat 40

Christian AUBERT

Agent comptable, Institut national polytechnique de Grenoble

LES IMPACTS DE LA LOLF SUR LE SYSTEME D'INFORMATION : NECESSITES ET PERSPECTIVES.....43

La nécessité d'un système d'information43

Magali CLARETON-PEROTIN

Directrice du département édition et intégration, AMUE

1. Le système d'information 43
2. Système d'information et LOLF 43

Les perspectives d'évolution du système de gestion financière : le projet ABCdE, Analyse Budget Comptabilité Des EPSCP44

Hugues PONCHAUT

Chef du projet ABCdE, département édition et intégration, AMUE

1. Contexte - Historique..... 44



2. Objectif du projet	44
3. Démarche générale.....	44
4. La LOLF dans ABCdE.....	45
5. Moyens, structures et modes de travail	45

Bernard CONTAL

Représentant du groupe projet ABCdE, Secrétaire général de l'Université de Poitiers

Conclusion : nouvelles responsabilités, nouvelles libertés ?47

Robert FOUQUET

Président de l'Université de Saint-Etienne, responsable du groupe « moyens de fonctionnement des universités » de la CPU



Ouverture

Michel LUSSAULT

Président de l'AMUE

Bonjour, je suis Président de l'université François Rabelais de Tours, ainsi que Président de l'AMUE. Je suis heureux d'ouvrir cette journée importante, consacrée à la LOLF, avant de céder la parole à Simon Larger, qui est en charge du domaine Finances, particulièrement important au sein de l'AMUE, ainsi qu'à de nombreux spécialistes et experts.

Concernant la LOLF, il ne faut se tromper ni de débat, ni d'objectif. Un Président d'université sait que la LOLF n'est absolument pas qu'un simple sujet technique et comptable. Si nous l'abordons sous cet angle, nous parviendrons certes à la mettre en œuvre, mais nous échouerions à ce que chacun se l'approprie. Au sein des établissements, nous devons faire prendre conscience à chacun que la LOLF est une formidable opportunité au service des politiques d'établissements, des équipes de pilotage, des personnels, des étudiants et de nos partenaires. La LOLF doit nous permettre de mieux réaliser nos missions de service public. Nous devons dégager de la LOLF les éléments qui nous permettront de mieux fonctionner, comprendre et orienter nos actions, notamment en termes d'engagements des moyens dont nous avons la jouissance. Notre tâche ne consiste pas à débattre démesurément des aspects techniques et comptables de la LOLF. Evitons, dans sa mise en œuvre, les faux débats et querelles stériles. L'enjeu véritable réside dans le gouvernement des universités par la communauté universitaire. J'insiste sur ce point : la LOLF sera politique ou ne sera pas.

En outre, il est nécessaire d'aborder la LOLF dans le cadre de la construction du système d'information des établissements. Nos établissements ont certes amélioré et diversifié leurs actions, mais de façon relativement intuitive et empirique. Le pilotage des établissements nécessite un système d'information permettant l'évaluation intégrée de données exploitables et des politiques d'établissement. Le chantier du système d'information est majeur pour les établissements comme pour l'AMUE, c'est pourquoi ce thème sera approfondi durant l'après-midi.

Enfin, l'AMUE n'a vocation à se substituer ni aux Directions des Ministères, ni aux services de l'Etat. Elle n'a pas pour rôle de définir quelque doctrine concernant la LOLF. Notre fonction particulière et exclusive est d'accompagner concrètement les établissements dans le déploiement des mesures et dans leurs projets de modernisation. L'AMUE a besoin des établissements pour identifier les difficultés et définir les priorités. Inversement, l'AMUE tâche de répondre aux besoins des établissements dans le déploiement des mesures et leur appropriation par chacun. Les dirigeants des établissements sont aujourd'hui convaincus de l'importance majeure de la LOLF. Cette condition est nécessaire, mais non suffisante. Notre rôle est de favoriser la nécessaire implication de tous.



Simon LARGER

Chargé de domaine finances, département services, AMUE

La LOLF est un sujet tellement vaste qu'aucune personne ne peut, à elle seule, se présenter comme experte de toutes les questions qu'elle aborde. Il fallait donc au moins tous les intervenants d'aujourd'hui pour vous présenter la LOLF et son lien avec la gestion financière et comptable des établissements. Ce séminaire se positionne dans un cadre général d'accompagnement, fondé sur une approche globale. Cette journée, consacrée aux aspects financiers de la LOLF, s'inscrit dans un cycle de trois séminaires. En octobre, une journée aura pour thème l'impact de la LOLF sur la gestion des ressources humaines. Le séminaire de décembre concernera la problématique du pilotage, notamment les indicateurs et le contrôle de gestion. Bien que la LOLF nécessite une approche globale, nous avons choisi de n'aborder aujourd'hui que ses aspects financiers. En effet, tous les volets de la LOLF, notamment son impact en matière de GRH, n'ont pas encore été finalisés. Le sujet de la gestion financière et comptable est relativement prioritaire, puisque les établissements sont tenus de préparer leurs budgets de gestion dès le mois de juin. L'hypothèse d'une conférence de trois jours sur les trois thèmes – évoquée à un moment – aurait interdit, du fait de la préparation qu'elle aurait exigé, la tenue d'une information au stade de la préparation des budgets : un découpage en trois jours était donc nécessaire.

L'accompagnement de la LOLF par l'AMUE est construit autour des trois métiers que sont la gestion financière et comptable, la gestion des ressources humaines et le pilotage. Nous nous efforçons de suivre une approche qui réunisse à la fois les problématiques de métiers et les problématiques d'outils, de logiciels. Ainsi, en matière de gestion financière et comptable, l'AMUE élabore actuellement un guide relatif à la mise en place d'une comptabilité analytique adaptée aux établissements, en même temps qu'elle œuvre au remplacement du logiciel de gestion financière par un outil permettant cette mise en place. Nous essaierons également de suivre une approche globale dans les domaines de la GRH et du pilotage.

Nous nous sommes fixé deux objectifs majeurs pour cette journée, consacrée à la gestion financière et comptable. Tout d'abord, je souhaite que nous fassions en sorte que la commande passée par l'Etat aux opérateurs soit la plus claire possible. La LOLF est une réforme de l'Etat, qui exerce des effets indirects sur les établissements. Nous nous efforcerons de définir clairement les nouvelles exigences. Ensuite, je souhaite que ce séminaire vous procure une méthodologie véritablement concrète. Si ce résultat ambitieux n'était pas atteint, nous penserions tous avoir perdu notre journée.



La LOLF : une réforme de l'Etat

Présentation de la problématique générale de la LOLF

Eric BERNET

Adjoint au Directeur de l'enseignement supérieur, chef du service des établissements, MENESR

La loi organique relative aux lois de finance (LOLF) concerne avant tout le budget de l'Etat, mais exercera également des impacts sur les établissements. Cette loi du 1^{er} août 2001, issue d'une proposition de loi, remplace l'ordonnance de 1959, qui était la base de la comptabilité publique. Cette loi prendra plein effet le 1^{er} janvier 2006.

1. Principes de la loi organique

Le premier principe de la LOLF est de restaurer le pouvoir de contrôle du Parlement, limité par l'ordonnance de 1959, dans le domaine budgétaire. Ce principe suppose à la fois une lisibilité des politiques publiques et une transparence des moyens. L'Etat doit rendre compte devant le Parlement de l'utilisation des moyens au service de politiques budgétaires lisibles.

Le second principal objectif de la LOLF est d'accroître la liberté et la responsabilité des décideurs publics de l'Etat, ministres et responsables d'administrations centrales.

La mise en œuvre de la loi consiste dans un premier temps à présenter le budget dans une structure de programmes et d'actions. Le MENESR participe à une mission interministérielle intitulée « recherche et enseignement supérieur ». Treize programmes participent de cette mission, dont six relèvent du MENESR, concernant l'enseignement supérieur, la recherche et la vie étudiante. Dans l'optique d'un accroissement de la responsabilité des décideurs publics, chaque programme est placé sous la responsabilité d'une autorité administrative. Les responsables de programmes seront responsables devant le Parlement, et devront rendre compte, lors d'auditions, des programmes qui leur seront confiés. Les responsables des programmes relevant du MENESR seront les Directions de l'enseignement supérieur de la recherche et de la technologie.

1.1. Programme « formation supérieure et recherche universitaire »

Ce programme se décline selon quinze actions. En matière de formation, trois actions concernent respectivement les niveaux L, M et D. Pour la recherche, sept actions sont définies, par thématique. Une action est programmée pour la diffusion des savoirs, des connaissances scientifiques et techniques. Une action s'attachera à l'enseignement privé, au sens large. Enfin, trois actions de support concerneront chacune : la politique documentaire et les bibliothèques, l'immobilier et la logistique générale, le pilotage et le support.



2. Programme « vie étudiante »

Ce programme comporte quatre actions : les aides directes, essentiellement constituées de bourses, les aides indirectes, relevant du domaine des œuvres universitaires, les actions concernant la santé des étudiants, ainsi que leur vie associative, sportive et culturelle, et les actions de pilotage.

3. Le responsable de programme

Une fois le budget défini, le rôle du responsable de programme est de l'exécuter dans le cadre de politiques publiques, dans un souci de performance, puis de rendre compte. Le responsable de programme fixe les objectifs, justifie ainsi ses demandes de crédit, et dispose d'une souplesse de gestion pour atteindre ses objectifs.

4. L'enseignement supérieur

Les missions générales de l'enseignement supérieur sont de contribuer au développement culturel, à la croissance économique et au progrès social. Dans cette perspective, des objectifs stratégiques précis ont été définis et figurent dans le projet annuel de performance :

- un excellent niveau de formation,
- une formation adaptée de la main-d'œuvre,
- un impact fort de la recherche sur le développement culturel et économique,
- un positionnement de la France dans le monde dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche,
- une égale probabilité d'accès de toutes les catégories sociales à l'enseignement supérieur.

5. Objectifs intermédiaires

Les objectifs stratégiques sont mis en pratique par le biais d'objectifs intermédiaires, dont la liste est disponible, en matière de formation, de recherche et d'égalité sociale. En termes de moyens, un objectif particulier consiste à disposer d'un patrimoine immobilier de qualité et bien équipé.

6. Objectifs stratégiques et indicateurs de résultats

Les indicateurs permettent d'évaluer les résultats au regard des objectifs définis. Un certain nombre de ces indicateurs sont décrits par le projet annuel de performance. Les indicateurs doivent être significatifs et calculables, ce qui est parfois problématique. De plus, il est également nécessaire de déterminer une valeur cible. Ainsi, par exemple, l'indicateur de la formation de la main-d'œuvre est le taux d'insertion professionnelle des jeunes diplômés trois ans après la fin de leur formation initiale.

7. Projets et rapports annuels de performance

Le projet annuel de performance définit les objectifs, indicateurs et valeurs cibles. Un rapport annuel de performance doit accompagner le vote de la loi de règlement, l'année suivante. Ce rapport doit justifier, dès le premier euro, l'utilisation des crédits alloués.

La LOLF est une réforme de l'Etat. Toutefois, l'activité relevant du MENESR est en très grande partie assurée par les établissements. De ce fait, le rôle de relais joué par les opérateurs est essentiel.

8. Documents référents



Un site du MENESR présente un certain nombre de documents et de liens utiles concernant la LOLF : <http://ides.pleiade.education.fr>. Le login est des et le mot de passe est « ides ».



La LOLF et les « opérateurs de l'Etat »

Philippe DEBROSSE

Missions opérateurs, Direction de la réforme budgétaire, MINEFI

1. Le rôle des opérateurs de l'Etat

Certaines politiques publiques ne sont pas mises en œuvre par les services de l'Etat, mais par des entités autonomes, personnes morales de droit public ou privé. Pour être opérateur, une structure doit posséder une personnalité juridique et morale distincte de celle de l'Etat.

2. Les enjeux de la LOLF pour les ministères

Pour certains ministères, comme celui de l'Intérieur, par exemple, la contribution des opérateurs est accessoire et représente un enjeu budgétaire mineur. A l'inverse, certains programmes sont uniquement constitués d'opérateurs exclusifs, comme l'IGN ou Météo-France, ou quasi exclusifs. Dans la sphère universitaire, l'essentiel des politiques publiques est mis en œuvre par les établissements.

3. Les enjeux de la LOLF pour les opérateurs

Certains opérateurs peuvent relever de plusieurs programmes, dépendants parfois de plusieurs ministères. Les opérateurs peuvent bénéficier de ressources annexes aux subventions de l'Etat, comme des recettes de vente de prestations de service, des subventions de collectivités locales ou d'autres établissements publics. Certains opérateurs peuvent même exercer des missions d'ordre purement privé, comme l'IGN, dans son activité de commerce de cartes. Dans tous les cas, il est impératif de concilier les stratégies des opérateurs et celles des différents programmes, en respectant l'autonomie des opérateurs.

4. Les enjeux pour la sincérité de la loi de finances

Les budgets de certains programmes seront quasi intégralement consommés par les opérateurs, notamment pour la recherche, l'IGN ou Météo France. Les effectifs employés par les opérateurs, et indirectement rémunérés par le budget de l'Etat, peuvent être importants, ce qui nécessite une information du Parlement. Un amendement de la LOLF prévoit que les projets annuels de performance mentionnent ces effectifs et que les variations d'une année à l'autre soient justifiées dans les rapports annuels de performance.

5. Le périmètre de la LOLF

Les critères définissant les opérateurs sont indiqués par le recueil de normes comptables de l'Etat, par la norme n°7 en particulier. Les opérateurs sont des entités contrôlées par l'Etat : l'Etat participe au Conseil d'Administration, nomme les dirigeants, ou est à l'origine du financement majoritaire. Les opérateurs doivent en outre répondre à trois autres critères cumulatifs : ils doivent exercer une activité non-marchande, en étant majoritairement financée par l'Etat, leurs missions et objectifs sont définis par l'Etat et leur activité est étroitement encadrée par l'Etat.



Suite aux concertations ministérielles, il a été défini que le périmètre des opérateurs englobait la plupart des Etablissements Publics Administratifs (EPA) nationaux, les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, quelques Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial (EPIC), au cas par cas, un certain nombre de GIP, GIE et associations, et une société.

Les opérateurs sont présents dans de nombreux secteurs administratifs. Un tiers des opérateurs concernent l'éducation et la recherche. Des opérateurs agissent également en matière de culture, de régulation, de défense nationale, d'écologie et de développement durable, ou encore de sécurité.

A contrario, certaines structures, de par leur nature, ne relèvent pas du périmètre des opérateurs : les sociétés commerciales, les sociétés de programmes audiovisuels, les sociétés nationales comme EDF, les entités dont l'activité marchande est dominante, les organismes de sécurité sociale, les établissements financiers, les organismes sociaux assimilables à des comités d'entreprise, et les établissements publics locaux d'enseignement.

A l'heure actuelle, 774 opérateurs existent, répartis dans 75 programmes. Les trois quarts des opérateurs ne relèvent que d'un seul programme.

6. Les conséquences de l'intégration dans le périmètre des opérateurs

Concernant les établissements publics, la LOLF n'a modifié ni la loi sur les universités, ni le décret du 10 décembre 1953 sur les EPA, ni le décret du 29 décembre 1962 sur la comptabilité publique. Le statut d'opérateur n'a pas de conséquence sur la situation juridique des établissements, notamment en matière d'application du code des marchés publics et de délégation de service public. Les textes réglementaires en vigueur ne sont pas modifiés. Le pouvoir du conseil d'administration et des ministères de tutelle n'est pas réduit par la LOLF.

Les opérateurs sont directement impliqués dans la contribution à la performance des programmes, à des objectifs et indicateurs. Les opérateurs sont tenus de justifier les crédits au premier euro, afin, notamment, d'expliquer et de justifier le vote par le Parlement des subventions pour charges de service public. A moyen terme, les opérateurs seront également impliqués dans l'analyse du coût des actions.

7. Les travaux de court terme

La problématique actuelle consiste à préparer les projets annuels de performance pour le projet de loi de finance de 2006. Les projets annuels de performance comportent trois rubriques : une présentation des subventions versées aux opérateurs, une description des emplois rémunérés par tous les opérateurs et une description détaillée des opérateurs principaux qui ont une contribution significative à la performance des programmes.

8. Les travaux de moyen terme

Les contrats liant les établissements avec leur ministère de tutelle seront progressivement mis en conformité pour mieux intégrer la démarche de performance. Certains textes réglementaires, comme les décrets de 1953 et 1962, devront être adaptés à certains principes de la LOLF. En effet, la responsabilité en matière d'objectif et de performance doit s'accompagner d'une certaine marge de manœuvre. Les modalités de gestion du personnel devront également être clarifiées pour réduire la confusion des situations. Enfin, les applications informatiques devront être mises en adéquation.



9. A long terme : la consolidation comptable

Cette consolidation devrait intervenir d'ici cinq à huit ans. Le premier périmètre sera constitué par l'Etat, personne morale juridique, au sens de la loi de finances. Le second périmètre englobera l'Etat et ses opérateurs. Le troisième périmètre réunira l'Etat, les opérateurs, et les services publics et autres entités contrôlées par l'Etat et financées par la vente de leurs prestations.

Eric BERNET

Adjoint au Directeur de l'enseignement supérieur, chef du service des établissements, MENESR

1. Contrats quadriennaux, LOLF et indicateurs

Le principe du respect de l'autonomie des établissements reste inchangé. Les relations entre l'Etat et ses opérateurs s'inscriront dans le cadre de contrats quadriennaux.

2. Stratégie des établissements et politique nationale

La politique nationale définit des objectifs nationaux. Les opérateurs, établissements autonomes, suivent certains objectifs et démarches qui leur sont propres. Il est donc nécessaire de rendre ces deux perspectives convergentes. Le rôle du dialogue contractuel est de rapprocher politiques nationales et politiques d'établissements. La LOLF explicite davantage les modalités de ce dialogue.

Trois niveaux d'indicateurs existent. Les indicateurs de l'Etat relèvent des projets et rapports annuels de performance, et permettent aux responsables de programmes de rendre compte au Parlement. Le dialogue entre l'Etat et les établissements aboutit à des indicateurs contractuels. Le contrat explicite la convergence des projets politiques. Les indicateurs du contrat doivent permettre de mettre en perspective l'évolution de l'établissement. Enfin, les établissements utilisent leurs propres indicateurs de pilotage.

3. Du projet de développement au contrat quadriennal

L'établissement doit construire un projet de développement et présenter un budget par actions. Le contenu du contrat comporte trois grands types de données. Le contrat quadriennal doit comporter les orientations stratégiques de l'établissement, présentées dans le projet. Le contrat doit expliciter la façon dont ces objectifs stratégiques contribuent à la réalisation des objectifs nationaux. Les objectifs stratégiques doivent être déclinés, dans le contrat, en objectifs opérationnels, associés à des indicateurs et cibles chiffrables. Enfin, la répartition des moyens par actions doit être précisée. Il n'est pas toujours possible d'imputer directement un objectif précis à un moyen donné. Des actions contribuent à la réalisation de plusieurs objectifs.



4. Bilan quadriennal : autoévaluation et analyse de la performance

Les opérateurs sont tenus de rendre compte à l'Etat. Pour cela, ils doivent être en mesure d'analyser eux-mêmes leur fonctionnement, par la mise en œuvre d'un dispositif d'autoévaluation. Ils doivent définir l'équivalent interne de projets et rapports annuels de performance.

Le but est d'atteindre un diagnostic partagé entre l'Etat et l'établissement sur les résultats et performances de l'établissement. Ce diagnostic nécessite des remontées d'informations de la part des établissements. Actuellement, ces données sont traitées par l'application informatique Farandole, qui ferme le 30 juin prochain. Il est donc urgent, pour préparer le budget de l'année prochaine, que les établissements communiquent les éléments demandés rapidement.



Echanges avec la salle

Corinne EYRAUD, Université de Provence, Aix-Marseille I

Par rapport à l'avant-projet que nous connaissions, de nouveaux indicateurs et objectifs nationaux viennent de nous être présentés. Il est prévu que le projet annuel de performance définitif sorte en octobre prochain. Le travail préparatoire sur ce sujet est peu avancé dans les établissements.

Par ailleurs, il semble que l'accès au site Internet relatif à la LOLF et destiné aux expérimentateurs soit restreint, contrairement à ce qui était annoncé.

Enfin, quelles sont les raisons qui conduisent à fermer l'application Farandole dès le 30 juin prochain ?

Philippe DEBROSSE, Mission opérateurs, Direction de la réforme budgétaire, MINEFI

Une série d'avant-projets annuels de performance a été communiquée pour chaque ministère durant l'année dernière. En début d'année, le Sénat et l'Assemblée nationale ont remis un rapport critique relatif à ces avant-projets. Les ministères ont ensuite corrigé leurs projets annuels de performance sur la base de ces critiques. Toutefois, au moins 70 % des éléments des avant-projets ont été maintenus. La mise en œuvre étant encore expérimentale, les ministères procèdent à un certain nombre de tâtonnements en matière de priorités, d'indicateurs ou autres. Il sera nécessaire d'assurer à la fois de la stabilité et une bonne capacité d'évolution.

L'application Farandole permet de préparer les documents budgétaires présentés au Parlement. La loi de finances doit être présentée début octobre. Les nouveaux documents budgétaires sont beaucoup plus complexes qu'auparavant et doivent être terminés aux environs du 15 août, pour des raisons de délais d'impression. La partie opérateur des documents est la plus facile à remplir, car elle est indépendante des prochains grands arbitrages budgétaires et que les données des établissements sont aisément connues. Pour ces raisons, il est nécessaire que le retour d'information soit achevé le 30 juin prochain.

Eric BERNET, adjoint au Directeur de l'enseignement supérieur, chef du service des établissements, MENESR

Ce délai semble raisonnable. En effet, pour les établissements, les indicateurs du projet annuel de performance sont essentiellement exogènes. Les établissements ne seront que peu sollicités pour ce type d'indicateurs. En revanche, ils le seront en matière d'indicateurs contractuels, qui apparaîtront au fur et à mesure des vagues contractuelles.

Par ailleurs, il est effectivement important que le site de l'IDES soit accessible au plus grand nombre.

De la salle, Brigitte BOTALLA-GAMBETTA

Le site général consacré à la LOLF est accessible à tous, tandis que le site réservé aux expérimentateurs est en accès restreint.

De la salle

A propos de la vague A : quand disposerons-nous des éléments nécessaires à la concrétisation de la convergence entre politiques nationales et politiques d'établissements ? Cette question est particulièrement urgente.

Eric BERNET, adjoint au Directeur de l'enseignement supérieur, chef du service des établissements, MENESR

La vague A sera validée dans les prochains jours. La documentation sera communiquée et les informations seront également disponibles sur le site Internet. L'élaboration de la circulaire contractuelle vague A a nécessité la remise en question d'un certain nombre d'éléments. Il est possible que la circulaire évolue à l'avenir, en fonction des évolutions de l'approche LOLF.



La LOLF : une déclinaison dans la gestion financière des établissements

Le budget de gestion : s'accorder avec le budget de l'Etat - de la prévision à l'exécution par action -

Brigitte BOTALLA-GAMBETTA

Chef du bureau de l'analyse et de la modernisation de la gestion, Direction de l'enseignement supérieur, MENESR

La circulaire du MINEFI datée du 15 mars 2005 demande que les projets annuels de performance mentionnent un certain nombre d'informations relatives à la participation des opérateurs à la performance des programmes. Les opérateurs sont au nombre de 258, dont 220 principaux.

La participation des opérateurs sera mesurée à la fois à la lumière de la réalisation des objectifs et à celle des moyens qui leur sont consacrés. Ces moyens devront être présentés par destination, en cohérence avec la structuration du budget de l'Etat, en missions, programmes et actions.

1. Des budgets de gestion en structure LOLF

Les budgets consolidés des opérateurs doivent être présentés en structure LOLF en vue l'information du Parlement et du responsable de programme. En effet, la logique du contrôle de gestion conduit à considérer les objectifs, l'ensemble des moyens affectés et la qualité des résultats. En matière d'enseignement supérieur, les budgets consolidés doivent comporter à la fois les moyens alloués par l'Etat et les ressources propres des établissements.

Par ailleurs, les budgets consolidés en structure LOLF permettront aux opérateurs d'assurer leur contrôle de gestion interne. Les opérateurs déterminent les moyens en fonction des objectifs stratégiques du responsable de programme, déclinés contractuellement. Le budget de gestion est la traduction financière de la stratégie de l'opérateur. Au cours de l'exercice, l'opérateur analyse les écarts entre le budget prévisionnel et le budget réalisé, entre les objectifs fixés, les objectifs réalisés et les moyens consommés.

Pour le projet annuel de performance de 2006, les établissements devront faire remonter leurs budgets primitifs présentés par nature, ainsi que la répartition des personnels, en équivalent temps plein travaillé (ETP). En revanche, à partir de la préparation du projet annuel de performance de 2007, les budgets de gestion et les personnels, en ETP, des opérateurs devront être présentés par destination, en cohérence avec la structure du budget de l'Etat. Dès décembre 2005, les budgets prévisionnels 2006 des opérateurs devront avoir été votés par destination LOLF et la répartition de 2005 des personnels en ETP effectuée.

Un groupe de travail a été créé en 2004 pour étudier les modalités de mise en œuvre. Ce groupe s'est attaché à définir une répartition du budget des opérateurs par destination, en cohérence avec la structure du budget de l'Etat. Cela nécessite une modification en cours de l'arrêté de 1994. Le groupe a également défini des périmètres de destinations communes à tous les opérateurs. Cela permet à l'Etat d'exploiter des remontées d'informations harmonisées et aux opérateurs de se comparer les uns aux autres. Une nomenclature d'activités détaillée par destination a ainsi été définie. Enfin, le groupe de travail a envisagé la façon dont cette nomenclature permettra d'aboutir à une identification des moyens consolidés par destination.



2. Structure par destination et sous-destination

Certains opérateurs ont expérimenté la structure proposée en 2005. Les destinations sont les actions de l'Etat, tandis que les sous-destinations sont les actions des programmes. La nomenclature d'activités par destination est mise à disposition sur le site Internet de l'IDES, dans la rubrique « guide et référence », dans la sous rubrique « LOLF », puis « outils opérateurs ». L'adresse du site est <http://ides.pleiade.education.fr>; le nom d'utilisateur est « DES » et le mot de passe est « IDES ». La rubrique comporte tous les documents utiles à l'application de la LOLF, comme la circulaire du MINEFI, la circulaire d'application, ou encore la liste des principaux opérateurs.

Un exemple est vous est présenté, qui détaille l'ensemble des activités et des moyens associés aux destinations L, M et D. La répartition des personnels enseignants s'effectuera au prorata du temps consacré aux activités d'enseignement. Pour les personnels IATOS, les fonctions Silland ont été utilisées, en tâchant d'attribuer une destination à chaque fonction. Ainsi, les fonctions des personnels IATOSS « scolarité » et « assistance à l'enseignement » sont affectées aux destinations L,M et D. Outre les personnels, les moyens comprennent également le fonctionnement et l'équipement

3. Remarques

- Il convient de préciser que la limitativité des crédits ne se décline que par nature. La présentation par destination n'est qu'indicative.
- En outre, chaque opérateur pourra, selon ses besoins, établir par arborescence une structure par destination de sa comptabilité beaucoup plus détaillée.
- La Direction Evaluation et Prospective a proposé une répartition conventionnelle pour les formations qui ne sont pas encore classées en L, M et D.
- Les laboratoires de recherche seront classés par action thématique, selon la Direction scientifique de rattachement.
- La répartition de l'activité des personnels enseignants-chercheurs relève de la pleine responsabilité des établissements. Il est à noter que les heures complémentaires qui figurent dans le budget de l'établissement doivent être réparties entre les formations, et les niveaux L, M et D, au prorata de l'ensemble des heures effectuées dans ces formations.
- Il n'est pas possible d'effectuer des regroupements provisoires de destinations dans le budget prévisionnel. En effet, cela empêcherait l'analyse des écarts et le pilotage. En revanche, les destinations de regroupement provisoires sont possibles en cours d'exécution.



Sylvie PERRIER

Agent comptable, Université Paris X- Nanterre, membre du groupe de travail « budget de gestion » de la DES

1. Autorisation de dépenses et indicateur de coûts

En tant que budget, le budget de gestion est avant tout une autorisation de dépenses. Par ailleurs, le ministère souhaite que le budget de gestion joue un rôle d'indicateur de coûts par action, ou destination. Outre l'autorisation de dépenses, le budget de gestion doit entrer dans la logique de la consommation de ressources au cours de l'exercice. Dans cette approche, les dépenses de capital ne doivent plus être intégrées pour leur valeur d'acquisition, mais pour leur valeur d'amortissement.

Afin d'assurer la dualité du rôle du budget de gestion, la notion de différence d'incorporation a été utilisée, plus largement que dans les concepts de comptabilité analytique. Les budgets d'établissements comporteront donc la destination « différence d'incorporation ». Cette destination charnière permet de passer de la notion d'autorisation de dépenses à celle d'indicateur de coûts.

2. Elaborer un budget de gestion

L'élaboration du budget de gestion est précisément encadrée par le décret du 14 janvier 1994 et l'arrêté du 19 mai 1994. Si l'arrêté est appelé à être marginalement modifié, ces textes demeurent la référence en matière de budget de gestion des établissements.

3. La nomenclature de gestion de l'établissement

La nomenclature par actions/destinations imposée par la DES constitue pour les établissements une liberté encadrée. Le cadre des actions et sous-actions de la LOLF est obligatoire et non-négociable. Il reste cependant possible de ventiler les sous-destinations par arborescence, selon les besoins d'informations, notamment transversales, en vue de la gestion des établissements. Ainsi, il est par exemple possible de différencier formation initiale et formation continue, formation classique et apprentissage, documentation d'enseignement et documentation de recherche. Il est important que la nomenclature soit fonctionnelle, opérationnelle et exploitable, sans être redondante avec des informations déjà disponibles.

4. La procédure budgétaire

L'arrêté de 1994 explicite de façon précise la structure budgétaire des établissements, votée par les conseils d'administrations. Il est nécessaire d'abandonner la notion de suivi de financement au bénéfice d'une structuration en centres de responsabilités. Un centre de responsabilité se définit par une activité, un objectif, des moyens et un responsable.

En matière de dialogue de gestion, la notion de « W renversé » suppose que le processus budgétaire commence par des propositions du centre de responsabilités. Ces propositions sont fondées sur la définition des activités et objectifs, des moyens nécessaires, et des ressources directes disponibles. C'est au terme de ce cheminement que l'établissement examine les demandes de dotations. Le rôle d'un centre de responsabilité est d'être ambitieux, de se doter d'objectifs élevés. Il est normal qu'un centre de responsabilités formule des demandes qui dépassent ses moyens. Les ressources étant inférieures aux besoins, il est nécessaire de procéder à des arbitrages. La politique stratégique des établissements réside dans ces arbitrages. Cette procédure est complexe et difficile, mais elle permet de mettre en œuvre toutes les forces vives de l'établissement.



L'élaboration étant complexe, il est important que le budget de gestion soit de qualité. Le budget doit être exhaustif, sans se limiter aux ressources connues au moment de l'élaboration. Il doit utiliser les notions d'objectifs de recettes, de financements prévus, voire statistiquement probables. Le budget doit inclure les reports autorisés, dans la mesure où les opérations d'inventaire sont correctement effectuées.

En résumé, la structure budgétaire doit être une structure de centres d'activités. Il est nécessaire de réfléchir à une nomenclature adaptée, et de faire le lien entre les centres de responsabilités et les destinations. Le budget doit concerner tout l'exercice, par la projection et l'anticipation. Afin de conjuguer créativité et savoir-faire, la procédure budgétaire doit être participative. La clé de voûte du système est constituée par les arbitrages, outils de la stratégie et des choix politiques. Dans cette optique générale, il est nécessaire de sensibiliser, motiver et former les responsables de centres de responsabilités et les correspondants financiers.

Thierry MONTALIEU

Vice-président CA, chef de projet LOLF, université d'Orléans

1. La LOLF à Orléans : quelle démarche ?

1.1. Une sensibilisation de la communauté universitaire

La mise en œuvre de la LOLF est un enjeu politique fort, qui concerne à la fois le dialogue de gestion avec les tutelles et le pilotage interne. La lettre de cadrage budgétaire de juillet 2004 a constitué un point de départ. La question de la LOLF a été abordée très régulièrement au cours de réunions bimensuelles entre le Président et les Directeurs de composantes, ainsi qu'au cours des séances mensuelles de CA.

De nombreux personnels étant impliqués, il a été nécessaire de mener une action de sensibilisation et de formation auprès de tous ceux qui exercent des responsabilités financières et d'encadrement.

Enfin, un groupe restreint se réunit presque chaque semaine pour aborder la question de la LOLF.

2. Les appuis extérieurs

L'établissement bénéficie du soutien du rectorat de l'académie d'Orléans-Tours, pour la mutualisation des moyens en ce qui concerne l'observation de la vie étudiante (origine des recrutements, données démographiques,...), et de la Trésorerie générale, pour l'aide à la formation des agents financiers. En outre, des représentants de l'établissement participent à des groupes de travail nationaux.

3. Destinations du budget de gestion

Le budget a été voté en CA le 17 décembre dernier. Du fait d'arbitrages étant intervenus depuis, le budget 2006 évoluera sensiblement. La première colonne du budget, mentionnant les destinations, est imposée. De même, la structuration de la colonne des sous-destinations est relativement rigide. La marge de manœuvre réside dans les niveaux inférieurs de la structure. Il ne nous a pas paru pertinent de répartir les sous-destinations par grand domaine pédagogique, ni d'y différencier la formation continue et la formation initiale. Nous avons plutôt fait le choix d'éclairer des dépenses politiquement intéressantes : scolarité, insertion, charges pédagogiques et autres dépenses. Dans



nos sous-destinations, nous avons fait le choix politique de différencier les formations généralistes et les formations professionnelles.

Les destinations comportent les niveaux L, M et D. Elles comportent également une rubrique « charges d'enseignement non ventilables ». Il s'agit d'une facilité opérationnelle, afin de faciliter la transition pour les opérateurs. Ainsi, les heures complémentaires sont mandatées en une fois, mais il est très facile de les ventiler ex post par filières et domaines, pour les besoins de l'analyse. Le volume de cette rubrique est appelé à diminuer avec le temps.

Pour la destination « documentation », nous avons choisi de ne pas inclure les charges de documentation relevant exclusivement de la recherche. Il semble cependant, qu'avec la DES, l'évolution nous conduise à les y inclure.

Pour la destination « recherche », nous avons classé les sous-destinations par Direction scientifique et ordre thématique. Nous avons inclus sous cette rubrique une ligne concernant les transferts de technologies.

Une destination est consacrée à la diffusion des savoirs, à la vulgarisation.

La destination « immobilier » comporte les rubriques « neuf et restructuration », « sécurité », « maintenance », « logistique », et « charges d'amortissement ». Du fait de la doctrine, cette dernière rubrique est appelée à disparaître, au bénéfice de la destination « différence d'incorporation ».

La destination « pilotage » comporte les sous-destinations « système universitaire », « pilotage opérationnel des établissements », « action internationale », « formation des personnels », « Technologies de l'information et de la communication », et « communication ».

Les deux dernières destinations concernent les aides aux étudiants et le pilotage et l'animation de la vie étudiante.

Dans les recettes, les trois destinations sont les subventions, les ressources propres et les prestations internes et opérations d'ordre. Les subventions comportent celles de l'Etat, des collectivités territoriales, de l'Union Européenne, des organismes publics et autres.

La présentation du budget en structure LOLF suscite beaucoup plus le débat que la présentation par nature, car elle est porte plus de sens politique. Il est à noter que le budget consolidé en intégrant les personnels de l'Etat procure une vision bien différente : le poids de l'enseignement et de la recherche est plus important.

4. La LOLF à Orléans : quelles questions ? Budget de gestion et calcul des coûts

La démarche doit être essentiellement opérationnelle. La phase d'exécution budgétaire est très importante et ne doit pas être rendue difficile par une structuration budgétaire mal adaptée. Toutefois, il est nécessaire d'être exigeant : nous nous efforcerons de réduire le volume trop important de la rubrique des charges non ventilées. Il est enfin particulièrement important de rechercher un bon équilibre entre coût et efficacité.



Echanges avec la salle

Sylvie PERRIER, agent comptable, Université Paris X-Nanterre, membre du groupe de travail « budget de gestion » de la DES

Je souhaite insister sur les notions de dépenses à ventiler et d'équilibre entre coût et efficacité. Le mandat, instrument destiné à gérer les relations entre ordonnateur et comptable, n'est pas un outil approprié à la ventilation des dépenses dans un budget de gestion.

Robert FOUQUET, Président de l'Université de Saint-Etienne, responsable du groupe « moyens de fonctionnement des universités » de la CPU

Je reviendrai sur la conception du budget de gestion comme indicateur de coûts. Cette fonction est certes bénéfique. Toutefois, il est nécessaire d'être prudent dans le traitement des données brutes, notamment lorsqu'il s'agit de comparer des établissements entre eux. La nature et le volume des activités, ou encore le niveau d'encadrement des établissements, engendrent des coûts qui peuvent différer.

Brigitte BOTALLA-GAMBETTA, chef du bureau de l'analyse et de la modernisation de la gestion, Direction de l'enseignement supérieure, MENESR

Chaque opérateur doit commencer à élaborer ses propres indicateurs de performance, en fonction d'une véritable analyse de la situation réelle, afin d'alimenter le dialogue de gestion avec l'Etat. Les comparaisons seront évidemment raisonnées.

De la salle

Certaines formations, comme les DU ou des formations continues, ne sont pas ventilables entre les niveaux L, M et D. La non ventilation de certaines charges disparaîtra-t-elle lors de la consolidation effectuée au niveau national ?

Brigitte BOTALLA-GAMBETTA, chef du bureau de l'analyse et de la modernisation de la gestion, Direction de l'enseignement supérieure, MENESR

Nous avons établi une classification conventionnelle de l'ensemble des formations non encore ventilées en L, M ou D. Cette classification sera adressée à tous les établissements.

Sylvie PERRIER, agent comptable, Université Paris X-Nanterre, membre du groupe de travail « budget de gestion » de la DES

Les activités de formation continue devront être classées sous les rubriques L, M et D.

De la salle

La nomenclature de la structure des destinations est-elle définitivement fixée par le ministère ?
Pouvons-nous baser notre travail dessus ?

Brigitte BOTALLA-GAMBETTA, chef du bureau de l'analyse et de la modernisation de la gestion, Direction de l'enseignement supérieure, MENESR

Une circulaire sur ce sujet vous sera prochainement adressée, au mois de juillet, une fois que vous aurez répondu à la circulaire de préparation du projet annuel de performance de 2006.

De la salle

Il est particulièrement difficile d'optimiser le budget, en déterminant les coûts de façon exhaustive. De nombreux laboratoires ont des financements croisés, par exemple, ce qui complique la situation.



Au-delà du budget, l'analyse du coût des actions

La répartition des coûts de personnel par action

Stéphane ATHANASE

Chef du bureau du budget de l'enseignement supérieur, Direction des affaires financières, MENESR

Nous allons évoquer la répartition des rémunérations par action. La performance doit être envisagée de façon globale, par des budgets consolidés, intégrant à la fois les ressources des établissements et celles de l'Etat. Les personnels rémunérés par l'Etat concourent à une grande part de l'activité des établissements. Il est important que les établissements présentent aux ministères et au Parlement une vision complète du coût des actions.

Une double approche permet d'appréhender la répartition des personnels rémunérés par le budget de l'Etat. La première approche consiste à répartir les personnels par activité, par action. Ceci offre aux établissements une vision consolidée de leur fonctionnement, et clarifie la lecture des comptes de l'Etat. Il n'est pas possible d'affecter un personnel à plusieurs actions. La pratique de la multi-imputation lors de la préparation de la Paye sur le budget de l'Etat est exclue. Pour les personnels IATOS, comme pour les personnels enseignants et les autres, la règle générale est celle de l'imputation majoritaire : le personnel sera affecté à l'action à laquelle il consacre la majorité de son temps de travail. Pour les personnels dont l'activité ne permet pas de dégager une affectation majoritaire, un article d'exécution est prévu, concernant les dépenses de personnels non ventilées. Les informations remontées par les établissements seront ensuite retraitées au plan national. Nous tâcherons de « reventiler » les dépenses de personnels non ventilées, afin de disposer de la meilleure évaluation possible du coût des actions.

Jean-François PICQ

Secrétaire général de l'institut national polytechnique de Grenoble

Bonjour, je vous présenterai l'exemple de l'institut national polytechnique de Grenoble, établissement expérimentateur, avec les universités d'Orléans et d'Aix-Marseille.

1. Contexte de l'expérimentation de la LOLF en 2005 à l'INP Grenoble

Le chantier de la répartition des personnels par action s'inscrit dans un cadre plus général, qui comporte également des chantiers concernant la gestion des ressources humaines et le budget de gestion. Notre premier objectif était d'être en mesure de rendre compte de façon globale au ministère, voire au Parlement. La seconde étape consiste à se doter d'une vision de chaque activité spécifique. La vision des coûts doit être complète : personnels, investissement, fonctionnement, amortissement.

Le dispositif de la LOLF s'inscrit dans la continuité de ce qui avait été entrepris à l'INP jusqu'alors. L'objectif de la Direction est de dynamiser et moderniser l'établissement, et de l'adapter à son environnement. La mise en place de la LOLF a été affichée comme une priorité et s'est traduite par un recrutement adapté. Cette démarche de projet a impliqué le plus grand nombre d'acteurs internes à l'établissement. Dans cette démarche, nous avons été largement soutenus par le ministère.



2. Affectation des personnels par action

Contrairement aux personnels de l'Etat, pour lesquelles les régularisations pourraient intervenir au cours de l'année, les personnels contractuels devront être répartis par destination dès le 1er janvier 2006, au moment du mandatement des salaires.

Répartir les personnels IATOS et les enseignants entre les différentes actions permet de disposer d'une information précise sur les activités des établissements ainsi que de calculer le coût complet des activités. Toutefois, une double contrainte existe : d'une part, une même personne ne peut être rémunérée au titre de plusieurs actions, d'autre part, il est nécessaire d'imputer les personnels contractuels au niveau des sous-actions. Dans la réalité, les personnels émargent souvent à plusieurs actions, ce que nous nous sommes efforcés de prendre en compte tout en limitant la répartition à trois actions par personne, puis en consolidant le tableau ainsi obtenu.

Pour les personnels titulaires, il est possible de régulariser en cours d'année. Toutefois, nous essayons de disposer de l'affectation la plus juste possible. En ce qui concerne les personnels contractuels rémunérés sur budget propre et les titulaires sur emplois gagés, les rémunérations s'effectuent par action, selon nos propres destinations, au niveau le plus fin des sous-destinations. Pour cela, nous avons mené une enquête, sur le mode déclaratif, auprès de nos composantes. In fine, la responsabilité de l'enquête incombait aux Directeurs des composantes, qui ont assuré la validation des données UFR par UFR. Au niveau central, nous avons effectué des contrôles de cohérence. Nous avons dressé une liste des personnels, portant les quotités et les services d'affectation, ainsi que la répartition du temps de travail par destination. Nous imputons les enseignants à une action formation, que nous avons créée. Les chercheurs sont imputés dans les laboratoires où leur action de recherche est majeure. Nous nous sommes largement inspirés des fonctions Silland pour affecter nos personnels IATOS par action avec un tableau de correspondance adapté à notre situation. Cette méthode offre l'avantage d'être souple dans sa mise en œuvre et suffisamment précise. Ce n'est pas la seule méthode de mise en œuvre possible. En particulier pour 2006, nous devons affiner la destination formation au profit de « L », « M » et « D ».

Du fait des unités mixtes de recherche, il est nécessaire que l'ensemble des établissements pratique la même finesse d'analyse pour que nous puissions disposer d'une vision consolidée complète. Il serait également nécessaire que les actions du CNRS et celles des universités correspondent.

A l'INP Grenoble, nous affectons très peu de personnels au niveau L, au bénéfice des niveaux M et D. La répartition par action des personnels D n'est pas toujours évidente : les docteurs exercent à la fois une activité de recherche et de formation. Nous n'avons pas encore arrêté l'algorithme permettant de répartir les enseignants-chercheurs entre M et D, tout en tenant compte de leur activité réelle.

Nous devons encore définir toutes nos clés de répartition et progresser en matière de calcul des coûts des actions. A l'heure actuelle, nous connaissons nos coûts transversaux, par destination. Il nous faut être capables de déterminer le coût de revient d'une filière, et, pour cela, la participation du personnel à chaque filière. Ce travail plus fin permettra de préparer et d'accompagner le pilotage de l'établissement.



Echanges avec la salle

Simon LARGER, chargé de domaine finances, département services, AMUE

Sous quel délai et selon quelles modalités la répartition des coûts de personnel par action sera-t-elle exigée ?

Stéphane ATHANASE, chef du bureau du budget de l'enseignement supérieur, Direction des affaires financières, MENESR

Tout d'abord, je me félicite que l'INP Grenoble cherche à reventiler lui-même ses coûts de personnel non-ventilés. Cependant, tous les établissements ne sont pas encore en mesure de procéder à cette reventilation.

Pour répondre à votre question, compte tenu du dialogue noué avec le MINEFI, il a été décidé d'effectuer une reventilation à l'échelle nationale à la fin de l'exercice 2006, sur la base des informations provenant de chaque établissement relatives aux activités des personnels.

Par ailleurs, nous sommes en train de préparer une circulaire à l'intention de l'ensemble des établissements, relative à la mise en œuvre de la LOLF pour le 1^{er} janvier 2006. Un calendrier de travail sera disponible à partir du mois de juillet prochain, concernant notamment la répartition des activités ou encore la préparation de la bascule de la paie.

Simon LARGER, chargé de domaine finances, département services, AMUE

Jean-François Picq, comment avez-vous collecté les premières données de paie ? Quelles ont été vos relations avec la Trésorerie Générale ?

Jean-François PICQ, Secrétaire général de l'Institut national polytechnique de Grenoble

La collecte des données de paie a suivi plusieurs étapes. Dans un premier temps, nous avons subi quelques difficultés, car nous ne figurions pas au titre d'opérateur pour la Trésorerie Générale d'Isère. Un manque de coordination est à regretter au plan étatique. Le circuit des fichiers de paie débute à la Trésorerie Générale, passe par le Rectorat avant d'aboutir aux établissements, par l'intermédiaire du coordinateur Paie de l'Académie. Si ce circuit a été long à mettre en place, il fonctionne désormais de manière satisfaisante. Nous disposons de données de paie relativement exhaustives.

Stéphane ATHANASE, chef du bureau du budget de l'enseignement supérieur, Direction des affaires financières, MENESR

Ce point est particulièrement important : le rôle du coordinateur Paie de l'Académie est notamment de vous aider à passer le cap du 1^{er} janvier 2006. De même, les Trésoreries Générales vous procureront un grand soutien.

De la salle

Quand, et sur quelle base, sera définie l'enveloppe globale associée au chapitre 31-96 ? Devrons-nous gérer l'indemnisation du chômage des personnels concernés ?

Stéphane ATHANASE, chef du bureau du budget de l'enseignement supérieur, Direction des affaires financières, MENESR

Toutes les autorisations de recrutement relevant du chapitre 31-96 seront basculées sur le budget des établissements, à l'exception notable des PAST et associés. Le transfert est possible dès lors que le lien juridique avec l'Etat est rompu. A l'heure actuelle, vous recrutez un certain nombre de personnels pour le compte de l'Etat. Les textes seront modifiés pour que vous les recrutiez pour votre propre compte. Le transfert sera effectué sur la base d'une projection pour 2006, en prenant notamment en compte les effets de l'allocation pour le retour à l'emploi (ARE).



Les budgets des établissements ne prendront pas en charge les ARE dont les bénéficiaires ont ouvert leurs droits avant le 1^{er} janvier 2006. L'Etat continuera à rémunérer les ARE de ces personnels. Les budgets des établissements ne prendront en charge que les bénéficiaires ouvrant leurs droits à partir du 1^{er} janvier 2006. Comme il a été constaté dans les établissements expérimentateurs, l'Etat prendra en charge dans un premier temps la majeure partie des ARE. Ces charges basculeront au fur et à mesure du titre 2 au titre 3 de la LOLF.

De la salle

Pourquoi devons-nous assurer la répartition du personnel de l'Etat en ETP par action pour le 31 décembre 2005 ? Ce délai est-il réellement nécessaire ?

Par ailleurs, alors que Monsieur Athanase nous expliquait qu'il n'est pas possible d'imputer un personnel à plusieurs actions, Monsieur Picq nous a exposé qu'il pratiquait une multi-imputation. Est-il possible d'éclaircir ce point ?

Stéphane ATHANASE, chef du bureau du budget de l'enseignement supérieur, Direction des affaires financières, MENESR

Il est possible de répartir les personnels sur plusieurs actions, afin de d'analyser la structure de leur activité. Cela ne pose aucun problème. En revanche, dans le logiciel de paie des trésoreries générales, il n'est possible d'imputer un personnel que sur une seule action.

Jean-François PICQ, Secrétaire général de l'Institut national polytechnique de Grenoble

Pour leur rémunération, nos personnels titulaires ont été affectés en M, pour l'ensemble de l'année. En revanche, la répartition du personnel par action permet de calculer les coûts internes à l'établissement. Pour la rémunération des personnels contractuels, les ETP obtenus entre les différentes actions pour la totalité des personnels sont convertis par individu de façon à respecter la proportion globale et à n'avoir qu'une imputation par personne. Les domaines de la paie des personnes et du coût de revient des moyens sont des champs différents.

Brigitte BOTALLA-GAMBETTA, chef du bureau de l'analyse et de la modernisation de la gestion, Direction de l'enseignement supérieure, MENESR

Il est demandé aux établissements de répartir leurs personnels pour le 1^{er} janvier 2006 afin de préparer le projet annuel de performance de 2007. La DES aura besoin de connaître tous vos moyens en ETPT¹, répartis par action. Les données de 2005 figureront dans le projet annuel de performance de 2007.

De la salle

Le transfert de crédits sera-t-il accompagné d'un transfert de moyens en personnel afin d'assurer la gestion des agents pris en charge ?

Stéphane ATHANASE, chef du bureau du budget de l'enseignement supérieur, Direction des affaires financières, MENESR

Je ne suis pas habilité pour répondre à cette question relative aux personnels.

¹ Equivalent Temps plein travaillé



La nécessité de développer une démarche de comptabilité analytique pour aider au pilotage

Serge BOURGINE

Chargé de domaine finances, département services, AMUE

Bonjour, je ne vous proposerai pas de modèle en matière de comptabilité analytique, car aucune véritable norme n'existe en ce domaine. Je vous exposerai les enseignements que nous avons pu tirer du calcul du coût complet des activités industrielles et commerciales, et des actions de formations à la fiscalité dispensées par l'AMUE. Surtout, je vous ferai part des réflexions du groupe de travail piloté par l'AMUE, qui travaille depuis début 2005 sur la définition d'une méthodologie de comptabilité analytique adaptée au EPSCP.

1. La comptabilité analytique : contexte

La comptabilité analytique est un mode de traitement des données destiné à calculer les coûts des différentes missions assumées par une structure. Au-delà de ce premier objectif, la comptabilité analytique évolue vers une comptabilité de gestion, vers un outil permanent d'information permettant la mesure des performances et l'aide à la prise de décisions au sein de l'établissement. Pour être signifiant, un coût doit être expliqué, et nous devons être capables d'en déterminer les facteurs constitutifs. La comptabilité analytique permet ainsi de pondérer la signification des coûts. Elle permet également d'orienter les comportements en éclairant les choix. L'analyse du coût et la notion d'efficacité sont des éléments importants notamment dans un contexte où les moyens de l'Etat ne sont en croissance.

La comptabilité analytique ne constitue pas une nouveauté pour les établissements. Toutefois, cette exigence est très nettement renforcée dans le cadre de la LOLF : les EPSCP devront mettre en place une comptabilité analytique pour l'ensemble de leurs activités et non plus sur des secteurs plus ciblés tels la valorisation de la recherche.

Différentes questions se posent en la matière. Quels sont les objectifs assignés à la comptabilité analytique ? Quelles informations doit-elle intégrer et comment doit-elle les traiter ? Quels modes de saisie des informations seront mis en place ? Quelles sont les conséquences de ces différents choix ?

2. La comptabilité analytique : objectifs

Deux principaux objectifs sont assignés à la comptabilité analytique. Le premier est de procurer à l'établissement des informations relatives à sa gestion. Les établissements ont besoin de connaître le coût complet des opérations, notamment pour proposer des prestations à des prix les plus adaptés possible. La comptabilité analytique répond à un besoin d'alimentation du système d'information propre à l'établissement, parallèlement aux informations rendues nécessaires par la mise en œuvre de la LOLF. En outre, la comptabilité analytique procure une aide à la prise de décision et un appui au contrôle interne. Ainsi, des choix de gestion, comme celui d'internaliser ou d'externaliser une activité, ou encore de créer une nouvelle filière, sont éclairés par les données analytiques.

Le second objectif de la comptabilité analytique est d'alimenter le dialogue de gestion entre l'Etat et les opérateurs. Si la LOLF n'utilise pas l'expression « comptabilité analytique », nous pouvons considérer que l'expression « comptabilité d'analyse du coût des actions », qui y figure, est



équivalente. La mesure de la performance, et de l'efficacité, répond à un besoin à la fois interne et externe. Ces données n'ont cependant pas de signification absolue : les comparaisons entre établissements doivent notamment tenir compte d'éléments comme la pyramide des âges des enseignants-chercheurs, ou encore l'environnement socio-économique.

3. Mise en œuvre de la comptabilité analytique

La comptabilité analytique se fonde sur les données de la comptabilité générale. La pertinence de l'enregistrement des données financières et leur fiabilité sont à ce titre des impératifs. La qualité des informations leur exactitude et leur complétude porte de la même façon que pour les données financières sur les données physiques : connaître les m² ou kw ou temps de consommation, ... Ces données sont essentielles puisque notamment lors de la répartition des charges indirectes, la clé de répartition pourra s'appuyer sur une clé de nature physique dont la justesse conditionne la valeur de la répartition et donc la valeur significative du coût.

Les charges sont de différentes natures. Les charges supplétives, comme les charges de personnel de l'Etat, devront être intégrées au calcul du coût des actions. En revanche, les charges non incorporables, qui figurent dans le budget des établissements, devront être exclues du calcul du coût des actions.

Il est nécessaire de prendre en compte la consommation, et l'amortissement, des biens immobilisés.

Si certaines charges (dites directes) peuvent être affectées directement à un service ou un produit (une action pour ce qui nous concerne), d'autres à l'inverse nécessitent un traitement préalable : ce sont les charges indirectes qui demandent la définition de clés de répartition permettant leur affectation aux actions. Quelle sera la clé de répartition du temps d'un personnel IATOS affecté dans un service scolarité d'une UFR entre les actions L, M ou D ? Le nombre d'étudiants (et lesquels : inscrits, diplômés), le nombre d'heures d'enseignement (lesquelles : statutaires avec heures complémentaires), un système déclaratif ? Il y a là des choix déterminants pour les établissements. En ce sens on parle ici de choix économiques car la clé de répartition peut être parfaitement pertinentes dans les 3 cas cités ci-dessus et fournir des résultats différents. La vérité des coûts est, pour cette raison notamment, à tempérer.

Enfin, il est nécessaire de réfléchir à l'exploitation possible de la structure budgétaire des EPSCP, afin, notamment, d'éviter les redondances. Sur ce sujet, l'exposé suivant de Sophie Bonifay apportera des pistes concrètes.

De mêmes actions peuvent recouvrir des coûts sensiblement différents entre différents établissements. S'il est indispensable d'être en mesure de calculer les coûts, ce calcul n'est toutefois pas suffisant pour mesurer la performance. Il est nécessaire de connaître les facteurs déterminants de ces coûts, leur origine et leur signification qualitative. La méthode mise en œuvre doit donc prendre en compte cette dimension explicative indispensable

Une fois les objectifs et données définis, il sera nécessaire de se doter d'une méthode. L'établissement devra choisir la méthode qui lui paraîtra la plus pertinente, entre, par exemple, le calcul des coûts en sections homogènes, celui des coûts fondés sur les activités, celui des coûts standards ou encore le calcul des coûts marginaux. A terme, plusieurs méthodes devront sans doute être mises en œuvre en fonction des objectifs de l'établissement, la LOLF n'étant qu'un des aspects à prendre en compte.

Pour atteindre l'objectif de robustesse et d'efficacité la méthodologie sur laquelle réfléchit le groupe de travail piloté par l'Amue devra être adaptée à la structure et aux activités des EPSCP, simple d'emploi, et adaptable, afin de permettre les évolutions.



La réflexion du groupe de travail aboutira à la rédaction d'un guide méthodologique dont un des axes majeur est de présenter une méthodologie véritablement opérationnelle. Afin d'en renforcer cet aspect des choses, nous expérimenterons la méthodologie dans un établissement volontaire.

Sophie BONIFAY

Contrôleuse de gestion, Université Paul Cézanne – Aix-Marseille 3

Mon exposé portera sur la comptabilité analytique, sur l'organisation des données financières de telle sorte à ce qu'elles soient utiles aux décideurs, par le biais de la mise en place de tableaux de bords. Enfin, nous envisagerons quelques conditions de la réussite de la mise en place d'une comptabilité analytique comme outil d'aide au pilotage.

1. Les enjeux de la comptabilité analytique

Les objectifs de la comptabilité analytique viennent de vous être exposés. J'insisterai cependant sur le fait qu'aucune décision ne peut être prise sans référence à des données financières. L'information financière est au cœur du processus de planification des objectifs, de l'élaboration du budget, et du processus de prise de décision.

2. Organisation des données financières

2.1. Les problématiques de la comptabilité analytique

Il est important que nous organisions le contenu de la comptabilité analytique, qui, contrairement à la comptabilité générale, ne fait pas l'objet de normes. Ce contenu est organisé par une architecture, un périmètre et une structure de coût. Par ailleurs, il est nécessaire de respecter des critères qualitatifs, ce qui vous sera exposé lors de l'intervention relative à la qualité des comptes.

2.2. La définition de l'architecture

L'architecture doit être cohérente avec l'activité de l'établissement, donc avec la structure du budget de gestion. Cela permet de recentrer l'effort de l'établissement autour de sa mission première.

L'architecture des actions a été définie par le ministère. Les établissements bénéficient d'une marge de manœuvre sur le plan des sous-actions. Il est possible d'identifier quatre critères de choix des sous-actions : leur importance stratégique pour l'établissement, leur poids financier, les choix politiques de l'établissement, et leur non-redondance avec des informations déjà obtenues par ailleurs. En effet, pour ce dernier point, la base de données financière est déjà richement alimentée par les Unités Budgétaires, les Centres de Responsabilités, ou encore les comptes par nature. Trop d'information nuit à l'information : il est inutile, par exemple, de créer une ligne « formation continue » si une Unité Budgétaire existe déjà pour cette activité. La structuration des sous-actions doit rester relativement synthétique afin de conserver une bonne lisibilité. Il est possible de créer des actions de regroupements. J'estime toutefois qu'il est préférable de les limiter au maximum. En effet, ces actions font peser le risque que la comptabilité analytique ne corresponde plus à la comptabilité générale. Dans ce cadre, il serait nécessaire de faire évoluer le système d'information.

L'architecture des recettes est à l'initiative des établissements. Deux modes opératoires sont possibles. Le premier consisterait à adopter la même structure que celle des actions. Ce mode, dont la mise en œuvre est complexe, présente peu d'intérêt pour des établissements qui ne suivent pas une démarche de rentabilité mais de performance et d'efficacité. Le second mode, que nous avons



retenu, structure les recettes selon l'origine du financement : subventions et ressources propres. Cette structure permet de révéler l'effet de levier exercé par l'établissement, c'est-à-dire sa capacité à générer des ressources à partir des subventions publiques, et d'enrichir ainsi le dialogue avec les bailleurs de fonds.

2.3. La définition du périmètre

L'étape de la définition du périmètre est particulièrement structurante car elle fixe les règles du jeu et permet de garantir la compréhension des données, qui seront présentées selon une méthodologie préalablement définie, acceptée et comprise par tous.

Pour définir le périmètre, il est nécessaire de détailler les activités de chaque sous-action, puis de lister les moyens, ou ressources, affectés à chaque activité.

2.4. La définition de la structure du coût

Le principe consiste à calculer les coûts complets par action, c'est-à-dire la consommation de toutes les ressources, y compris extra-comptables, comme les emplois rémunérés sur le budget de l'Etat.

Dans l'application de ce principe, le contenu du coût complet sera limité en fonction de l'architecture retenue. Surtout, l'application se heurte au problème de l'affectation des charges indirectes, ou charges communes à plusieurs sous-actions, actions, voire programmes.

3. L'affectation des charges indirectes : la définition des clés de répartition

Les charges directes sont affectables aux actions sans ambiguïté et sans répartition préalable. Pour les charges indirectes, il sera nécessaire d'utiliser une clé de répartition pour les affecter aux actions.

Selon l'utilisation souhaitée, il est par exemple possible d'utiliser la clé du nombre d'étudiants inscrits, ou celle du volume d'heures d'enseignement, pour répartir les charges communes aux actions de formation L, M et D. Le rapport entre masse salariale consommée et masse salariale totale peut permettre de répartir les taxes assises sur les salaires. Le rapport entre budget alloué et budget total peut être utile à la répartition des services extérieurs communs. Le ratio surface occupée/ surface totale peut aider à répartir les coûts de l'action « immobilier ». Le rapport entre investissement affecté et investissement total sera la clé de répartition de la dotation aux amortissements.

De nombreuses clés peuvent ainsi être définies. Dans la pratique, il est préférable de n'en retenir qu'une ou deux, du moins dans un premier temps, afin de limiter la charge de travail des opérateurs et le risque d'erreur.

4. Les critères qualitatifs

La comptabilité générale constitue la première source d'information financière. La comptabilité analytique ne constitue pas une seconde comptabilité, mais un mode de présentation des données financières issues de la comptabilité générale.

L'information financière doit donc être fiable, c'est-à-dire conforme aux principes comptables, et les procédures mises en place doivent permettre d'en garantir le respect.



5. Mise en place des tableaux de bord

5.1. L'utilisation de la comptabilité analytique : les tableaux de bord

Le tableau de bord est un outil d'aide à la décision. Si le budget sert à baliser la route, le tableau de bord, alimenté par la comptabilité analytique, permet de faire le point et de prendre des mesures correctives.

L'élaboration des objectifs, l'allocation des ressources, et le choix des moyens et des indicateurs, aboutissent à un contrat. Ce contrat prend la forme d'un tableau de bord.

5.2. Tableaux de bord : présentation générale

A l'Université Paul Cézanne, nous avons mis en place trois grands types de tableaux de bord.

Les tableaux de bord de pilotage général comportent un volet financier, qui sera détaillé plus loin, des indicateurs, ainsi que des données quantitatives concernant la gestion des ressources humaines et la maîtrise des moyens d'enseignement.

Des tableaux de bord sont spécifiquement attachés à des projets, comme les opérations de patrimoine, ou encore les contrats de recherche.

Enfin, nous avons mis en place des tableaux de bord personnalisés, adaptés aux besoins des Doyens et Directeurs de composantes, en tenant compte de leurs spécificités.

5.3. Contenu du volet financier

Le volet financier du tableau de bord de pilotage permet le suivi budgétaire et l'examen analytique, afin de mettre en évidence les écarts. Les perspectives budgétaires sont également intégrées, tous les trois mois, au volet financier, afin d'anticiper les dérapages éventuels. Enfin, les dysfonctionnements de tout ordre sont signalés par le volet financier, afin de pouvoir les corriger au plus tôt.

5.4. Suivi budgétaire

Les comparaisons constituent la raison d'être des tableaux de bord. Le suivi budgétaire consiste à comparer, au moyen de la comptabilité analytique, la réalité, le « réalisé », par rapport au budget. Il est également possible, avec du recul, et si cela présente un intérêt, de comparer les données par rapport aux chiffres de la même période de l'année précédente.

Pour qu'un suivi budgétaire soit utile, il est important que les données soient synthétiques. Ainsi, nous exprimons nos tableaux de bord en milliers d'euros. Cela n'empêche nullement d'effectuer des « zooms » sur les postes sensibles, comme les heures complémentaires, les frais de personnel, les opérations d'investissements, ou encore les charges diverses. Il est également important d'assortir les informations de commentaires, permettant la compréhension des données. Enfin, il est nécessaire de produire les informations rapidement.

6. Conditions de réussite de la mise en place et de l'utilisation de la comptabilité analytique

En raison du caractère novateur de la réforme, de l'importance des enjeux, de l'urgence du calendrier, et de la nécessité d'impliquer tous les acteurs, il est nécessaire d'engager une démarche projet.

La comptabilité analytique permet de coordonner et préparer le travail, de planifier, piloter, suivre l'exécution, et de tirer un bilan. La mise en place de la LOLF et de la comptabilité analytique doit



correspondre à une véritable volonté de la présidence et de la Direction. Il est nécessaire de définir et respecter un calendrier annuel. Enfin, il faudra être capable de faire évoluer le système d'information.

Un pré-requis : la qualité des comptes

Gwenaëlle VERSCHEURE

Mission LOLF, Direction des affaires financières, MENESR

1. Dimension comptable : partie intégrante de la LOLF

Les trois objectifs fondamentaux de la LOLF sont d'améliorer la transparence des informations financières, de mettre en place des stratégies pluriannuelles, et d'accroître l'efficacité de la gestion publique.

Un chapitre de la LOLF est exclusivement consacré aux comptes de l'Etat, ce qui constitue une rupture radicale avec le cadre de l'ordonnance de 1959, qui ne faisait qu'effleurer le sujet comptable. Le système comptable de l'Etat faisait jusqu'à présent l'objet de décrets d'application. L'article 27 de la loi fait référence aux principes de régularité, de sincérité, et d'image fidèle.

La LOLF introduit un système comptable de l'Etat à trois facettes : une comptabilité budgétaire, une comptabilité d'exercice, et l'analyse du coût des actions. La comptabilité budgétaire suit les encaissements et décaissements, et a été enrichie du suivi des engagements juridiques de l'Etat. Ce système comptable est complètement intégré, ce qui constitue une véritable innovation pour l'Etat. L'analyse du coût des actions permet une évaluation des politiques publiques.

Le chapitre 5 de la LOLF, intitulé « dépenses de l'Etat », intègre, dans l'article 31, une démarche qualité, permettant d'aboutir à une certification par la Cour des Comptes. Cela suppose que l'ensemble des acteurs du processus de dépense, gestionnaires, ordonnateurs, et comptables, s'inscrivent dans cette démarche de qualité. L'optimisation de la gestion nécessite de disposer des informations justes, et d'une bonne connaissance des coûts.

2. Les apports de la comptabilité générale à la modernisation de la gestion publique

Dans le cadre de la LOLF, la comptabilité générale est le pivot du système d'information financière de l'Etat. Cette comptabilité procure un langage commun à l'ensemble des acteurs. Grâce à ce langage, les résultats pourront être compris et critiqués. La mise en place d'une comptabilité d'exercice constitue un véritable apport, notamment pour le suivi du patrimoine de l'Etat. A l'heure actuelle, le patrimoine n'est mentionné que par le tableau général des propriétés de l'Etat, sans être intégré à la comptabilité générale. L'Etat devra mettre en place un bilan d'ouverture de son patrimoine. Les établissements devront donc recenser, parmi les équipements qu'ils utilisent, ceux qui relèvent du patrimoine de l'Etat. Pour cela, le critère du contrôle sera déterminant, plutôt que celui de la propriété. Indépendamment de la propriété, l'Etat et les établissements devront intégrer à leur patrimoine les bâtiments dont ils ont le contrôle.



La comptabilité générale constitue la principale référence de l'analyse des coûts, en même temps que le support de la prévision budgétaire. Au-delà de son aspect technique, la comptabilité générale fournit un véritable outil d'aide à la décision. Il importe que l'ensemble des décideurs prenne connaissance de cet outil, et soit capable d'en interpréter les résultats. La comptabilité générale aide à la préparation des choix et à assurer une meilleure allocation des moyens, par l'analyse de la situation financière de l'Etat. Ainsi, la comptabilité générale aide à arbitrer entre le « faire » et le « faire faire ». Par le biais de l'analyse des coûts, la comptabilité générale permet de comparer certains services. Elle permet également d'évaluer les risques et charges, réels ou potentiels. Surtout, la comptabilité générale constitue la traduction des droits et obligations.

3. L'impact de la qualité des comptes pour les établissements publics de l'Etat

Les établissements deviennent des opérateurs de l'Etat pour les programmes « formations supérieures et recherche universitaire » et « vie étudiante ». C'est au travers de l'activité des établissements que l'Etat pourra mettre en œuvre et orienter la politique publique de l'enseignement supérieur. La performance sera essentiellement évaluée au regard de l'activité des établissements. Les opérateurs sont définis de façon comptable : il s'agit des entités contrôlées par l'Etat qui feront l'objet du premier cercle de consolidation des comptes de l'Etat. Si cette consolidation n'interviendra pas en 2006, il est toutefois souhaité qu'elle soit accomplie dès les années suivantes. Pour assurer la qualité des comptes de l'Etat, il sera nécessaire que les comptes des établissements soient sincères et fiables. A l'heure actuelle, de vives critiques sont adressées par les corps de contrôle envers les comptes de nombreux établissements.

La qualité des comptes est un pré-requis de la mise en œuvre de la LOLF. Toutefois, des obligations légales et réglementaires existaient déjà. Ainsi, la loi sur la sécurité financière conduira certains établissements à certifier leurs comptes. Des textes spécifiques posent déjà le principe de l'application d'une comptabilité d'exercice pour les établissements.

Les comptes d'établissement sincères sont au service du projet d'établissement. Les dotations de l'Etat étant limitées, des ressources supplémentaires sont souvent nécessaires, et la qualité des comptes facilitera la sollicitation des bailleurs de fonds, publics comme privés.

La qualité des comptes constitue un outil pour les décideurs. Les comptes de comptabilité générale permettent d'effectuer des comparaisons entre différentes structures, dont les budgets sont différents.

La comptabilité générale permettra d'assurer la consolidation des moyens mis à la disposition des UMR. Ce sujet vous préoccupe actuellement particulièrement.

Enfin, la transcription des résultats obtenus par la comptabilité générale permettra la rationalisation de certaines procédures.

La démarche visant à obtenir des comptes sincères et fiables nécessite l'implication de tous les acteurs du circuit financier. La qualité des comptes ne peut reposer sur le seul comptable. La démarche de qualité des comptes doit faire partie intégrante du projet d'établissement. Elle doit s'accompagner d'un dispositif de contrôle interne et peut solliciter une aide extérieure pour son impulsion.



Christian AUBERT

Agent comptable, Institut national polytechnique de Grenoble

Bonjour, je me bornerai à vous exposer la démarche que nous avons suivie dans notre établissement, dans le cadre du chantier de la certification de nos comptes.

Il y a un an et demi, la première étape a été d'impliquer les personnes. Pour cela, nous avons choisi de présenter l'objectif d'un « compte de gestion moderne, basé sur une approche économique ».

La qualité des comptes est un pré-requis, un socle qu'il est urgent de mettre en place. Toutefois, l'absence de cette démarche de qualité n'entrave pas véritablement le fonctionnement courant. C'est pourquoi il est nécessaire de rendre ce chantier aussi prioritaire que les autres, de façon volontariste. Sans cela, il est probable que le chantier n'aboutisse jamais.

Ce chantier concerne avant tout les comptes, et les comptables. Toutefois, il nécessite absolument la participation de l'ordonnateur. En effet, l'ensemble du circuit financier est concerné.

Par ailleurs, la notion de coût est particulièrement importante pour la qualité des comptes. Sans consolidation, elle est toutefois peu significative.

Peu d'établissements ont déjà initié leur démarche de certification des comptes. Nous avons donc dû nous interroger sur les guides et références qui pourraient nous aider dans cette démarche. Nous avons choisi de centrer notre travail sur l'instruction M9-3, qui est particulièrement complète et moderne.

Les acteurs de la démarche sont multiples : agent comptable, service financier, ordonnateur, ou encore des intervenants extérieurs. Nous avons travaillé selon les principes de sincérité, de fiabilité et d'annualité. Nous nous sommes également interrogés sur le choix de l'intervenant extérieur, entre le Commissaire aux comptes, l'audit externe et la trésorerie générale. Nous nous sommes aussi posé la question, peu déterminante, du choix de la certification visée.

A l'INPG, la certification des comptes a été présentée au Comité de pilotage comme un chantier solidaire des autres. La sensibilisation et l'information sur le sujet ont été assurées par un chargé de mission et par le Secrétaire général, plutôt que par l'agent comptable.

Un groupe de travail interne, dirigé par un chargé de mission, a réuni l'agent comptable, cinq personnes de l'agence comptable et du service financier, et deux représentants des ordonnateurs. Nous avons décidé de nous réunir deux fois par semaine, et de procéder à une lecture exhaustive de l'instruction M9-3.

Il est apparu particulièrement difficile de mener un travail commun aux quatre établissements expérimentateurs. Par ailleurs, nous ne sommes pas parvenus à respecter le rythme de réunions du groupe de travail que nous nous étions fixé. De plus, nous avons commis l'erreur de différer la participation des ordonnateurs au chantier. Il est préférable de les y inclure dès le début. L'apport d'une aide extérieure procure du professionnalisme, une certification, et oblige à définir et respecter un échéancier. Pour cette aide, nous avons fait le choix de la Trésorerie générale.

Ainsi, le Trésorier payeur général a participé au comité de pilotage de lancement. La Trésorerie générale a désigné deux inspecteurs, qui jouent le rôle de correspondants, de participants, voire de dynamiseurs. Cette collaboration a été concrétisée par un cahier des charges et une lettre de mission, définissant ainsi clairement le rôle de chacun. La première étape de ce travail est d'aboutir à un diagnostic partagé.



Ce diagnostic permet dans un premier temps d'identifier les domaines d'intervention. Pour chaque domaine, il est nécessaire d'identifier les points forts et faibles, selon les critères de la qualité comptable, des procédures, et des enjeux et risques. Nous avons décidé d'établir ce diagnostic sur une durée de deux mois, ce qui s'est révélé beaucoup trop court.

Nous avons identifié quatre domaines d'interventions : le patrimoine, la comptabilité, le secteur budgétaire et le contrôle interne, peu pratiqué par les universités.

Les critères de la qualité comptable sont la régularité, la sincérité, l'exactitude, l'exhaustivité, et l'imputation et le rattachement au bon exercice. Ce dernier critère, celui de l'annualité, est une donnée maîtresse de la certification des comptes.

En matière de procédures, nous nous sommes attachés à définir les termes, afin d'utiliser un langage commun, et le rôle de chacun. La question des remplacements éventuels a également été envisagée. Enfin, la problématique de logiciel revêt une importance notable.

L'établissement comme l'agent comptable sont exposés à des risques de différentes natures : les risques peuvent être financiers, juridiques, ou politiques, et peuvent concerner l'efficacité, l'image, ou encore le logiciel. Ces enjeux et risques permettent de définir les priorités, de déterminer les sollicitations nécessaires et d'élaborer la trame du travail à accomplir.

La fiche technique constitue la base du diagnostic, en mentionnant les sujets, constats, causes, conséquences et les recommandations d'actions. Au fil de la pratique, nous avons décidé de charger l'agent le plus impliqué dans le domaine de rédiger la fiche technique, avant qu'elle soit étudiée en groupe de travail. Toute fiche est appuyée de documents chiffrés. Ce point est très important pour la certification des comptes. Toute procédure non écrite est réputée inexistante et la documentation de ces procédures doit être mise à la disposition de tous.



Les impacts de la LOLF sur le système d'information : nécessités et perspectives

La nécessité d'un système d'information

Magali CLARETON-PEROTIN

Directrice du département édition et intégration, AMUE

1. Le système d'information

L'importance du système d'information (SI) a été soulignée au cours des diverses interventions précédentes. Je rappellerai des éléments relativement connus de l'environnement et du contexte des SI.

Le SI est un ensemble de ressources organisées qui ne se limite pas aux seules technologies de l'information, mais comprend aussi les fonctions, les procédures, les acteurs d'un domaine de gestion (ressources humaines, finances et comptabilité, formation, etc.). Son objectif est de recueillir, traiter, stocker et diffuser de l'information structurée.

Le SI est donc à la fois un outil, dont il faut décider l'emploi, mais aussi un ensemble de ressources à gérer.

Il s'agit ainsi d'assurer le dialogue permanent entre les spécialistes du domaine d'utilisation et les experts du SI pour construire un SI finalisé (pour faire quoi ?) et évolutif. Celui-ci est en effet une structure vivante, qui doit évoluer sous l'influence de facteurs externes (législation, normes, par exemple) et internes (changements de périmètre, évolution des métiers, ...), et sous l'effet de l'obsolescence des technologies. Ces trois types de facteurs sont souvent combinés, rendant difficile l'évolution des SI.

Aux problématiques principales du SI, sa conception et son évolution, viennent s'additionner les différents enjeux auxquels il doit répondre : du niveau stratégique au niveau opérationnel. A l'heure actuelle, tous les établissements disposent d'un SI global, plus ou moins abouti qui répond à des objectifs de tous niveaux : éditer des documents, transmettre des informations, consolider des données, permettre le pilotage ... Le bon fonctionnement de cet édifice nécessite la participation des acteurs aux différents stades de son élaboration et de sa maintenance.

2. Système d'information et LOLF

La LOLF est une problématique transversale à différents champs de gestion, qui implique différents acteurs : établissements, ministères et Parlement.

La LOLF crée de nouveaux flux d'information. La connaissance précise du besoin est nécessaire pour adapter le SI global et accompagner les évolutions indispensables ; cette connaissance est d'autant plus importante que les opérateurs sont nombreux. La mise en place d'établissements expérimentateurs a correspondu à ce souci. Par ailleurs, une forte implication des acteurs impactés par la mise en œuvre de la LOLF nous semble primordiale.



Au vu de l'enjeu, de la taille du projet d'adaptation du SI et de l'environnement complexe dans lequel il se déroule, seul un mode industriel peut accompagner la conception du nouveau SI qui répond aux besoins générés par l'application de la LOLF. Ainsi, ce projet va mobiliser les compétences métiers SI de l'AMUE pendant la phase d'étude, de construction et de mise en œuvre des outils retenus. Cette adaptation est une condition nécessaire à la bonne mise en œuvre de la LOLF au sein des établissements.

Les perspectives d'évolution du système de gestion financière : le projet ABCdE, Analyse Budget Comptabilité Des EPSCP

Hugues PONCHAUT

Chef du projet ABCdE, département édition et intégration, AMUE

1. Contexte - Historique

Nous travaillons sur un projet de remplacement de NABuCo. Si la LOLF n'est pas la seule motivation de ce projet, elle en constitue cependant un facteur déclenchant. L'AMUE a cherché à répondre aux aspirations des établissements à renforcer leur capacité de pilotage et de gestion, et de préparer la mise en place de LOLF. En 2004, le comité de pilotage du système d'information des universités, composé de représentants de la DES et de la CPU, a décidé de remplacer NABuCo plutôt que de le faire évoluer, ce qui aurait été beaucoup trop coûteux.

2. Objectif du projet

L'objectif du projet est de remplacer NABuCo par un produit de gestion financière et comptable (GFC) performant, intégrable au système d'information des établissements, et économique. Un produit de GFC performant se caractérise par un périmètre fonctionnel, une ergonomie, une facilité d'installation, de paramétrage et d'exploitation, et une aptitude à évoluer.

Les systèmes d'information globaux restent pilotés par les établissements. Le produit de GFC doit donc être intégrable à ces systèmes d'information des établissements.

Le financement du produit sera assuré par l'AMUE, après quoi le financement de sa maintenance sera à la charge des établissements. Les sites pilotes bénéficieront d'une gratuité totale de la licence et de l'assistance au déploiement.

3. Démarche générale

La conception de la solution implique d'abord de choisir le meilleur couple produit/intégrateur pour les EPSCP. Il faudra ensuite adapter le produit choisi au contexte des EPSCP et faire en sorte d'assurer sa maintenance, son support, et son adaptabilité sur le long terme et sur de nombreux établissements. Cette première partie du projet fait l'objet, en 2005, d'un appel d'offres en dialogue compétitif.

Le déploiement constitue la seconde partie du projet. Un appel d'offres sera lancé à la fin 2005 pour l'assistance au déploiement.



Notre objectif est que le déploiement soit le plus concentré possible, entre 2007 et 2008. Pour cela, nous aurons le choix de déployer de trente à quarante établissements à chaque début d'année, ou de les déployer au fil de l'eau, en cours d'année, ce qui impliquerait des basculements en cours d'exercice.

Nous avons fait le choix d'être intégrateurs de la solution, plutôt qu'éditeurs, comme cela était le cas pour NABuCo. Ce choix stratégique important suppose que nous trouvions des produits adaptés sur le marché des progiciels. Cette démarche justifie le choix de la procédure du dialogue compétitif, qui permet de sonder le marché et d'évaluer les produits, avant d'exprimer un besoin précis et définitif, réaliste et pragmatique.

Le choix d'être intégrateur plutôt qu'éditeur vise à éviter le risque d'enlisement et à bénéficier d'une mutualisation élargie au delà même de la communauté universitaire, notamment pour assurer les évolutions du produit.

Nous souhaitons aboutir à un cahier des charges figé à la fin de l'été 2005. Le choix de la solution sera notifié à la fin de l'année 2005.

4. La LOLF dans ABCdE

Un budget LOLF requiert la connaissance de la valeur des biens immobiliers, de la valeur des stocks, du montant annuel de l'amortissement des immobilisations, des masses salariales, de l'établissement comme de l'Etat, et de la répartition par action des enseignants-chercheurs, enseignants et IATOSS.

La mise en place et l'exécution du budget selon les destinations implique que l'outil soit doté d'une fonction équivalente à celle du budget de gestion actuel. L'identification et l'analyse des coûts supposent la mise en place d'une comptabilité analytique dans le système d'information. Le nom « ABCdE » souligne l'importance de cette capacité d'analyse. De plus, l'agrégation des données financières avec celles des ressources humaines implique un interfaçage, une intégration de système, ou encore des entrepôts de données.

Les règles de gestion fine de la LOLF ne sont pas encore déterminées. C'est pourquoi nous recherchons un produit très paramétrable, compatible avec la LOLF. Au vu du projet ABCdE, NABuCo se limitera à adapter son budget de gestion en conséquence.

5. Moyens, structures et modes de travail

En 2005, neuf établissements interviennent pour exprimer leurs besoins et pour choisir des solutions. L'AMUE structure et conduit le projet, et fournit des apports méthodologiques aux établissements.

Les établissements étant répartis sur le territoire, nous collaborons à distance, ce qui constitue une difficulté pour la nature du travail que nous effectuons (expression de besoins, réflexions, élaboration d'un cahier des charges). Nous partageons les documents par voies électroniques.

Les neufs établissements pilotes sont les suivants : Chambéry, associé au CICG, Clermont 2, Nancy 1, Nantes, le Muséum Nationale d'Histoire Naturelle, Paris 6, Poitiers, Rennes 1 et Strasbourg 3. Certains de ces établissements sont des centres interuniversitaires.



Bernard CONTAL

Représentant du groupe projet ABCdE, Secrétaire général de l'Université de Poitiers

A l'Université de Poitiers, nous n'avions pas attendu la LOLF pour nous engager dans une démarche de modernisation. Nous étions très motivés pour nous engager avec l'AMUE dans la démarche ABCdE. En effet, s'il nous était relativement aisé de construire un budget par objectif, nous rencontrions des difficultés au cours de l'exécution. La construction d'un nouvel outil financier répondait donc à nos attentes.

La procédure de marché retenue est particulièrement intéressante, puisqu'elle nous donne l'occasion d'entretenir des contacts avec les différents candidats et de construire un cahier des charges adapté.

Pour notre part, outre les fonctionnalités offertes par NABuCo, nous avons identifié le besoin d'un outil de comptabilité analytique, d'un « centre analytique ». En outre, le système doit être capable d'intégrer, dans des centres de coûts, les coûts hors budget, notamment les charges de personnels de l'Etat. En outre, le système des conventions n'est pas véritablement lisible. Nous avons besoin de disposer d'une vision globale de ce type d'opérations, notamment des contrats quadriennaux, afin de connaître à la fois les ressources et les dépenses associées à chaque projet. Enfin, le pilotage fait appel à des données non financières et comptables, notamment en matière de GRH ou encore de scolarité. Il serait intéressant que le nouvel outil intègre la notion d'entrepôt de données et avec l'aide de *business object*, puisse servir au pilotage.

Au vu du marché, il semble qu'un tel outil, aussi complet, puisse exister. La difficulté actuelle réside plutôt dans l'intégration d'un nouvel outil au sein des établissements. Adopter un nouvel outil, souple, riche mais complexe, exigera un accompagnement plus long qu'un outil standard n'offrant que quelques évolutions. Le degré d'engagement des opérateurs sera alors déterminant.



Conclusion : nouvelles responsabilités, nouvelles libertés ?

Robert FOUQUET

Président de l'Université de Saint-Etienne, responsable du groupe « moyens de fonctionnement des universités » de la CPU

Comme il a été dit, la LOLF n'est pas qu'un sujet technique. Elle renvoie plus largement à une mutation profonde de la conception du service public, de l'enseignement supérieur et de la recherche en particulier.

Pour utiliser des termes de l'électronicien que je suis, cette mutation correspond au passage d'un système en boucle ouverte, relativement chaotique, avec des missions et des moyens sans réelle liaison organisée, à un système contre-réactionné, doté d'outils d'observation et de contrôle. La démarche de qualité repose sur le triptyque objectifs-moyens-résultats, éclairé par des indicateurs, dans le but d'une optimisation du système. Il est nécessaire de relativiser le propos : le souci de qualité anime déjà les acteurs. La mutation correspond plutôt au passage d'une qualité implicite à une qualité explicite, organisée et analytique.

Il faut se garder de confondre la notion d'objectif et celle de qualité. Les objectifs peuvent différer largement et être plus ou moins ambitieux.

La mutation implique effectivement, de façon incontestable, de nouvelles responsabilités pour les universités. Le fait qu'elle implique également de nouvelles libertés est à nuancer. Dans l'optique d'un service public, essentiellement assuré grâce aux ressources de l'Etat, une totale liberté des établissements n'est pas concevable. Toutefois, il paraît nécessaire de donner aux établissements une plus grande maîtrise des moyens, en vue d'une meilleure efficacité et d'une qualité accrue du service public. Des objectifs sont assignés aux universités, sans qu'elles disposent des moyens nécessaires.

Pour que la mise en œuvre de la LOLF soit réussie, la mutation et ses enjeux doivent être compris à tous les niveaux du service public : Etats, Responsables de programme, dirigeants, personnels et usagers des établissements. Cette dimension collective de la mutation devra s'accompagner d'une évolution culturelle des acteurs, ce qui pourra nécessiter des actions de formation massives.

La mutation sera l'occasion d'une modernisation de l'organisation et de la gestion des établissements, et nous conduira à une meilleure cohérence et à une réelle cohésion internes. La LOLF remettra au centre de l'attention la notion d'établissement unique.

Le calendrier de mise en œuvre de la LOLF nous confronte à une urgence : celle d'avoir identifié la répartition de nos personnels et d'avoir établi un budget par action. Toutefois, le chantier global est pluriannuel : la construction des indicateurs, ou encore la transformation des pratiques et cultures, nécessiteront du temps.

D'un point de vue politique, il serait intéressant d'explorer quelques pistes en matière de gestion financière et comptable des établissements.

- Il sera nécessaire d'être prudent dans l'interprétation des coûts extraits des budgets de gestion par action. L'intérêt de cet outil macroscopique est évident, toutefois l'analyse fine est problématique, notamment en matière de comparaison entre établissements, dans lesquels les typologies et activités peuvent être extrêmement différents. Il nous



faudra également être prudent dans la différenciation entre moyens de l'Etat et ressources propres des établissements.

- L'affectation des enseignants par action est particulièrement complexe et peut être accomplie selon des modalités différentes. Sans doute sera-t-il nécessaire de procéder à une harmonisation des pratiques, afin de pouvoir exploiter les données.
- L'absence de maîtrise du statut des enseignants-chercheurs pose également une difficulté. Il semble nécessaire de réformer leur statut, ce qui constitue un sujet politique délicat.
- Il serait bénéfique que les établissements disposent d'une meilleure maîtrise du recrutement des personnels.
- La gestion de la masse indiciaire et des emplois est également problématique. Il est indispensable de simplifier les corps et les grades, ainsi que de faciliter la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique.
- La gestion du patrimoine immobilier et de la maintenance doit également être envisagée. L'état de cette gestion influe le niveau de performance des établissements, et les indicateurs devront en prendre compte.
- Enfin, il sera nécessaire de simplifier les procédures administratives, en accompagnement des nouvelles charges qui incomberont aux services administratifs. Le contrôle hiérarchisé de la dépense semble ainsi constituer un réel instrument de progrès pour le fonctionnement des structures comptables. De même, la gestion des emplois devra évoluer, notamment en ce qui concerne les délais de recrutement.

La LOLF constitue un outil d'aide à la décision en matière de dotation et de répartition des moyens. Il sera nécessaire de déterminer la part normative et la part contractuelle de ce fonctionnement. Nous devons conserver l'objectif de nous doter d'un véritable outil nous permettant de comparer les établissements. Il semble que cet objectif est largement partagé. Des évolutions devront intervenir sur le plan interne pour assurer la répartition des moyens : le niveau de centralisation du pilotage devra être renforcé.

La LOLF revêt plusieurs enjeux politiques. Nous attendons de sa mise en œuvre l'installation d'un cercle vertueux. La confiance accordée aux universités par l'Etat est le premier point de ce cercle. Cette condition n'est pas encore totalement satisfaite. La confiance permettra d'accroître l'autonomie des universités, condition de leur meilleure efficacité. Cette autonomie suppose de s'engager dans une politique d'engagements. Cette politique nous permettra d'accomplir des progrès dans notre culture de la performance et de la qualité. Ces progrès renforceront alors la confiance de l'Etat accordée aux établissements.

Si nous avons beaucoup évoqué la responsabilité des établissements, je souhaite également insister sur la responsabilité de l'Etat dans la définition du couple objectifs/moyens, dans la réforme des statuts et des règlements, et dans l'équité entre les différentes structures de l'enseignement supérieur.

Je suis animé par une conviction : compte tenu du retard constaté au niveau international, la modernisation des universités ne peut se concevoir sans une augmentation significative des moyens. Cette augmentation est également une condition fondamentale de l'impulsion d'une véritable dynamique.



Deuxième volet :

*Les impacts de la LOLF
sur la GRH des établissements*

mardi 21 novembre 2005



TABLE DES MATIERES

Ouverture.....53

Jacques BERNARD

Directeur de l'AMUE

1. La déconcentration..... 53
2. La gestion des compétences 53
3. La gestion de la performance..... 53

Simon LARGER

Chargé de domaine finances, département services, AMUE

Karine GAMBIER-LEROY

Chargée de domaine RH, département services, AMUE

Problématique générale de la LOLF au niveau de l'État et des opérateurs.....56

Éric BERNET

*Adjoint au Directeur de l'enseignement supérieur, chef du service des établissements,
MENESR*

1. La structure du budget de l'État 56
2. La lisibilité et la transparence 57
3. Les décideurs publics et le dialogue de gestion 58
4. La fongibilité des crédits 58
5. La performance de l'action publique 59

La « lettre » de la LOLF : les nouvelles règles financières et leurs impacts sur la GRH61

Simon LARGER

Chargé de domaine finances, département services, AMUE

Nouvelle budgétisation des emplois et de la dépense de personnel et marges de GRH dans les établissements ?62

Danièle KERNEIS

Chef du Bureau des emplois, DES, MENESR

1. Les nouvelles règles budgétaires..... 62
2. De nouvelles marges de GRH dans les établissements..... 63

Sylvain MERLEN

*Sous-directeur de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, DPMA,
MENESR*

1. La déconcentration..... 64
2. La gestion de la compétence 65
3. La gestion de la performance..... 66



Patrick PRUDON

Directeur des ressources humaines, Université Rennes 1

1. Le chantier GRH..... 66
2. Le chantier de la répartition par activités 67

Jean-François PICQ

Secrétaire général, Institut National Polytechnique de Grenoble

1. La prise en charge de la rémunération de certains personnels..... 68
2. L'affectation des personnels par action..... 68
3. L'adaptation des modes de gestion 69

Échanges avec la salle.....70

Le transfert des personnels non-titulaires de l'État.....73

Jean DÉROCHE

Secrétaire général, Université Strasbourg 1 - Louis Pasteur

1. La déconcentration vers les établissements 73
2. La mise en œuvre par l'Université Louis Pasteur 74

Stéphane ATHANASE

Direction des affaires financières, MENESR

1. Les catégories concernées par le transfert..... 74
2. Les crédits et l'effectif transférés..... 75
3. Les changements réglementaires 75
4. La situation des ATER..... 75
5. Les ARE 75
6. Les modalités d'établissement des dotations 76

Échanges avec la salle.....77

L'« esprit » de la LOLF : logique de performance des politiques publiques et management des RH79

Karine GAMBIER

Chargée de domaine RH, département services, AMUE

La LOLF, une réforme managériale79

Yves CHEVALIER

Chef de service, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, Ministère de la Fonction publique

1. L'adaptation de certains processus de gestion du personnel..... 79
2. Une évolution managériale majeure 80

Échanges avec la salle.....83

Expérience de l'Université de Poitiers sur les leviers de la performance et la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEEC).....84



Bernard CONTAL

Secrétaire général de l'Université de Poitiers

1. La mise en œuvre du projet GRH 84
2. Les projets de service 85

Annick BOUCHAUD

Directrice des ressources humaines de l'Université de Poitiers

3. Conclusion..... 86

Bernard CONTAL

Secrétaire général de l'Université de Poitiers

Échanges avec la salle.....87

Les impacts de la LOLF sur le système d'information : nécessités et perspectives88

Les perspectives d'évolution du système de GRH.....88

David RONGEAT

Responsable du pôle intégration, département édition/intégration, AMUE

1. Le système d'information et la LOLF 88
2. Les perspectives d'évolution générales 89
3. ASTRE..... 89

Christian SOULÉ

Chef de produit ASTRE, département édition/intégration, AMUE

4. HARPÈGE 90

Thierry AUDRAIN

Chef du produit HARPEGE, département édition/intégration, AMUE

Échanges avec la salle.....91

Conclusion92

Guy LE VAILLANT

Directeur du département des services, AMUE

1. Les deux objectifs du séminaire 92
2. Les quatre apports du séminaire..... 92



Ouverture

Jacques BERNARD

Directeur de l'AMUE

La LOLF est une modification du processus budgétaire conçue pour améliorer la visibilité des politiques publiques et pour faciliter le suivi de l'exécution des lois de finances. La réforme intéresse au premier lieu les parlementaires, mais elle a un impact en profondeur sur la gestion publique. Celle-ci passe en effet d'une logique de moyens, dans laquelle la priorité est le respect minutieux des règles, à une logique de résultats. Il s'agit de définir des objectifs et de chercher à les atteindre. Ce bouleversement de la gestion publique impacte l'ensemble de l'Administration et des organismes qui lui sont rattachés. La réflexion sur les résultats implique néanmoins de réfléchir sur les moyens de les atteindre, notamment la gestion des ressources humaines. Les liens entre la LOLF et la GRH s'articulent autour de trois notions.

1. La déconcentration

Dès lors qu'un gestionnaire doit s'engager sur des résultats et sur des indicateurs, il faut lui permettre de disposer des moyens. Il faut donc mettre en œuvre une nouvelle étape de déconcentration. Celle-ci doit concerner non seulement les services déconcentrés des administrations, mais également l'ensemble des opérateurs, c'est-à-dire les établissements publics. Il s'agit de permettre aux opérateurs de définir leurs structures d'emplois, de maîtriser leurs recrutements et de gérer les affectations et la carrière des personnes recrutées. Un cheminement important reste à faire sur chacun de ces points.

2. La gestion des compétences

Jusqu'à présent, l'Administration s'intéressait surtout aux grades et aux corps. Elle se préoccupait peu des compétences effectivement maîtrisées par les agents. Or, dès lors que l'Administration entre dans une logique de performance, les responsables doivent nommer des personnes qui ont réellement des compétences pour traiter les tâches à réaliser. Il faut donc enrichir le travail de gestion du personnel. Il faut associer la gestion des compétences à la gestion des carrières. Autrement dit, il ne faut plus seulement chercher les personnes à nommer à chaque poste. Il faut disposer de profils détaillés et réfléchir en termes de parcours qualifiant, c'est-à-dire prendre en compte les compétences des agents tout au long de leur carrière.

3. La gestion de la performance

Le terme « performance » est souvent employé dans le sens d'exploit sportif, conformément à la terminologie française. Dans le cadre de la LOLF, ce terme doit être pris dans son acception anglo-saxonne. Il s'agit de s'engager sur des résultats et de mesurer ensuite le chemin parcouru en direction de ces résultats. Il faut donc définir des objectifs et mettre en place des indicateurs. Quoi qu'il en soit, la gestion de la performance impacte la gestion des ressources humaines. La définition des programmes et des actions nécessitera une déclinaison sur les unités opérationnelles (services, bureaux et individus). Ce système implique l'organisation d'échanges sur la définition des objectifs et



sur le suivi de la réalisation. Il faudra recourir aux outils du dialogue de gestion. Celui-ci devra être décliné au niveau individuel, en particulier par des entretiens individuels annuels. Ces dispositifs doivent concerner au minimum l'encadrement. Ils n'ont de sens que si l'activité des agents est articulée avec les modes de reconnaissance, tels que le déroulement de la carrière et l'attribution de primes. Ils concernent d'abord les responsables de service, mais il convient de les généraliser à l'ensemble des agents.

En conclusion, j'ai la conviction que la LOLF sera une réussite si nous parvenons à la mettre en œuvre pour la gestion publique et en particulier pour la gestion des ressources humaines, qui est beaucoup plus complexe que la gestion financière. Il faut donc réussir à faire évoluer la GRH autour des objectifs préconisés par la LOLF.

Simon LARGER

Chargé de domaine finances, département services, AMUE

Comme toutes les lois organiques, la LOLF se rapporte à l'organisation des pouvoirs publics mais elle se caractérise par sa transversalité. En effet, si on la compare à l'ordonnance de 1959 qu'elle remplace, elle concerne non seulement la répartition des compétences entre le parlement et le gouvernement en matière financière mais aussi l'orientation et l'évaluation des politiques publiques. Ainsi la LOLF est un élément moteur de la réforme de l'Etat, de l'évolution de la gestion publique dans son ensemble. En tant que telle, elle invite à une réflexion sur les femmes et les hommes qui assurent les services publics, sur la manière de les conduire au meilleur d'eux-mêmes pour rendre aux citoyens le meilleur des services.

La réforme est non seulement transversale aux différentes activités des personnels de nos établissements (enseignement, recherche, gestion), mais également aux différents départements de l'Agence, en charge des produits informatiques ou des services. Nous avons donc constitué un groupe de projet pour accompagner les établissements dans la mise en œuvre de la LOLF. J'ai été chargé d'en assurer la conduite.

Le séminaire qui nous réunit aujourd'hui se positionne dans un dispositif général d'accompagnement, fondé sur une approche globale, qui concerne à la fois les activités informatiques et les activités de services de l'Agence. Un point sera présenté à la fin du séminaire sur la mise en place des nouveaux outils informatiques : la LOLF est au cœur des problématiques de système d'informations. Concernant les activités de services, le groupe projet a déjà mis en œuvre plusieurs actions.

Le premier est la lettre d'information mensuelle sur la LOLF, qui présente l'actualité et l'avancée des projets². Ensuite, le groupe prépare actuellement un guide d'aide à la comptabilité analytique adapté aux établissements publics de l'enseignement supérieur. Ce guide sera publié et expérimenté début 2006. Par ailleurs, le groupe a adapté le contenu des formations existantes de méthodologie d'aide au pilotage pour y intégrer les notions introduites par la LOLF. Enfin, le groupe a organisé un cycle de trois séminaires. Le premier a eu lieu en juin et portait sur l'impact de la LOLF sur la gestion financière. Le deuxième est la présente conférence sur l'impact de la LOLF sur la GRH. Le dernier aura lieu prochainement et portera sur la problématique du pilotage.

² <http://www.amue.fr/LettreLolf/>



Karine GAMBIER-LEROY

Chargée de domaine RH, département services, AMUE

Le séminaire a deux objectifs. D'une part, il s'agit d'informer les participants sur les implications en matière de gestion des ressources humaines qui découlent de la mise en œuvre de la LOLF dans les établissements publics à partir du 1^{er} janvier 2006. D'autre part, de donner des moyens aux établissements en termes d'organisation ou de choix politiques, de méthodes et d'outils afin de répondre à la nouvelle donne.

Le séminaire se déclinera en trois parties. La première portera sur la « lettre » de la LOLF. Il s'agit de réfléchir aux nouvelles règles financières liées à la gestion des emplois et aux dépenses de personnel - dont la question du transfert des personnels non-titulaires de l'État - et à leurs impacts sur la GRH. La deuxième partie portera sur « l'esprit » de la LOLF, qui doit amener les établissements à une logique de performance et donc, concernant la politique de ressources humaines, à mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences qui nécessite un véritable management des RH pour répondre aux objectifs fixés par l'État déclinés au niveau de chaque opérateur. La troisième partie portera sur les impacts de la LOLF sur le système d'information des ressources humaines.

Par ailleurs, des dossiers ont été remis aux participants. Ils contiennent : les diaporamas des interventions, un texte de Monsieur Yves Chevalier, les lettres de la LOLF, ainsi qu'un questionnaire d'évaluation de la journée.

Pour commencer cette journée d'échanges, Éric Bernet va rappeler la logique générale de la LOLF.



Problématique générale de la LOLF au niveau de l'État et des opérateurs

Éric BERNET

Adjoint au Directeur de l'enseignement supérieur, chef du service des établissements, MENESR

La loi organique sur les lois de finances entrera en vigueur dans quarante jours. Il reste donc peu de temps pour préparer son application. La LOLF émane du Parlement et non de la technocratie administrative de Bercy. Le Parlement surveille donc attentivement la mise en œuvre de la LOLF par le Gouvernement et par les administrations. Un objectif de la LOLF consiste d'ailleurs à mieux assurer le suivi de l'action de l'État. L'Assemblée nationale et le Sénat ont d'ailleurs déjà réalisé plusieurs rapports sur ce point. La LOLF a donc un sens politique fort. Elle doit aussi avoir un sens politique au niveau des établissements.

La LOLF poursuit un double objectif : rendre plus efficace la gestion publique et permettre au Parlement d'assurer un meilleur contrôle sur les politiques publiques, conformément aux principes de la Constitution de 1958. Pour atteindre ces objectifs, la LOLF a défini plusieurs principes, tels que :

- la lisibilité des politiques publiques, qui suppose une transparence dans l'utilisation des moyens ;
- la liberté et la responsabilité des décideurs publics (l'autonomie des établissements, notamment en matière de diplômes) ;
- le passage d'une logique de moyens à une logique de performance.

Ces principes se déclinent selon cinq axes.

1. La structure du budget de l'État

Le budget de l'État est présenté selon une nouvelle structure correspondant à celle des politiques publiques. Jusqu'à aujourd'hui, le budget de l'État était organisé par nature de dépenses. Ces dernières étaient décrites par plus de 800 chapitres budgétaires. Cette présentation correspond à une logique de moyens. Désormais, le budget est présenté par politiques publiques. Il se décline en 133 programmes regroupés en 34 missions. L'approche de la dépense est plus globale et insiste sur la dimension politique du budget.

Néanmoins, la ventilation par nature de dépenses demeure. Les crédits sont divisés en sept titres dont les plus importants sont le titre II (dépenses de personnel) et le titre III (dépenses de fonctionnement). Les titres V, VI et VII peuvent concerner certains établissements.

Concernant la ventilation par politiques publiques, le budget se décline en trois niveaux : les missions, les programmes et les actions. Le niveau de la mission est le niveau de présentation au Parlement des politiques publiques. Il s'agit de l'unité de vote. Le Parlement a donc la possibilité de faire glisser des moyens entre les ministères. Le programme est le niveau auquel le Parlement vote les crédits en enveloppes limitatives. L'action est un découpage des programmes permettant de définir plus précisément les politiques publiques.

Les moyens destinés à l'enseignement supérieur sont retracés au niveau de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ». Le périmètre de cette mission concerne huit ministères mais, pour l'enseignement supérieur, seul le ministère de l'Agriculture a été rattaché à



cette mission. Cette fonction est trop peu importante en volume dans les autres ministères pour être prise en compte en tant que programme dans cette mission.

Les deux programmes intéressant les universités et les établissements supérieurs sont « Formation supérieure et recherche universitaires » et « Vie étudiante ». Au sein du premier programme, quatre actions concernent les formations (une pour chaque niveau LMD et une pour l'enseignement supérieur privé), sept actions concernent les activités de recherche, classées par thème, une action porte sur la diffusion des savoirs (information scientifique et technique) et trois actions transversales renvoient à des fonctions de soutien (politique documentaire et bibliothèque, politique immobilière, pilotage).

Outre une enveloppe budgétaire limitative par programme, le budget de l'État comprend un plafond d'emplois déterminé par ministère et exprimé en ETPT (équivalent temps plein travaillé) et un plafond de masse salariale limitatif par programme. Le ministre a la capacité de ventiler son plafond d'emploi entre les programmes.

Il faut noter que la LOLF ne prévoit pas la déclinaison directe du nouveau processus au niveau des établissements. Il faut donc réfléchir aux relations entre l'État et les établissements.

2. La lisibilité et la transparence

La LOLF a pour objectif de développer la lisibilité et la transparence dans la présentation et l'utilisation du budget de l'État.

Le premier élément de lisibilité est la justification au premier euro (JPE). Actuellement, le budget de l'État est un budget de reconduction. 94 % des crédits, les « services votés » sont reconduits chaque année. Le reste est constitué des « mesures nouvelles », sur lesquelles porte la discussion parlementaire. Désormais, le Parlement votera sur l'ensemble des moyens des programmes. Les établissements devront donc démontrer qu'ils ont besoin de 100 % des moyens qui leur sont attribués. Ils ne devront plus se limiter à réclamer de nouveaux crédits en expliquant que cela améliorera la situation. Ce système permettra une meilleure connaissance des besoins et une meilleure répartition des moyens. Actuellement, certains établissements consomment 100 % de leur budget et d'autres en consomment moins sans que les raisons en soient claires. Il faudra donc mieux justifier les demandes auprès de Bercy et du Parlement.

Le deuxième élément de lisibilité est l'analyse des coûts par action. Le Parlement souhaite par exemple connaître le coût de la formation en L, en M et en D, sachant que l'objectif du L est l'accueil de tous les étudiants et que l'objectif du M est de former des étudiants à la vie professionnelle. L'analyse des coûts par action permettra de dégager des coûts complets pour les actions correspondant aux politiques ministérielles.

Le troisième élément de lisibilité réside dans la loi de règlement. Le Parlement a souhaité que cette loi ne soit plus une formalité. Cette loi devra être votée dans des délais raisonnables et avant le vote de la loi de finances suivante. Les différents responsables des programmes devront donc rendre compte de leurs actions aux ministres auparavant. Cela implique que les opérateurs aient eux-mêmes rendu compte auprès des responsables.



3. Les décideurs publics et le dialogue de gestion

Le but de la LOLF est de redéfinir la chaîne de responsabilité entre les décideurs publics. Au sein de l'État, chaque programme sera confié à un responsable désigné. Le directeur de l'Enseignement supérieur sera le responsable pour les deux programmes liés à l'enseignement supérieur. La directrice de la Recherche et le directeur de la Technologie seront chacun responsable de deux programmes au sein de la mission interministérielle. Le responsable de programme jouera un rôle central. Il sera chargé de proposer les objectifs, de présenter les besoins permettant d'atteindre les objectifs, de gérer les moyens correspondants et d'en rendre compte en fin d'exercice.

Chaque programme est divisé en budgets opérationnels de programme (BOP) de niveau central ou déconcentré, qui s'exécutent au sein d'unités opérationnelles (UO). La DES est un BOP. Le responsable de programme s'appuie sur ses services et sur les services d'autres directions. Au niveau des régions, chaque rectorat constituera un BOP pour les crédits d'investissements liés au CPER et une UO pour les rémunérations.

Les politiques publiques sont mises en œuvre par le biais de partenaires extérieurs (établissements publics, groupements, associations...). Le programme de l'Éducation nationale concerne 220 opérateurs, soit le tiers des opérateurs de l'État. Sur ce plan, le MENESR est dans une situation particulière, puisqu'il leur délègue 95 % de ses moyens.

Cela explique l'importance du dialogue de gestion. Ce dialogue ne doit pas seulement être mis en place entre l'État et ses opérateurs, mais à tous les niveaux :

- entre le Parlement, le ministre et le responsable de programme (propositions, demandes de moyens, compte rendu d'exécution) ;
- entre le responsable de programme et les responsables de BOP (définition des objectifs, discussion sur les modalités de gestion) ;
- entre le responsable de programme et les directions partenaires (directions financières et directions des ressources humaines) ;
- entre le responsable de programme et les opérateurs, par un dialogue contractuel.

Les remontées devront être annuelles, mais elles devront être légères, pour ne pas aller à l'encontre du dialogue contractuel, plus approfondi et dont la logique reste quadriennale.

4. La fongibilité des crédits

La conduite en pleine responsabilité des politiques publiques confiée aux décideurs publics suppose des libertés de choix et d'actions accrues par l'application du principe de fongibilité des crédits. Ce principe se décline à plusieurs niveaux.

4.1. La fongibilité entre actions

La limitativité des crédits concerne seulement les programmes. Le responsable du programme peut modifier la répartition des crédits entre les actions au sein d'un programme. Il devra néanmoins rendre compte des écarts entre le budget voté et le budget exécuté. Autrement dit, la ventilation par actions est indicative. En outre, les actions donneront lieu à des délégations globalisées de crédits et des indications seront données quant à la répartition, non l'utilisation des moyens. Il en est de même pour la ventilation des crédits d'un programme entre les BOP et les UO.



Une expérimentation est en cours afin de permettre la délégation d'une dotation globale à un établissement. Une seizième action, la dotation globalisée des établissements, est d'ailleurs destinée à favoriser les arbitrages internes, même si cela va à l'encontre de la logique de la LOLF.

4.2. La fongibilité des emplois

Le responsable de programme bénéficiera d'une possibilité de fongibilité totale entre les types d'emplois. Il devra néanmoins tenir compte de deux contraintes fortes : la masse salariale et la gestion des personnes. Il doit en effet respecter l'équilibre des corps et des grades. C'est sur ce point que le dialogue est le plus difficile actuellement. Les corps sont nationaux et sont déconcentrés seulement au niveau des rectorats. La fongibilité des emplois n'est pas encore possible au niveau du responsable d'établissement. Ce sera peut-être le cas dans un avenir a priori lointain, mais cela ne se fera peut-être pas dans le cadre d'une fonction publique d'Etat sous sa forme actuelle.

4.3. La fongibilité au sein de chaque titre

Les crédits sont fongibles au sein de chaque titre. Ainsi, la fongibilité est totale entre les rémunérations principales et les indemnités (titre II). Toutefois, un problème se pose : les corps sont nationaux et il faut respecter le principe d'égalité entre fonctionnaires. Il faut donc trouver un équilibre entre la souplesse et le respect des principes généraux. La fongibilité existe également au sein du titre III, par exemple entre les moyens de fonctionnement des services (État) et les subventions pour charges de service public (opérateurs).

4.4. La fongibilité entre titres : la fongibilité asymétrique

En théorie, la fongibilité s'applique entre les titres. Il est donc possible de faire passer des crédits du titre II au titre III ou au titre V. Cependant, le contrôleur financier est toujours présent et il surveille les choix des opérateurs. Le responsable est autonome, mais il est en liberté surveillée. La fongibilité entre titres est asymétrique pour le titre II : le responsable n'a pas le droit d'abonder pour ce titre. Autrement dit, la masse salariale est plafonnée. A partir du titre II, les transferts sont possibles, mais seulement sous réserve de soutenabilité budgétaire. Les responsables doivent conserver suffisamment de moyens pour les dépenses obligatoires telles que les salaires. Par ailleurs, la fongibilité entre titres s'applique au niveau du budget de l'État. Il n'est pas certain qu'elle puisse être déclinée au niveau de chacun des 220 établissements. Il faudrait avoir une connaissance précise de la situation de chaque établissement, notamment quant aux rémunérations.

5. La performance de l'action publique

La performance se décline à partir d'objectifs stratégiques correspondant à des enjeux nationaux décidés par le pouvoir politique. Ces objectifs sont généralement transversaux aux actions. Ainsi, l'objectif d'insertion professionnelle se décline au niveau de chaque action L, M et D.

Les objectifs n'ont de sens que s'ils sont quantifiés. La quantification nécessite la définition d'indicateurs (2 ou 3 par objectif) permettant de mesurer les résultats de l'action publique. Par exemple, le taux d'occupation des locaux est un indicateur de la politique immobilière.

Deux documents explicitent la performance : le projet annuel de performance (PAP) et le rapport annuel de performance (RAP). Le PAP donne des informations prévisionnelles sur un programme en présentant les objectifs, les indicateurs et les cibles à l'horizon 2010. Il correspond à l'actuel Bleu budgétaire. Le RAP sera annexé à la loi de règlement et permettra de rendre compte des résultats de chaque programme. Il faut noter que certains indicateurs nécessiteront une remontée d'informations



de la part des établissements et des services. D'autres indicateurs sont exogènes, comme l'indicateur d'insertion professionnelle.

5.1. Aparté sur le système d'information en matière de GRH

Concernant les systèmes d'informations de la GRH, l'approche est nécessairement globale en termes de crédits et d'emplois. Jusqu'à présent, les directions du personnel géraient simplement leurs agents en fonction des emplois implantés et selon le Vert budgétaire, qui prévoyait la répartition des agents en corps et en grades. Les directions des finances géraient les crédits à l'aide d'enveloppes évaluatives. Ce système était confortable, mais déresponsabilisant. Désormais, le responsable de programme peut recourir à la fongibilité entre types d'emplois, même s'il doit respecter un plafond. La gestion devra donc être coordonnée et cohérente. Comme les logiciels actuels ne permettent pas une approche globale, de nouveaux systèmes seront mis en œuvre dans le cadre du schéma stratégique des systèmes d'information et de télécommunications (S3IT). L'AMUE, la Conférence des présidents d'université et le Ministère ont mis en place un comité de pilotage du système d'information des établissements afin de permettre un dialogue entre toutes les applications, tant au sein d'un établissement qu'avec le Ministère, afin d'accroître les capacités de gestion globale.



La « lettre » de la LOLF : les nouvelles règles financières et leurs impacts sur la GRH

Simon LARGER

Chargé de domaine finances, département services, AMUE

La première table ronde porte sur les dispositions de la loi organique. Cette réforme, financière avant tout, impacte la gestion du personnel sous deux angles :

Le premier angle est celui de la nouvelle budgétisation de la dépense de personnel. Cette dépense est inscrite au budget selon deux axes : celui par nature, qui en fait une masse limitative au niveau du programme (fongibilité asymétrique) et celui par destination, qui aboutit à la répartition des rémunérations par action afin d'améliorer la connaissance du coût de ces actions.

Le second angle est celui du nouveau cadre de budgétisation des emplois. En effet, pour ceux rémunérés par l'Etat, ils font l'objet d'un plafond d'autorisation au sein duquel les emplois sont répartis de manière indicative par catégories. Pour ceux rémunérés par les établissements ; ils échappent au plafond d'emplois mais, du fait de la loi organique du 12 juillet 2005 modifiant la LOLF, ils doivent faire l'objet d'une présentation indicative dans les PAP et les RAP.

Ces quatre nouveautés – fongibilité asymétrique, répartition par action, plafond d'emplois et présentation indicative des emplois de l'opérateur – ne peuvent se réaliser sans impact sur les métiers de la GRH.

Après une présentation générale de Danièle Kerneis et de Sylvain Merlen, Patrick Prudon et Jean-François Picq présenteront l'expérience de l'Université Rennes I et de l'Institut National Polytechnique de Grenoble.



Nouvelle budgétisation des emplois et de la dépense de personnel et marges de GRH dans les établissements ?

Danièle KERNEIS

Chef du Bureau des emplois, DES, MENESR

Cet exposé portera sur les moyens en emplois qu'apporte l'État aux établissements. La LOLF fixe de nouvelles règles budgétaires que les établissements devront respecter. Ces derniers disposent de nouvelles marges de manœuvre.

1. Les nouvelles règles budgétaires

La LOLF définit deux règles pour gérer l'emploi : le plafond d'emplois et l'encadrement de la dépense de personnel.

1.1. Le plafond d'emplois

Les plafonds sont fixés annuellement. Ils concernent l'ensemble des agents rémunérés par l'État, quel que soit leur statut. Cette règle permet une meilleure lisibilité du budget. En outre, les modalités de décompte des emplois mises en place permettront à l'État de disposer d'une information précise sur les effectifs de non-titulaires.

L'unité de décompte des plafonds d'emplois est l'équivalent temps plein travaillé (ETPT). Cette unité permet d'agréger des agents dont les régimes de travail sont très divers. Une personne à temps plein employée toute l'année correspond à une ETPT. Une personne employée à 80 % correspond à 0,8 ETPT. Un CDD de six mois correspond à 0,5 ETPT. Le fait générateur est le versement de la rémunération principale. Il faut noter que les heures supplémentaires, les sur-rémunérations et les régimes indemnitaires ne génèrent pas d'ETPT.

Les plafonds sont déclinés à titre indicatif par programme (P150 pour l'enseignement supérieur et P231 pour la vie étudiante) et par catégorie d'emplois (8 catégories).

Ces catégories correspondent à des regroupements fonctionnels et non statutaires. Elles constituent une nomenclature sommaire de description des emplois et servent surtout pour l'information des parlementaires par le biais des PAP et des RAP. La catégorie n'est pas une unité de délégation. L'emploi reste l'unité de délégation et de dialogue avec les établissements.

Le détail par corps, grades et emplois demeurera accessible dans les systèmes d'informations des ressources humaines (SIRH).

La définition de plafonds d'emplois aura des incidences sur la gestion. La fongibilité des emplois permettra de procéder à des redéploiements entre les programmes d'un ministère et a fortiori entre les actions. Le responsable de programme disposera d'une plus grande souplesse de gestion et d'une capacité accrue d'adaptation de la carte des emplois aux besoins et aux compétences, dans le respect du plafond. Il faudra donc mettre en place un suivi mensuel rigoureux de la consommation des emplois par des outils adaptés.



1.2. L'encadrement de la dépense de personnel

La maîtrise de la masse salariale constitue un enjeu majeur de la LOLF compte tenu de l'importance des masses financières concernées : 44 % du budget de l'État et 80 % des BOP correspondent à des rémunérations. L'importance de cet objectif justifie le principe de fongibilité asymétrique précédemment évoqué.

2. De nouvelles marges de GRH dans les établissements

La mise en place des nouvelles règles donne de nouvelles marges de manœuvre en termes de GRH à quatre niveaux.

2.1. Les marges de manœuvre liées à la fongibilité au sein du titre II

La fongibilité au sein du titre II permet un assouplissement de certaines règles notamment celles relatives aux vacances d'emploi. Ainsi une vacance constatée sur un emploi peut conduire à redéployer une partie de la rémunération principale vers les rémunérations accessoires.. En fin d'année, les informations concernant les éventuels redéploiements devront être transmises au responsable du programme.

Il faut aussi tenir compte de la personnalité juridique de l'établissement et de la complexité de son organisation. La reventilation entre postes de rémunération présente d'autant plus d'intérêt qu'elle s'applique à l'ensemble de la dotation de l'établissement. La fongibilité ne peut donc être mise en œuvre efficacement que si un réel dialogue s'instaure au sein de l'établissement.

2.2. La mise en œuvre de la fongibilité asymétrique

La fongibilité asymétrique apporte également des marges de manœuvre sous certaines conditions. Il faut identifier les marges suffisamment en amont. Si un établissement souhaite redéployer des crédits du titre II vers le titre III, cela le conduira à modifier son budget et à inscrire des recettes nouvelles dans celui-ci. Il faut donc suivre précisément les effectifs et anticiper finement les évolutions. Il faut en outre tenir compte de l'obligation de réintégration des titulaires après détachement ou disponibilité, bien que les demandes ne soient pas toujours clairement exprimées.

Les choix de redéploiement entre les titres devront être validés par le directeur de programme après une agrégation au niveau national. Le directeur est en effet chargé de l'équilibre général et doit s'assurer de la soutenabilité budgétaire.

Il faut noter que la mise en œuvre de la fongibilité pour une année n'entraîne pas de traduction immédiate sur la carte des emplois de l'établissement. Par exemple, si un établissement redéploie la rémunération d'un professeur absent vers le titre III, la dotation du titre II ne sera pas amputée l'année suivante. Il s'agit de laisser la possibilité à l'établissement d'optimiser l'utilisation des crédits. Si ce redéploiement devait être reconduit sur plusieurs années, il n'est pas exclu de discuter de l'intérêt de consolider le transfert dans le titre III.

2.3. Les nouvelles modalités de gestion des crédits de l'ex-chapitre 31-96

Le transfert des crédits du chapitre 31-96 dans le budget des établissements donne une nouvelle marge de manœuvre. Une expérience a été réalisée dans quatre établissements. L'enjeu était de mesurer la capacité des établissements à maîtriser leur masse salariale en leur donnant une responsabilité directe dans les recrutements de non-titulaires et en leur laissant une latitude pour adapter les moyens à la stratégie de l'établissement.



Trois conditions doivent être satisfaites dans le cadre du dialogue de gestion. D'abord, il faut justifier les recrutements sur le plan pédagogique et scientifique au regard des orientations politiques de l'établissement. Ensuite, le recrutement doit respecter le principe de soutenabilité budgétaire, incluant le risque chômage sur plusieurs années. Enfin, l'établissement doit être capable d'informer périodiquement le responsable du programme.

2.4. Les marges de manœuvre en matière de gestion des agents

L'objectif est une gestion plus active et plus professionnelle des carrières des agents. Il convient de concilier les principes de liberté et de responsabilité accordés au responsable de programme et aux opérateurs, dans une logique de performance, avec la nécessité d'un pilotage national et d'un équilibre des corps. L'égalité de traitement, la mobilité territoriale, l'avancement dans les grades et les promotions au sein des corps sont en effet garantis statutairement aux agents. Il faut donc les prendre en compte.

Il faut noter que le pyramidage budgétaire disparaît. Il était cependant utile pour gérer les contingents de promotion. Cela a conduit à la mise en place d'un nouveau dispositif, le « ratio promu/promouvable » (décret du 1er septembre 2005). Ce dispositif est destiné à améliorer la prévision budgétaire de l'évolution de la masse salariale, à maintenir une visibilité pour les objectifs de carrière dans les corps et à suivre les avancements de grade.

En conclusion, la fonction GRH va évoluer. Une collaboration plus importante sera nécessaire entre la fonction RH et la fonction financière. Une organisation adaptée devra être mise en place pour permettre une vision intégrée de l'ensemble des moyens humains (enseignants, IATOS) et financiers (rémunérations) et une gestion globalisée. Il faudra également renforcer le dialogue social et l'information des agents. Les arbitrages devront être transparents et être réalisés dans une perspective pluriannuelle. La fonction GRH devra développer une expertise en matière de masse salariale et devra mettre en place une gestion prévisionnelle des agents, des emplois et des compétences.

Sylvain MERLEN

Sous-directeur de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, DPMA, MENESR

La LOLF entraîne des modifications profondes dans la gestion des ressources humaines. La nouvelle direction des ressources humaines (DRH) sera désormais prestataire de services en matière de ressources humaines. Néanmoins, elle continuera d'intervenir sur les orientations des établissements. Le dialogue sera permanent. Les nouvelles règles budgétaires imposent de prendre en compte certaines contraintes en matière de déconcentration, de gestion de la compétence et de gestion de la performance.

1. La déconcentration

Actuellement, les présidents d'université ont peu de pouvoirs en matière de gestion du personnel. Ils peuvent seulement recruter des agents des services techniques de recherche et formation (ASTRF). Le pouvoir de recrutement du personnel IATOSS appartient au recteur (agents de catégorie B et C) ou du ministre (corps de catégorie A, corps de bibliothèque...). Le recrutement et la gestion des personnels sont donc répartis entre de nombreux acteurs. En outre, une contrainte jurisprudentielle existe. Il est impossible de déconcentrer le recrutement lorsque le niveau critique de 50 agents d'un



même corps n'est pas atteint. Or les 220 établissements de l'enseignement supérieur emploient 55 000 IATOS dans une vingtaine de corps, soit une moyenne de 12 agents par corps et par établissement. Il est donc juridiquement impossible de déconcentrer davantage. Cette contrainte impose de trouver de nouvelles pistes, telles que le regroupement interuniversitaire. Des marges de manœuvre existent néanmoins.

1.1. La transformation fonctionnelle des emplois

Cette disposition apporte une certaine latitude dans le choix de la carte des emplois. Les établissements peuvent proposer une transformation d'emplois sans passer par une consolidation en loi de finances. Il faut cependant rappeler que les opérations de recrutement sont longues. Il faut donc préparer les évolutions structurelles des emplois pour pouvoir y répondre en matière de recrutement. Il faut également justifier fonctionnellement les transformations. Le DRH doit en effet rendre compte des modifications. Enfin, il faut prendre en compte le cadre statutaire. Les évolutions fonctionnelles doivent être compatibles avec la garantie de la pérennité des carrières. Il n'est pas possible d'abandonner brutalement le recrutement dans certaines filières et dans certains corps. Il faut concilier ces contraintes.

1.2. Les mesures catégorielles

La LOLF ne permet pas d'infléchir les mesures catégorielles en fonction des moyens que les établissements entendent leur consacrer. Le principe consiste à fixer nationalement un plafond d'autorisation de promotion de grade à grade sur la base du « ratio promus/promouvables ». Le ratio est fixé par arrêté. Il est communiqué aux CTP et aux organisations syndicales. Le plafond est un ratio réglementaire qui ne peut pas être dépassé. Toute entorse pourrait être considérée comme une entorse au principe d'égalité de traitement des agents d'un même corps. C'est pourquoi, il apparaît plus réaliste de travailler aux transformations fonctionnelles plutôt qu'aux mesures catégorielles au sein des établissements. Par ailleurs, il est rendu compte des conditions de promotion au niveau des commissions administratives paritaires académiques et nationales.

1.3. Le dialogue social

Le dialogue social est important. Il continuera de s'effectuer au niveau des établissements dans les commissions paritaires d'établissement, mais aussi au niveau académique ou ministériel dans les commissions administratives paritaires (CAP) et dans les comités techniques paritaires (CTP).

Les établissements doivent s'emparer des nouvelles marges de manœuvre fonctionnelles offertes par la LOLF sans négliger la poursuite du dialogue dans les instances traditionnelles.

2. La gestion de la compétence

Dans le cadre de la politique contractuelle, le Ministère insiste pour développer la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Chaque université progresse dans ce domaine. Cela permet de préparer les transformations fonctionnelles de façon rationnelle dans le temps. Cette anticipation est importante, car les départs en retraite seront nombreux dans les prochaines années. Il est donc possible d'adapter la structure d'emplois.

Le Ministère a mis en place un observatoire des métiers et des compétences, qui produit des propositions d'évolution des emplois types ITRF. Les évolutions concerneront d'abord deux branches d'activités professionnelles : la branche « informatique » et la branche « fonctionnement et gestion de patrimoine ».



3. La gestion de la performance

La comparaison entre les objectifs et les résultats est une nouveauté. L'évaluation et la notation ont été réformées. Le dispositif n'est pas encore finalisé, notamment pour l'évaluation des agents ITRF. Il faut mettre en œuvre l'évaluation de la façon la plus cohérente possible dans un souci d'acceptabilité de l'ensemble des acteurs. Des précisions seront prochainement données sur la poursuite du processus. Pour les ATOSS, le système est plus classique. L'évaluation est suivie d'une notation.

Patrick PRUDON

Directeur des ressources humaines, Université Rennes 1

La mise en œuvre de la LOLF permet une gestion plus qualitative des ressources humaines. Les universités sont concernées par trois programmes : « Formations supérieures et recherche universitaire » (P150), « Vie étudiante » (P231) et « Orientation et pilotage de la recherche » (P172). Ce dernier programme porte uniquement sur les allocataires de recherche.

L'Université Rennes I est l'un des quatre établissements expérimentateurs de la mise en œuvre de la LOLF. Elle comprend 17 composantes, dont 4 IUT, 1 école d'ingénieurs et trois UFR de santé (médecine, pharmacie et odontologie).

1. Le chantier GRH

1.1. Généralités

Le chantier GRH a pour objectif de prendre conscience de l'importance des masses salariales en jeu. Il faut prendre en compte non seulement la masse salariale comprise dans le budget de gestion (18 millions d'euros sur un budget de 80 millions d'euros), mais également la masse salariale apportée par l'État (90 millions d'euros). La masse salariale totale est donc très élevée (108 millions d'euros).

La DRH fonctionne selon un mode de gestion intégrée depuis huit ans, tant pour le suivi des emplois que des carrières, pour le budget l'État et pour le budget de l'établissement. La LOLF permet d'apporter une vision globale sur l'ensemble des emplois de l'Université.

Pour Rennes I, l'objectif prioritaire était de dégager des marges de manœuvre, notamment en matière de GRH, pour poursuivre les actions menées depuis plusieurs années.

1.2. Les dispositions prises

En tant qu'établissement expérimentateur, Rennes I a obtenu une certaine autonomie, même si le budget n'était pas global. L'établissement a eu la possibilité de procéder à des transformations catégorielles et de repyramidage, Rennes I a dû déterminer ses besoins pour l'avenir. Elle a demandé et obtenu plusieurs transformations, notamment une dizaine de postes de techniciens (catégorie B). Le dialogue social était nécessaire, car les déclassements pouvaient poser des problèmes. Un emploi de maître de conférence a été transformé en emploi d'ingénieur, ce qui a nécessité des discussions avec le Conseil scientifique.

Bref, les marges de manœuvre existent, mais il faut prendre en compte les contraintes. Il est possible de transformer des emplois d'un corps ou d'un statut à un autre. Un emploi vacant peut être réaffecté en crédits de fonctionnement ou en abondement de crédits indemnitaires.



1.3. Les contraintes

Il fallait bien sûr tenir compte de la masse indiciaire, qui est limitative. En outre, il a fallu restituer des emplois contre des rehaussements. Par ailleurs, le recrutement des enseignants-chercheurs impose de respecter les procédures. Des discussions étaient nécessaires avec les commissions de spécialistes, par exemple pour tenir compte du fait que deux ATER à mi-temps coûtent nettement plus qu'un ATER à temps plein. De plus, l'emploi de deux personnes multiplie par deux le risque de verser des allocations de retour à l'emploi (ARE). Le président devrait donc refuser certains recrutements.

2. Le chantier de la répartition par activités

Trois chantiers ont été mis en œuvre dans le cadre de l'expérimentation : la bascule LOLF, c'est-à-dire le changement de la nomenclature ; la bascule du chapitre 31-96 sur le budget de l'établissement ; la répartition par activités.

Le but de ce troisième chantier était de déterminer pour chaque agent le pourcentage de temps de travail consacré à chaque action. Il faut rappeler que même si un agent est réparti sur plusieurs actions, il n'a qu'un seul bulletin de paye. La répartition permet simplement de connaître le coût réel de chaque action.

Pour les IATOS, le travail a été relativement simple. La plupart des agents sont concernés par une seule action. Un problème s'est posé pour les agents travaillant dans les services tels que la scolarité et TP/TD, puisqu'il fallait les répartir dans 3 actions. L, M et D La DRH n'a pas réalisé d'enquête. Le recours à HARPÈGE et aux fiches de poste suffisait.

La répartition a été plus complexe pour les enseignants. Il est apparu que la démarche LOLF n'était pas entrée dans les esprits. Les agents ne comprenaient pas qu'ils ne peuvent pas travailler à 50 % pour l'enseignement, à 50 % pour la recherche et à 50 % pour le pilotage. Ils expliquent en effet qu'ils font le pilotage en dehors des heures de travail. Il a donc paru préférable d'effectuer la répartition au niveau central. Le travail sera renouvelé en 2006, mais en le doublant d'une enquête auprès des enseignants-chercheurs afin de s'assurer de la cohérence de la répartition.

Il y a eu quelques conflits, notamment pour le secteur santé. La DRH considère que le doctorat de médecine est un doctorat d'exercice, ce qui est très mal perçu. Par ailleurs, la mesure de l'encadrement des doctorants est difficile (part d'enseignement et de recherche).

Jean-François PICQ

Secrétaire général, Institut National Polytechnique de Grenoble

L'Institut National Polytechnique de Grenoble est composé de 9 écoles d'ingénieurs et 38 laboratoires, la plupart unités mixtes de recherche. Chaque année, 1 100 étudiants sur les 5 500 reçoivent un diplôme d'ingénieur et 170 thèses sont soutenues dans l'établissement.

Avec l'arrivée de la fin de l'exercice 2005, se pose la question de l'atteinte effective de nos objectifs expérimentaux, notamment quant au respect des objectifs budgétaires. En outre, l'établissement doit établir les prévisions de l'année 2006, alors que l'intégralité des subventions des chapitres 3910 et 3911 n'est pas encore connue et qu'une incertitude demeure par rapport aux résultats prévisionnels de l'année 2005.

D'une façon générale, il existe des liens importants entre les différents chantiers qui ont été ouverts. Il convient d'évoquer la GRH en prenant en compte les autres dimensions de la vie de l'établissement (finances, pilotage, indicateurs...). Par ailleurs l'optimisation de notre système d'information et



notamment le dialogue entre les applications est un point à renforcer pour maîtriser à la fois le pilotage et le suivi de la gestion des ressources humaines.

Dans le domaine des ressources humaines, trois chantiers ont été mis en œuvre sur 2004/2005.

1. La prise en charge de la rémunération de certains personnels

Parmi les personnels nouvellement pris en charge, figuraient les PAST qui ne sont plus concernés en 2006. Les établissements prennent en charge les autres personnels contractuels (moniteurs, ATER notamment). Il faudra désormais gérer les allocations de retour à l'emploi. Il y aura lieu d'établir une prévision et également d'appliquer la réglementation en matière de droit à indemnisation pour de nouvelles catégories de personnels, ce qui n'est pas neutre en matière de gestion et de responsabilité. Pour le calcul des crédits nécessaires pour l'année N+1, l'établissement s'appuie sur le montant des crédits utilisés en année N mais il conviendra d'affiner cette prévision, notamment en ce qui concerne les crédits nécessaires aux ARE.

Le suivi de la masse salariale se fait mensuellement. Sur ce point, le dialogue avec le Ministère est important. Un tableau des agents transférés et des agents contractuels permet de suivre les évolutions en nombre et masse financière et de connaître l'écart par rapport aux prévisions. L'établissement indique au Ministère le montant des besoins estimés et perçoit la subvention. A ce jour, l'INP Grenoble n'a pas reçu l'intégralité de la subvention attendue.

Les marges de manœuvre éventuelles nécessitent d'affiner la prévision budgétaire (problème des ARE et crédits de suppléance notamment), d'établir un protocole de fonctionnement entre le ministère et l'établissement et de maîtriser les possibilités offertes en matière de report de crédits notamment.

2. L'affectation des personnels par action

En 2005, nous avons demandé à chacun des personnels de l'INP Grenoble de renseigner l'affectation de son temps de travail entre 3 actions au plus. La validation de cette enquête s'est faite au niveau des composantes puis en central. Le total des répartitions obtenues, permet de disposer de l'affectation réelle en temps de travail pour toutes les catégories de personnels et d'établir les coûts complets des différentes activités. Pour la préparation de la paye, l'imputation d'une action par personne respecte le total des affectations obtenu par multi imputation en équivalent temps plein.

Pour les IATOS, une affectation au niveau central était possible à partir de l'enquête Silland mais il a paru préférable de faire participer chaque agent. L'enquête avait en effet pour objectif de permettre aux personnels de distribuer eux-mêmes leur temps de travail.

Pour les enseignants-chercheurs, il revient à minima de faire la part entre enseignement et recherche. Les laboratoires ont affecté la part recherche dans les actions existantes. Un travail préalable avait été conduit en lien avec le conseil scientifique pour affecter une destination majeure et des destinations mineures à chacun des laboratoires. (Depuis, au niveau du ministère, la Direction de la Recherche a réalisé ce tri par laboratoire). Chacun de nos laboratoires est donc répertorié sur une action majeure et sur une ou deux actions mineures. Le directeur du laboratoire peut ainsi affecter en concertation les enseignants-chercheurs sur l'une de ces actions.

Concernant l'activité formation, la difficulté rencontrée a été de déterminer la part effective de « formation initiale et continue de niveau doctorat ». En 2005, l'établissement s'est tenu à une destination générique « formation », sans entrer dans le détail (L, M ou D). Pour 2006, la part des différents niveaux de formation sera affectée à l'issue d'une enquête en cours de réalisation. Il s'agit



de comptabiliser le temps d'encadrement d'un doctorant, temps qui n'a donc pas été normalisé a priori, et que nous souhaitons établir après enquête.

En 2006, il est apparu nécessaire de renforcer l'harmonisation des données au niveau central, ce travail étant repris et consolidé en 2006.

3. L'adaptation des modes de gestion

Il faut noter que l'affectation des personnels par action comporte un impact important sur les modalités de gestion. En 2005, l'affectation a été réalisée en ETP. En 2006, l'objectif est de réaliser une affectation de type financier. Il s'agit de permettre à chaque responsable d'unité budgétaire et chef de service de prendre en compte le poids et l'évolution de la masse salariale tous personnels confondus. Les arbitrages budgétaires internes portent désormais sur des activités consolidées.

Cela permet :

- de mesurer l'activité conduite en fonction de l'ensemble des moyens mobilisés,
- de comparer, le cas échéant, une activité conduite en interne avec une prestation externe,
- dans un second temps d'évaluer la performance,
- de doubler les choix budgétaires avec des choix d'organisation.

Sur ce dernier point, l'organisation du service entre en ligne de compte dans les arbitrages budgétaires. Il faut optimiser les coûts de revient, chercher des solutions alternatives et comparer plusieurs modes d'organisation, y compris à l'externe. Le fait de demander aux responsables d'unité budgétaire de présenter un budget consolidé avant arbitrage a un effet sur l'utilisation et l'organisation des moyens.

Il faut donc concilier les dimensions qualitative et quantitative. Les services devront être en mesure de se projeter et de s'évaluer dans le cadre d'une gestion de proximité des ressources humaines.



Échanges avec la salle

Jean-Claude ORCIER, Université Paris V

Quels problèmes avez-vous rencontrés pour la répartition du temps de travail dans le secteur de la médecine ?

Patrick PRUDON, Directeur des ressources humaines, Université Rennes 1

Dans les secteurs autres que la médecine et l'odontologie, nous avons estimé que chaque enseignant-chercheur était rattaché à une équipe labellisée. Pour la médecine et l'odontologie, seuls quelques enseignants sont rattachés au CNRS ou à l'INSERM. Les autres font de la recherche en utilisant d'autres crédits.

Nous avons demandé au doyen de l'UFR de médecine de réaliser une répartition des activités par enseignant-chercheur. Il n'y a pas eu de difficulté pour la recherche, mais la répartition en L, M et D a posé problème, car le niveau du D était très élevé. Nous avons donc dû revoir la proposition de l'unité. Nous avons donc repris la répartition préconisée. En première année, les enseignants en PCM1 sont classés en M. Les autres sont classés en L. Le niveau du L donc est assez faible. Il en est de même pour le D, puisque nous avons considéré que le fait de s'occuper d'une thèse d'exercice n'était pas du ressort du D. Cela n'a pas été très bien compris, mais il fallait trancher.

Quant à la masse salariale, nous l'avons reprise globalement. Nous avons en effet estimé que nous n'étions pas en mesure de réaliser une évaluation individuelle des 300 agents.

De la salle

Comment avez-vous réparti les IATOS des services transversaux, des services intérieurs et des services informatiques ?

Patrick PRUDON, Directeur des ressources humaines, Université Rennes 1

Pour le personnel de scolarité, nous avons utilisé les fiches de postes. Si ces dernières n'existaient pas ou ne permettaient pas de déterminer les actions suffisamment, nous avons revu l'organigramme avec le chef de service.

Concernant le personnel informatique, les agents qui font de l'informatique dans un laboratoire sont rattachés à ce laboratoire. Les agents des centres de ressources informatiques (CRI) ont été classés en pilotage. Il s'agissait de la solution la plus simple. Cette répartition ne sera pas reprise en 2006. Les agents seront répartis sur l'ensemble des activités. L'étude est en cours. Elle se base sur le nombre de microordinateurs à disposition des services.

Il en est de même pour le personnel des services intérieurs. Il a été classé en pilotage en 2005 et il est en cours d'éclatement. Certains agents seront classés dans de nombreuses actions.

Simon LARGER, Chargé de domaine finances, département services, AMUE

La demande du ministère n'est pas très claire sur ce sujet. Le personnel doit être réparti par action dans un premier temps. Néanmoins, selon un document produit par un groupe de travail animé par la DES, il faut également redéployer les coûts des actions de support - immobilier, pilotage - vers les actions correspondantes aux missions des EPSCP : actions enseignement, actions de recherche, etc.... Ce document n'en fait pas l'obligation aux établissements mais cette reventilation est nécessaire au pilotage de la structure. La mise en œuvre de cette démarche impose d'avoir suffisamment réfléchi à la comptabilité analytique. Il faut donc définir les clés de répartition afin de répartir le personnel.



Patrick PRUDON, Directeur des ressources humaines, Université Rennes 1

L'éclatement n'a pas pu être réalisé dès la première année. Il a fallu attendre deux ans pour avoir une vision suffisamment complète. D'une manière générale, il ne faut pas être trop ambitieux au départ.

De la salle

D'autres ministères ont fait d'autres choix. L'ensemble du personnel de la fonction support est classé sur un programme particulier. Ensuite, les services réalisent un travail de comptabilité analytique. Cela permet de respecter les principes de la LOLF sans entrer immédiatement dans les problèmes techniques.

Danièle KERNEIS, Chef du Bureau des emplois, DES, MENESR

Il faut noter que la masse salariale des autres ministères n'est pas aussi importante que celle du MENESR.

Simon LARGER, Chargé de domaine finances, département services, AMUE

En outre, le support n'est pas une politique publique. Or les programmes sont définis dans la LOLF comme étant des politiques publiques.

Par ailleurs, cela n'évite pas le travail nécessaire à la connaissance de l'activité des agents. La comptabilité analytique ne peut en effet s'asseoir que sur la réalité de la répartition des activités. Du moins sur une appréciation sincère et justifiable de cette répartition. Les problèmes techniques demeurent.

Valérie GIBERT, Université du Havre

Le problème est double. D'une part, il faut avoir une connaissance précise des actions. Le schéma d'organisation de l'établissement doit présenter la répartition complète du personnel. D'autre part, il faut résoudre le problème de la paye. Au Havre, nous connaissons précisément l'affectation des agents, mais nous ne savons pas comment traiter les agents qui sont classés sur plusieurs actions et qui n'ont pas d'action majoritaire.

Jean-François PICQ, Secrétaire général, Institut National Polytechnique de Grenoble

Il est effectivement impossible de donner une vue exacte de l'activité de l'établissement en affectant tous les agents à 100 % sur une action. Néanmoins, dès lors que nous connaissons l'activité de l'établissement, nous connaissons les pourcentages de chaque formation. Nous avons donc ventilé les agents pour obtenir le même résultat en les classant chacun sur une seule action. Il faut noter à ce propos que l'imputation ne devrait pas figurer sur les bulletins de paye.

Marc MASSON, Université Saint-Étienne

La question de l'encadrement de thèse n'a pas encore été résolue. Comment avez-vous apprécié la part du D ?

Patrick PRUDON, Directeur des ressources humaines, Université Rennes 1

Un enseignant-chercheur est attaché à une équipe de recherche. 50 % du temps est consacré à l'enseignement et 50 % à la recherche. Concernant l'enseignement, nous avons utilisé les fiches de service pour déterminer le pourcentage de L, de M et de D. Nous nous sommes aperçus que le niveau du D était très faible. Nous avons donc choisi de fixer des pourcentages particuliers de D pour l'encadrement de thèse (5 % pour l'encadrement d'une thèse, 10 % pour deux ou trois thèses et 15 % pour quatre thèses et plus). Ces pourcentages ont été imputés sur le pourcentage de 50 % de la recherche.

Jean-François PICQ, Secrétaire général, Institut National Polytechnique de Grenoble

Le taux de « formation initiale et continue de niveau doctorat » était également trop faible à l'INP Grenoble. La première solution a consisté à reprendre le pourcentage des doctorants inscrits. Ce système est peu satisfaisant. C'est la raison pour laquelle nous demandons à chaque enseignant-chercheur d'évaluer la part qu'il consacre à l'encadrement de ses doctorants. Le ratio sera donc



différencié entre les enseignants. L'enquête permettra d'avoir une vision fine de la situation et le cas échéant d'en tirer des enseignements.

De la salle

Avez-vous effectué une simulation de l'évolution des promotions compte tenu du plafonnement du « ratio promu/promouvable » ? Par ailleurs, ce ratio est-il limité nationalement ou par établissement ? Il faut rappeler que tous les établissements sont différents. Si les établissements ont le même ratio, certains d'entre eux seront dans une situation plus favorable.

Sylvain MERLEN, Sous-directeur de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, DPMA, MENESR

Le « ratio promu/promouvable » concerne les avancements de grade à l'intérieur d'un corps. Il s'agit d'un plafond déterminé par arrêté interministériel. Les ratios seront discutés au niveau de la commission paritaire nationale ou au niveau de l'académie pour les agents de catégorie C. Les établissements devront respecter le plafond. En pratique, elles proposeront des promotions et la commission paritaire chargée de les examiner vérifiera si le plafond est respecté. Le ratio ne sera donc pas décliné par établissement. Les établissements pourront faire des demandes, mais ils ne seront pas certains d'obtenir les promotions. Ils n'atteindront pas forcément le ratio, mais il n'est pas impossible qu'ils le dépassent.



Le transfert des personnels non-titulaires de l'État

Jean DÉROCHE

Secrétaire général, Université Strasbourg 1 - Louis Pasteur

L'objet de cet exposé est de présenter les perspectives de mise en œuvre de la LOLF en ce qui concerne la prise en charge de la gestion de certains agents contractuels (chapitre 31-96) et en s'appuyant notamment sur le bilan des quatre établissements expérimentateurs dans ce domaine.

1. La déconcentration vers les établissements

Des informations ont été progressivement dispensées aux établissements sur la mise en œuvre de la LOLF.

La première source d'information réside dans les expériences des établissements expérimentateurs tels que l'Université Rennes I et l'INP Grenoble. Ces derniers ont présenté leurs méthodes de gestion de l'ex-chapitre 31-96, notamment aux secrétaires généraux d'universités. La gestion des contractuels faisait partie de leur cahier des charges.

La deuxième source d'information est le séminaire organisé par la DES le 4 avril 2005 au cours duquel la feuille de route 2006 a été présentée. La feuille de route correspond au cahier des charges de chaque établissement et en vue du passage à la LOLF. Jean-Marc Monteil et Monsieur Delacasagrande avaient encore un point de vue discordant à propos de la gestion des contractuels, à cette date.

La troisième source d'information est la circulaire du 18 août 2005 adressée aux recteurs d'académie puis aux universités. Cette circulaire contient de nombreuses fiches opérationnelles. Elle permet de prendre la mesure de la consistance réelle de la réforme. La fiche 9 bis traite des « Programmes "Formations supérieures et recherche universitaire" et "Vie étudiante" : la bascule paye au 1^{er} janvier 2006 ». La première partie évoque les questions de rattachement à une ou plusieurs actions des personnels rémunérés sur le budget de l'État. La deuxième partie traite du transfert des crédits de rémunération de certains agents non titulaires du budget de l'État vers les budgets des établissements. Le périmètre de la mesure est précisé : elle concerne notamment les moniteurs, les crédits de suppléance, les ATER, les lecteurs et les maîtres de langues. Les PAST et autres associés ne sont pas concernés. Par ailleurs, la circulaire explique deux points importants. D'une part, les crédits représentatifs des ARE font l'objet d'une délégation aux établissements. D'autre part, les indemnités seront prises en charge sur le budget de l'État pour les titulaires de droits ouverts avant le 1^{er} janvier 2006. Au-delà, la charge appartiendra aux établissements.

La quatrième source d'information est le projet de loi de finances 2006, qui confirme les précédentes dispositions. Le décompte des 133 316 ETPT concourant au programme 150 fait apparaître un mouvement négatif de 4 122 ETPT pour la détermination du Plafond d'Autorisation d'Emplois de ce programme. Il correspond à la prise en compte du transfert de la gestion de ces emplois de contractuels en direction des établissements. Ce mouvement du titre II vers le titre III représente un montant de 180,9 millions d'euros. En outre, 17 millions d'euros sont prévus au titre IV. Une clarification mérite d'être apportée sur le périmètre réel de la déconcentration. Celle-ci peut porter soit sur les emplois d'ATER, soit sur la population des ATER, y compris les nominations sur poste vacant d'enseignant-chercheur. En fait, la gestion concerne bien les seuls emplois d'ATER. Les autres agents sont pris en charge par l'État.



2. La mise en œuvre par l'Université Louis Pasteur

En principe, les dotations budgétaires à prévoir sont aisées à déterminer. Il n'y a pas de progression indiciaire sur la durée réglementaire du contrat. Pour les ATER à temps complet, l'indice 513 s'applique. Pour les ATER à mi-temps, il s'agit de l'indice 327.

Toutefois, la question du supplément familial de traitement (SFT) se pose toujours, puisqu'il s'agit d'un supplément aléatoire.

Surtout, il faut prendre en compte la question de l'indemnisation chômage. Toutes les catégories d'emplois déconcentrées ont statutairement une durée limitée dans le temps. Des ARE doivent donc être versées systématiquement en fin de contrat. Il faut s'interroger sur les bases sur lesquelles les crédits nécessaires seront accordés. En outre, les établissements cotisant aux ASSÉDIC se trouvent dans une situation particulière. Le Ministère devra en tenir compte.

Pour sa part, l'Université Louis Pasteur dispose d'une dotation de 16 ATER, 166 moniteurs et 2 lecteurs. Pour le budget 2006, elle a prévu une dépense de 1,7 million d'euros et une recette équivalente sur les crédits de fonctionnement à notifier par le Ministère. Le montant a été évalué à partir des dépenses de 2005. Les services ont examiné la situation individuelle des agents (SFT, temps de travail).

Trois questions restent à régler : la définition d'une procédure de négociation des enveloppes nécessaires à une réelle prise en charge des traitements et accessoires à servir aux intéressés ; la prise en charge des dépenses liées aux ARE ; l'établissement d'une procédure pour négocier avec le Ministère la prise en charge des surcoûts générés par une évaluation insuffisante des coûts réels de l'opération.

Stéphane ATHANASE

Direction des affaires financières, MENESR

1. Les catégories concernées par le transfert

Les catégories concernées par le transfert sont les moniteurs, les ATER et les contractuels. Certaines catégories spécifiques sont également concernées (répétiteurs de l'INALCO, maîtres de langue étrangère, crédits de suppléance).

Les établissements seront désormais les employeurs responsables de ces agents. Les crédits sont transférés parallèlement.

Les catégories exclues du transfert sont les élèves des écoles normales supérieures, les élèves de l'École nationale des chartes et les personnels associés.



2. Les crédits et l'effectif transférés

Un montant de 180,9 millions d'euros (auquel il convient d'ajouter 10,4 millions d'euros au titre de la taxe sur salaires) est transféré aux établissements pour assurer le paiement des salaires des agents transférés. L'intégralité des rémunérations sera imputée sur le budget de l'établissement, y compris les cotisations sociales et les primes. Le montant transféré comprend également les créations de postes de moniteurs pour la rentrée 2006.

Le transfert concerne 4 122 ETPT. Ce chiffre peut paraître faible, mais il ne prend pas en compte les moniteurs, qui sont comptabilisés comme des indemnités (et non comme des ETPT).

3. Les changements réglementaires

Le transfert s'accompagne de changements réglementaires. Les agents transférés ne sont plus recrutés pour le compte de l'État, mais pour les établissements publics eux-mêmes.

Actuellement, des agents titulaires sont recrutés soit sur la base de l'article L 951-3 du Code de l'éducation, auquel cas le président de l'université recrute au nom de l'État dans le cadre d'une délégation de pouvoir, par exemple pour les ATER, soit sur la base de l'article L 951-2, auquel cas les agents sont recrutés directement par l'établissement. Le transfert concerne les agents recrutés pour le compte de l'État, qui seront désormais des employés de l'établissement.

4. La situation des ATER

Les ATER sont actuellement rémunérés sur la section « enseignement supérieur » du budget du MENESR.

Ils se trouveront dans deux situations en 2006. La première concerne les recrutements d'ATER sur le budget de l'État à partir d'emplois vacants de titulaires. Cette pratique sera maintenue. Les ATER continueront d'être recrutés pour le compte de l'État.

La seconde situation concerne les ATER actuellement inscrits sur le chapitre 31-96. L'intégralité de la rémunération de ces agents est basculée sur le budget des établissements.

5. Les ARE

La circulaire du 18 août 2005 présente les trois cas de figure.

Le premier concerne les bénéficiaires d'ARE dont les droits auront été ouverts jusqu'au 31 décembre 2005. Dans ce cas, la procédure est inchangée. L'indemnisation sera assurée sur le budget de l'État.

Le deuxième cas de figure concerne les agents non titulaires recrutés sur le budget de l'État, comme les ATER. L'État prendra en charge les ARE, car il est l'employeur.

Le troisième cas concerne les agents non titulaires dont l'employeur est l'établissement, tels que les agents transférés au 1^{er} janvier 2006. Les établissements seront les employeurs. Ils assumeront donc les charges d'ARE sur leurs budgets lors de l'ouverture des droits.



Compte tenu de ces éléments, l'indemnisation à la charge des établissements en 2006 devrait être limitée. Elle concernera des agents qui pour la plupart devraient être au chômage à partir du 1^{er} septembre 2006.

Il faut noter que les établissements devront prendre en compte à son juste niveau le « risque » ARE non seulement pour les agents recrutés sur leur propre budget, mais également pour les agents non titulaires recrutés par le biais des rectorats. Par ailleurs, les crédits du titre II non utilisés pour payer des ARE pourraient être employés dans le cadre du titre III, conformément au principe de fongibilité asymétrique.

Enfin, les allocataires de recherche continueront d'être rémunérés par l'État. Les ARE seront donc imputées sur le budget de l'État.

6. Les modalités d'établissement des dotations

Le responsable du programme est le DES. C'est donc le DES qui établira les règles de mise en œuvre du transfert dans le cadre du dialogue de gestion. Les informations nécessaires aux établissements pour évaluer les rémunérations et pour préparer le budget 2006 sont présentes dans les rectorats et les TG. Les établissements peuvent donc faire une première évaluation. La notification sera effectuée en décembre.



Échanges avec la salle

Jean NARVAEZ, Université de Nantes

Selon une rumeur, les contrats d'ATER signés par les présidents en tant que représentants de l'État en septembre et octobre 2005 seraient repris en janvier par les présidents en tant que représentants de leur établissement. Qu'en est-il ?

Stéphane ATHANASE, Direction des affaires financières, MENESR

Deux cas se présentent. Il n'y a pas de changement pour les titulaires recrutés sur le chapitre 31-11, puisque l'État est employeur. Pour les titulaires recrutés sur le chapitre 31-96, les compétences sont transférées en même temps que les crédits. Les contrats passés pour des personnels rémunérés sur le titre III vont être repris par les établissements. Ce point sera précisé rapidement. Les textes sont en cours d'élaboration.

Jean NARVAEZ, Université de Nantes

Autrement dit, le 1^{er} janvier 2006, les établissements devront établir un nouveau contrat pour les ATER dont le contrat a été signé par le président en tant que représentant de l'État. La charge d'ARE sera donc assez élevée à partir du 1^{er} septembre 2006.

Pour notre part, nous avons pris contact avec le rectorat de Nantes. La charge de l'indemnisation représente 650 000 euros sur une année pleine. Or 75 % des ATER bénéficiant d'un ARE vont jusqu'au bout de l'indemnisation.

Stéphane ATHANASE, Direction des affaires financières, MENESR

Pour 2006, le débat sur la dotation sur le budget de l'État ou sur le budget de l'établissement est artificiel, car la logique est globale. Actuellement, l'État assure le paiement de l'ensemble des ARE. Les crédits destinés au paiement des ARE sont prévus dans le titre II du budget de l'État et sont pris en compte dans la masse salariale du programme 150. Le transfert de charges s'accompagnera d'un transfert de crédits du titre II au titre III, conformément au principe de la fongibilité asymétrique.

De la salle

Avez-vous réalisé une évaluation des crédits transférés ? Quelle est la règle de calcul ?

Stéphane ATHANASE, Direction des affaires financières, MENESR

La DAF a évalué le montant des crédits transférés du titre II au titre III. Les modalités pratiques de versement aux établissements et de calcul seront établies par la DES. Pour sa part, la DAF a cherché à réaliser l'évaluation la plus proche de la réalité. Elle a notamment tenu compte du fait que le coût de deux ATER à mi-temps est bien plus élevé qu'un ATER à temps plein. Une enquête a permis d'en avoir une connaissance fine.

De la salle

Comment avez-vous réalisé l'évaluation des crédits de suppléance ?

Stéphane ATHANASE, Direction des affaires financières, MENESR

Nous nous sommes appuyés sur le montant du crédit et sur l'effectif inscrits dans le Vert budgétaire. Le crédit final est légèrement supérieur au crédit inscrit dans ce document afin de se rapprocher de la réalité.

De la salle

Qu'en est-il pour le montant du crédit pour les IATOS et pour les charges de l'employeur ?



Stéphane ATHANASE, Direction des affaires financières, MENESR

Les crédits de suppléance ont été transformés en équivalents temps plein. Ce calcul a permis de déterminer les charges patronales.

Catherine VACHER, Université Bordeaux I

Les établissements cotisant aux ASSEDIC sont dans une situation particulière. L'État prendra en charge les frais en 2006. Au-delà, les ASSEDIC prendront-elles en charge l'indemnisation des ATER nommés sur l'ex-chapitre 31-96 ?

Stéphane ATHANASE, Direction des affaires financières, MENESR

Certains établissements ont recours ou souhaitent recourir aux ASSEDIC. Il faudra réaliser un bilan avantage-coûts, puisque l'assiette pour les ASSEDIC est plus large. Ce point devra être étudié avec la DES, notamment pour savoir s'il y aura une compensation.

Jean DEROCHÉ, Secrétaire général, Université Strasbourg 1 - Louis Pasteur

Le Ministère prendra-t-il en charge une part de cotisation correspondant à la couverture ASSEDIC de ces agents ?

Stéphane ATHANASE, Direction des affaires financières, MENESR

Je n'ai pas d'information sur ce point. La DES pourra vous répondre.

De la salle

La cotisation aux ASSEDIC est beaucoup plus faible que la provision qui doit être constituée pour payer les ARE. Il faut donc clarifier rapidement la situation.

Stéphane ATHANASE, Direction des affaires financières, MENESR

Seul le directeur du programme pourra vous donner des informations sur ce point.

Pascal BEAUREGARD, Université Montpellier 1

Quand disposerons-nous des informations permettant d'engager le dialogue avec la DES sur l'évaluation des coûts ? Il faut noter que la DES peut seulement disposer d'informations globales ; elle ne sera donc pas en mesure de chiffrer correctement le coût de la réforme.

Stéphane ATHANASE, Direction des affaires financières, MENESR

Les établissements ont déjà une connaissance des coûts sur le terrain. Il en est de même de l'administration centrale : le transfert a été réalisé en tenant compte de chaque catégorie de personnel et en reprenant les taux de cotisation appliqués par les établissements. Les taux sont homogènes pour l'ensemble des établissements.

De la salle

Quelles marges de discussion disposerons-nous une fois que les sommes nous auront été notifiées ?

Stéphane ATHANASE, Direction des affaires financières, MENESR

Le responsable de programme est mieux placé pour répondre.

De la salle

Quel système le Ministère mettra-t-il en place pour la prise en charge des charges patronales sur les heures complémentaires ?

Stéphane ATHANASE, Direction des affaires financières, MENESR

Il faut noter que le système est utilisé depuis 1975, même si ce n'est pas régulier. Des mesures de compensation ont même été prises : des mesures d'abondement du chapitre 36-11 ont permis aux établissements de prendre en charge les cotisations patronales sur leur budget. La mise en place de LOLF clarifie la situation. Des discussions ont eu lieu avec la Conférence des présidents d'université pour déterminer le niveau de la compensation des charges patronales. Le responsable de programme présentera la solution adoptée.



L'« esprit » de la LOLF : logique de performance des politiques publiques et management des RH

Karine GAMBIER

Chargée de domaine RH, département services, AMUE

La deuxième table ronde porte sur l'impact de la logique de performance sur les politiques publiques. La LOLF est en effet un levier qui devrait inciter fortement les établissements à s'emparer de la problématique de la gestion provisionnelle des emplois et des compétences et, au-delà, de la politique de management des ressources humaines. Après une présentation de Yves Chevalier, l'expérience de l'Université de Poitiers sera évoquée.

La LOLF, une réforme managériale

Yves CHEVALIER

Chef de service, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, Ministère de la Fonction publique

La LOLF n'aborde pas directement la question de la gestion des ressources humaines. Elle évoque seulement l'autorisation parlementaire des crédits et des emplois. Toutefois, la gestion en masse salariale constitue déjà un bouleversement par rapport aux pratiques actuelles. Surtout, la logique de gestion par la performance, qui se matérialise par le PAP et le RAP, concourt à en faire une question centrale. Tous les acteurs s'accordent à considérer que la qualité du management sera le critère essentiel qui conditionnera la réussite de la LOLF. La LOLF nécessite l'adaptation de certains processus et la prise en compte de la dimension managériale de la gestion du personnel.

1. L'adaptation de certains processus de gestion du personnel

Actuellement, la gestion statutaire et la gestion budgétaire sont partiellement imbriquées. Les autorisations sont en effet accordées par corps et par grade, conformément au régime de l'ordonnance de 1959. Désormais, même si le dispositif législatif et réglementaire relatif au statut des personnels n'est pas affecté par la LOLF, il n'y aura plus qu'un seul plafond d'emplois. Cette évolution est fondamentale. Elle entraîne un changement de nature de la notion de vacance d'emploi. Le gestionnaire pourra décider de pourvoir le poste par concours, par détachement ou par mutation interne. Il devra anticiper dynamiquement ces évolutions. Le lieu du pouvoir pour la définition de la structure des emplois se déplace donc du Parlement au gestionnaire.



En termes de processus, cette réforme impacte les procédures d'avancement de grade, qui sont actuellement conçues sur la base du pyramidage budgétaire. Comme ce pyramidage n'a plus de portée juridique, il a fallu introduire le dispositif de ratio promus/promouvables. Le décret n° 2005-1090 du 1^{er} septembre 2005 a introduit un mécanisme de concertation interministérielle qui limitera le nombre d'arrêts. Il faut noter que les corps gérés par les établissements publics ne sont pas encore pris en compte par le nouveau système.

Par ailleurs, la réforme impacte la gestion des positions statutaires, notamment les conditions de réintégration (réintégration en surnombre, à la première vacance, à la troisième vacance). Les autorités de gestion devront disposer d'outils de gestion tels que le SIRH afin d'objectiver les vacances. Elles devront objectiver la structure des emplois et être en mesure de satisfaire à leurs obligations vis-à-vis des agents. Un délai de prévenance minimal de trois mois a été institué en 2002 afin de faciliter l'anticipation. En outre, l'autorité pourra prévoir le retour d'un agent dès que celui-ci part en détachement. Il faudra fixer les règles du jeu.

2. Une évolution managériale majeure

La LOLF ne se traduit pas seulement par des textes. Elle entraîne des modifications profondes dans le système d'information et dans le management des agents. Il faut donc se fixer des objectifs stratégiques. Les responsables opérationnels et les responsables de programmes doivent avoir des leviers et des marges de manoeuvre pour être en mesure de satisfaire les objectifs qui leur sont assignés. Trois chantiers doivent être engagés dans ce cadre.

2.1. Une nouvelle étape de déconcentration

La déconcentration est ancienne. Michel Rocard l'avait initié avec la politique de renouveau du service public. Une charte de la déconcentration a été publiée en 1992. La loi de l'administration territoriale de la République a été votée. La déconcentration a souvent été pensée en termes juridiques et techniques. Pour la GRH, le Conseil d'État a expliqué en 1990 et en 1996 que la déconcentration ne pouvait intervenir pour les actes les plus importants du management que si l'effectif du niveau déconcentré était suffisant, en l'occurrence 50 personnes. Si ce n'est pas le cas, l'égalité de traitement des fonctionnaires d'un corps ne peut pas être respectée.

Dans la pratique, les établissements disposent rarement d'un tel effectif au sein d'un même corps. Le management ne peut donc pas être déconcentré. La jurisprudence du Conseil d'État s'appliquera tant que le nombre de corps n'aura pas été réduit. De ce fait, il faudra imaginer une déconcentration managériale. Le dialogue de gestion permettra de mettre en œuvre des processus permettant au gestionnaire d'intervenir, même si la gestion du personnel n'est pas formellement déconcentrée. Ce dialogue pourra se matérialiser dans des chartes de gestion des ressources humaines.

Les directions centrales joueront un triple rôle. Premièrement, elles s'inscriront dans le cadre d'une relation clients-fournisseurs avec tous les opérationnels. Elles agiront en tant que prestataires de service, notamment en matière de conseil juridique. Deuxièmement, elles assureront le pilotage stratégique. Troisièmement, elles joueront un rôle de régulation.



Il ne s'agit pas de centraliser, mais d'anticiper les évolutions à long terme. Les directions centrales auront besoin d'informations précises, ce qui suppose la mise en place d'infocentres sur les RH afin d'anticiper l'évolution des emplois et des compétences. Il y aura donc un nouveau partage de la fonction RH. Les décisions en matière d'emplois, d'avancement et d'indemnités seront prises sur le terrain, mais les sujets techniques pourront être traités à un échelon plus élevé dans des centres de services partagés.

2.2. Une GRH orientée vers la gestion des compétences

Dès lors que l'ensemble des responsables doit gérer des masses salariales, les compétences doivent être prises en compte. Les gestionnaires doivent réfléchir aux compétences nécessaires pour atteindre les résultats visés.

Une double démarche doit donc être engagée. D'une part, les gestionnaires doivent connaître les compétences disponibles dans les corps, notamment en élaborant des répertoires des métiers. Les ministères y travaillent. D'autre part, les gestionnaires doivent mettre en œuvre une GPEEC, c'est-à-dire réfléchir à l'évolution souhaitable et possible des compétences sur une durée suffisamment longue afin de faire un bon usage de la fongibilité.

Au-delà de son aspect prévisionnel, la gestion des compétences revêt un caractère très concret et opérationnel. Il s'agit de gérer les compétences de chaque agent afin de garantir son employabilité tout au long de la vie. Les choix de formation professionnelle ne doivent pas être effectués seulement par les agents. Les entretiens d'évaluation permettront de préciser ce point. Il faudra avoir une vision stratégique de la formation. Les formations dispensées par les prestataires de service devront être contrôlées.

2.3. Le suivi et la reconnaissance de la performance

La notion de performance ne doit pas être comprise dans son acception sportive. Il s'agit simplement de rendre compte de sa gestion, conformément à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme. Il s'agit en outre de définir des objectifs ex ante. Les objectifs les plus importants sont définis par les parlementaires, c'est-à-dire par les représentants de la Nation. La performance implique donc de mettre en place un management par objectif. Les objectifs devront être clairement explicités. Il faut noter que le fait de fixer des objectifs implique également de prévoir les moyens nécessaires. Ce système responsabilise les acteurs de la gestion publique. Des indicateurs permettront de s'assurer que les objectifs sont atteints. Un risque existe : les responsables peuvent chercher à atteindre les indicateurs et oublier les objectifs. Les indicateurs ne devront pas être analysés de façon trop littérale. Il s'agit simplement d'un outil permettant de comprendre les résultats.

La logique de performance conduit à s'interroger sur la reconnaissance des résultats. Le lien devra être plus explicite entre la performance et la rémunération. Des dispositifs existent déjà au niveau individuel (avancement différencié dans les échelons et dans les grades, régimes indemnitaires). La rémunération liée à la performance devra prendre la forme d'une modulation indemnitaire. Il devra s'agir davantage d'un investissement collectif que d'un investissement individuel, sauf pour certains cadres supérieurs, pour lesquels des objectifs individuels peuvent être fixés plus facilement. La reconnaissance devra être collective, car le travail est de plus en plus complexe et que la réussite repose sur la bonne coopération.

Il faudra également définir des règles pour que les gains de gestion ne soient pas totalement récupérés par le ministère des Finances. Il faudra d'ailleurs réformer les régimes indemnitaires, qui



sont actuellement très nombreux et très complexes. Le ministère de la Fonction publique réfléchit à un système de rémunération à « trois étages » : une rémunération indiciaire qui exprime le niveau de qualification ; une rémunération indemnitaire qui correspond aux exigences du poste ; une rémunération non reconductible liée à la gestion.

En conclusion, ces chantiers sont ambitieux. Ils devront être corrélés avec les progrès réalisés sur des outils de gestion. Le ministère de la Fonction publique travaille avec les autres ministères et avec les autres acteurs pour échanger les bonnes pratiques et pour repérer les blocages. Il s'agit de définir un système plus souple, tout en respectant les systèmes de carrières existants.



Échanges avec la salle

Boas EREZ, Université Bordeaux I

Pourquoi faut-il identifier les actions au niveau de la paye ? Cela peut se comprendre au niveau du reporting, mais pas au niveau de la paye.

Yves CHEVALIER, Chef de service, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, Ministère de la Fonction publique

Actuellement, les systèmes d'informations sont insuffisants pour réaliser une gestion optimale. Il en est de même pour les systèmes de gestion de la paye, celle-ci s'effectuant actuellement en deux étapes (ordonnateur et comptable). Les règles sont complexes. Certains agents ne sont pas payés par leur employeur réel. Pour des raisons de simplification, il a paru préférable de rattacher une personne à une seule action pour procéder aux opérations de paye.

Cette question n'est pas centrale. L'essentiel est de faire apparaître la vérité des coûts afin d'explicitier la performance de chacun. La LOLF a établi trois types de comptabilité : une comptabilité générale, une comptabilité budgétaire et une comptabilité d'analyse des coûts. Celle-ci est moins pointue qu'une comptabilité analytique, mais l'idée est la même. Il s'agit d'imputer à chaque unité ses coûts réels. Si une personne est détachée ou mise à disposition dans un service, le coût doit apparaître dans le budget de ce service. Cela permet de connaître le nombre réel d'ETPT utilisé pour atteindre le résultat.

Quoi qu'il en soit, 2006 sera une année de rodage. La paye de chaque salarié sera donc rattachée à une seule action, même s'il travaille sur plusieurs actions.

De la salle

Comment les services pourront-ils gérer la réintégration imprévue des agents, notamment lorsqu'ils ne sont pas issus de l'établissement ?

Yves CHEVALIER, Chef de service, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, Ministère de la Fonction publique

Un agent a un droit absolu à réintégration, mais cette réintégration est limitée au grade et non au service ou à l'établissement. Malgré tout, ce droit entraîne des difficultés de gestion. C'est la raison pour laquelle il faudra fixer des règles du jeu entre les établissements et la DRH nationale. Si la DRH impose une réintégration à un établissement, ce dernier devra bénéficier d'une compensation. Il faudra également contractualiser les relations avec les agents en détachement dans le cadre d'une gestion des carrières mieux pensée. Il n'y a pas de réponse réglementaire. Les discussions peuvent néanmoins être formalisées dans un cadre contractuel.



Expérience de l'Université de Poitiers sur les leviers de la performance et la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEEC)

Bernard CONTAL

Secrétaire général de l'Université de Poitiers

Depuis quelques années, plusieurs établissements ont mis en œuvre des expériences dans le domaine de la GRH. L'originalité de l'expérience de Poitiers réside dans la mise en place de projets de service. Avant de les évoquer, il convient de présenter le projet global GRH.

1. La mise en œuvre du projet GRH

Une première question s'est posée : en quoi une gestion des ressources humaines peut-elle différer d'une simple gestion des personnels ? Il suffit alors de préciser l'objectif d'une GRH : mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, bien connaître les besoins, assurer la meilleure adaptation des personnels à leur poste.

Le projet GRH, a été engagé en 2000.

1.1. Un environnement favorable

Il faut d'abord noter qu'un environnement favorable est indispensable pour réaliser une expérience dans le domaine de la GPEEC. Un soutien politique fort est en effet nécessaire pour lancer un projet de GRH, car les difficultés rencontrées sont nombreuses. Trois personnes ont joué un rôle central : le président, le secrétaire général et la directrice des ressources humaines.

1.2. Les étapes du projet

La première étape a consisté à réaliser le bilan de l'existant. Il est apparu essentiel de partir de l'individu. Autrement dit, l'agent est au centre de la GPEEC.

Une fiche de poste devait être rédigée pour chaque agent à la suite d'un entretien professionnel.

L'Université a fait appel à un conseil externe, qui a apporté un éclairage indépendant et un soutien pour le démarrage du projet. Un séminaire a permis de sensibiliser les cadres au projet.

1.3. L'entretien professionnel individuel (EPI)

Un référentiel des métiers était déjà en cours de mise en place. Il s'agissait de Referens, qui présente les activités et les compétences pour chaque emploi. Un logiciel permettant d'élaborer les fiches de postes a été construit sur la base de REFERENS.

Il faut noter que l'Université n'a pas utilisé le terme « évaluation » pour les entretiens, car cela aurait pu être mal perçu. L'intitulé « entretien professionnel individualisé » a donc été choisi. Cet entretien a permis de mesurer l'écart entre les compétences requises par le poste et les compétences de l'agent, telles qu'il les a constatées lui-même. Le processus a été assez long. Tous les entretiens n'ont pas été réalisés.

La rédaction des fiches de poste a été effectuée par le biais de l'application s'appuyant sur Referens. Cette première saisie a permis de préciser les missions du service et de l'agent. Il faut noter qu'il est



difficile de décrire précisément un poste. Il ne s'agissait pas de recopier les données de Referens, mais de connaître la réalité du poste. Cela explique l'intérêt de l'EPI.

Après l'entretien, des propositions de formation pouvaient être formulées aux agents.

Cette première expérience a apporté de nombreuses informations, mais il est apparu nécessaire d'aller plus loin et de connaître non seulement les agents, mais également les activités des services. . C'est la raison pour laquelle les projets de service ont été mis en œuvre.

2. Les projets de service

Annick BOUCHAUD

Directrice des ressources humaines de l'Université de Poitiers

Les projets de service constituent une nouvelle étape dans la démarche de GPEEC.

2.1. Les objectifs des projets de service

Trois objectifs sont poursuivis : passer d'une démarche centrée sur l'individu à une démarche plus collective ; apprendre à travailler différemment à partir d'objectifs conduisant à l'évaluation dimension désormais prise en compte dans la GRH ; impliquer les agents.

La mise en place de la GPEEC a consisté à identifier les métiers et les compétences actuels, dans la continuité des EPI. Il s'agissait notamment de mesurer les écarts entre les compétences actuelles et les besoins.

Les projets de service ont permis de clarifier les missions et les activités des services, notamment au regard du projet d'établissement et de mesurer les écarts. par exemple il peut apparaître que certains services n'assurent pas certaines de leurs missions et qu'à l'inverse, certaines de leurs activités ne sont pas en cohérence avec leurs missions.

Les projets de service ont également permis de définir les objectifs d'évolution de chaque service.

Enfin, les projets de service doivent permettre d'améliorer le pilotage et de mobiliser les services

2.2. La démarche

La démarche a été pragmatique. Après une phase d'expérimentation dans certains services (l'agence comptable, le service immobilier et une UFR) en 2003, les projets de service ont été généralisés en 2004. L'expérimentation a permis d'éviter certains écueils et de faciliter l'accompagnement.

La démarche a également été participative. Les agents sont au cœur de la démarche. Les objectifs ont été élaborés collectivement.

La démarche comprenait plusieurs étapes. La première a consisté à analyser l'existant avec les agents. Cela a permis de dégager les points forts et les points faibles des activités (et non les points forts et faibles des agents). Ensuite, il a fallu créer le référentiel des missions et activités du service et comparer les missions avec les activités réelles. L'étape suivante a consisté à définir des objectifs d'évolution. Il faut noter que les objectifs ne devaient pas être fixés dans l'absolu, mais être inscrits dans un plan opérationnel. Il fallait également définir les moyens permettant d'atteindre les objectifs.



Cela a permis de lever les ambiguïtés. Il y a donc eu des échanges avec les services avant de rédiger le projet de service. Certains projets de service établis par la direction seule contiennent seulement des objectifs stratégiques et ne sont pas opérationnels. Ils ont dû être révisés avec les personnels du service.

Quant à la mise en œuvre, un séminaire de lancement a été organisé en février 2004. L'ensemble des responsables ont été invités. Ensuite, des groupes fonctionnels (finances, scolarité, personnel, relations internationales, recherche) ont été mis en place. Ils regroupent des agents des composantes et des services centraux et permettent d'examiner les procédures sur des domaines communs. Ils permettent de développer les bonnes pratiques. Par ailleurs, la DRH a accompagné la démarche dans les composantes. Il a fallu expliquer ce qu'était un « service », notamment dans les composantes scientifiques. Un consultant a suivi la démarche depuis le début de l'expérimentation. Il était présent au séminaire et lors de quelques réunions de bilan ultérieures. La présence des membres du groupe expérimental lors des réunions a été très positive, car ils avaient eu les mêmes préoccupations ou difficultés que leurs collègues. Enfin, des plaquettes d'informations ont été diffusées à tous les agents et des outils ont été mis à disposition sur l'intranet pour faciliter la réalisation des bilans et des comparaisons.

La démarche a été réalisée avec les représentants du personnel. Ceux-ci ont été satisfaits de la dimension collective et opérationnelle du dispositif.

2.3. Les entretiens de positionnement

Après avoir travaillé sur l'individu avec IEPI et sur le collectif avec les projets de service, l'Université s'est à nouveau centrée sur l'individu. La campagne d'entretiens a été reprise. Il s'agit désormais d'entretiens de positionnement. Ils portent non seulement sur le positionnement par rapport à Referens, mais également sur le positionnement des agents par rapport au projet de service. Les objectifs de service sont déclinés et individualisés en plan d'opérations pour chaque agent.

Ce dispositif permettra de mieux gérer les compétences et de mieux évaluer les agents. Les projets de service et les EPI permettent en effet de disposer d'éléments sur les métiers, les compétences, les besoins de formation et les projets professionnels. Ces éléments sont croisés avec les données des bases de gestion du personnel et de la paye. L'Université dispose ainsi d'une vision globale de la situation.

3. Conclusion

Bernard CONTAL

Secrétaire général de l'Université de Poitiers

Au terme de la mise en œuvre de ces projets de service, l'Université dispose de l'ensemble des éléments qui permettent de définir des objectifs pour l'ensemble des agents et des services. Il est également possible de mieux gérer les compétences.

Le travail collectif a été essentiel pour réussir une telle démarche. Il fallait réunir l'ensemble des compétences. Il fallait également disposer d'un soutien politique fort.

Le projet a été mis en œuvre indépendamment de la LOLF, mais les objectifs sont désormais croisés.



En effet, les objectifs mis en œuvre dans le cadre du projet d'établissement ont conduit à définir les axes stratégiques arrêtés au budget, correspondant globalement aux programmes de la LOLF. Le travail réalisé dans le cadre des projets de service a permis d'enrichir les fiches de postes des agents en indiquant pour chacun leur part dans la réalisation des objectifs du service. Ainsi, les objectifs des services étant issus du projet d'établissement, ils sont aussi en lien aux objectifs définis dans le cadre du budget LOLF.

Aujourd'hui, 40 % des entretiens de positionnement ont été réalisés. La nouvelle procédure d'évaluation devrait accélérer le processus. Il faut toutefois veiller à ne pas avancer trop rapidement. Dans certains services, le projet a été rédigé par le responsable lui-même, sans consultation de ses personnels, ce qui ne peut pas être validé. Il est important de retenir que l'intérêt du processus repose sur la participation des agents. C'est une étape incontournable. Enfin, à titre de conclusion, dans le prolongement des projets de service, dans le prolongement de l'évaluation et comme la politique indemnitaire a été évoquée, il y aurait sans doute lieu de réfléchir aux moyens en général permettant d'intéresser les agents qui s'investissent plus que d'autres.

Échanges avec la salle

Karine GAMBIER, Chargée de domaine RH, département services, AMUE

Quel est le rapport entre le projet d'établissement et les projets de service ?

Bernard CONTAL, Secrétaire général de l'Université de Poitiers

Les projets de service ne peuvent pas être conçus en dehors d'un projet d'établissement. Les objectifs des projets de service doivent en effet faire référence au projet d'établissement.



Les impacts de la LOLF sur le système d'information : nécessités et perspectives

Les perspectives d'évolution du système de GRH

David RONGEAT

Responsable du pôle intégration, département édition/intégration, AMUE

L'objet de cette présentation est de montrer l'importance du système d'information pour mettre en œuvre la LOLF.

1. Le système d'information et la LOLF

1.1. Le système d'information (SI)

L'importance du système d'information a été soulignée à plusieurs reprises. Le système d'information est un ensemble de ressources organisées. Il ne se limite pas aux seules technologies de l'information, mais comprend aussi les fonctions, les procédures, les acteurs et les modes de gestion. L'objectif d'un SI est de recueillir, de stocker, de traiter et de diffuser des informations structurées. Le SI est à la fois un outil et un ensemble de ressources à gérer.

Il convient d'assurer un dialogue entre les spécialistes des domaines de gestion et les experts du SI pour construire un SI finalisé et utile. Le SI est un système vivant. Il doit évoluer en fonction de facteurs d'évolution externes (normes, législation...) et internes (changements de périmètre, évolution des métiers...) et avec l'obsolescence des technologies.

Le SI doit permettre de résoudre des enjeux stratégiques et des enjeux plus opérationnels. Les systèmes actuels permettent de répondre à différents niveaux d'objectifs (documentation, transmission d'informations, consolidation de données, fourniture d'indicateurs, pilotage...). Le bon fonctionnement du système nécessite la participation des acteurs aux différents stades, de l'élaboration à la maintenance.

1.2. La LOLF

La LOLF a une problématique transversale. Elle mobilise les différents acteurs de l'établissement et du Ministère. La LOLF crée de nouveaux flux d'informations. La connaissance précise des besoins est nécessaire pour adapter le SI, surtout lorsque les acteurs sont nombreux. La mise en place d'établissements expérimentateurs a répondu à un souci d'analyse et de collecte de ces besoins.

Une grande implication des acteurs est nécessaire pour faire évoluer les SI. Compte tenu de l'enjeu, de la taille du SI et de l'environnement complexe, la mise en œuvre de la LOLF nécessite de mobiliser les différentes compétences métiers de l'Agence à chaque phase (élaboration, mise en œuvre, évolution et maintenance des SI). Les adaptations sont nécessaires pour une bonne gestion de la LOLF au niveau des établissements.



2. Les perspectives d'évolution générales

2.1. APOGÉE

APOGÉE permet de gérer la formation et la vie étudiante. Une nouvelle version sera déployée fin juin 2006 dans les établissements. Elle permettra de prendre en compte de nouvelles informations, nécessaires pour la construction des indicateurs. Des fonctionnalités pour la gestion de la charge d'enseignement seront également ajoutées.

2.2. NABUCO

Dans le domaine de la gestion financière et comptable, le projet ABCDE vise à remplacer NABUCO. La réflexion est en cours. Il faut élaborer, tester et déployer une nouvelle solution. En attendant, NABUCO fera l'objet d'une maintenance minimale. Les évolutions seront limitées. Les sites expérimentateurs n'ont pas fait d'alerte sur NABUCO. Il n'y a eu pas de blocage particulier au cours de l'expérimentation. Par ailleurs, des études sont en cours pour élaborer une stratégie d'évolution du SI sans révolution de NABUCO. Il s'agit d'implanter la multi-imputation et la ventilation a posteriori.

2.3. ASTRE

Le 18 novembre, un courrier a été envoyé aux correspondants et utilisateurs d'ASTRE pour signaler les difficultés rencontrées avec les fournisseurs du progiciel (problèmes de qualité et de respect du calendrier des évolutions).

Le courrier évoque également la situation des trois chantiers autour d'ASTRE. Le premier est le projet « Version 2 » d'ASTRE. L'enseignement supérieur revient au standard : les établissements d'enseignement supérieur auront la même version d'ASTRE que les autres établissements. Ce projet est un prérequis pour les deux projets suivants. Le deuxième projet est l'interface entre HARPÈGE et ASTRE, qui doit permettre de synchroniser les informations. Le déploiement ne pourra être réalisé qu'au printemps 2006, lorsque l'interface aura une qualité suffisante. Le dernier projet est la réforme de la DADS-U, qui est prévue début janvier 2006. Des séminaires d'accompagnement seront organisés pour accompagner la mise en place de la DADS-U.

3. ASTRE

Christian SOULÉ

Chef de produit ASTRE, département édition/intégration, AMUE

3.1. Le paramétrage des nouveaux agents (ex-chapitre 31-96)

Le paramétrage des nouveaux agents a été testé dans trois établissements expérimentateurs. L'Agence leur a fourni un paramétrage afin qu'ils puissent gérer la paye selon les principes de la LOLF. Le paramétrage s'est avéré satisfaisant. Il a donc été généralisé pour qu'il puisse être repris dans tous les établissements.

3.2. Multi-actions

Concernant la prise en compte multi-actions, il faut noter qu'ASTRE fonctionne par destination. Il est donc possible de faire un parallèle avec les actions. Deux problématiques sont apparues. La première concerne les indiciaires, c'est-à-dire les agents qui ont une rémunération principale. Dans ce cas, un taux d'affectation permet une prise en compte multi-actions. La répartition sera automatique. La seconde problématique concerne les agents payés sur les rémunérations accessoires, c'est-à-dire les agents pour qui les éléments de paye sont des éléments variables. Dans ce cas, la gestion multi-



actions impose de générer autant d'éléments de paye que d'actions. La prise en compte du taux d'affectation sur les éléments variables ne peut se faire que manuellement.

3.3. PAP et RAP

En 2005, le Ministère a mené une action auprès des établissements pour mettre en place le socle des indicateurs du PAP. Des outils ont été développés et diffusés dans la plupart des établissements. Un groupe de travail réfléchira début 2006 pour proposer des outils destinés à faciliter le reporting des établissements.

4. HARPÈGE

Thierry AUDRAIN

Chef du produit HARPEGE, département édition/intégration, AMUE

Les processus en cours sont complexes. Il en est de même pour la mise en œuvre des outils de gestion associés aux processus. Il faut coordonner les différentes actions de l'Agence et du Ministère pour que les outils soient cohérents. Le programme de travail 2005-2008 a trois objectifs.

4.1. Vers une meilleure intégration d'HARPÈGE dans les SI des établissements

Il faut améliorer les échanges entre HARPÈGE et les applications des établissements. Il s'agit de mettre en place des interfaces permettant une meilleure cohérence du système. Il faut une interface pour la paie sur le budget de l'établissement et une autre pour la paie sur le budget de l'État. Des réunions ont été organisées avec les établissements afin d'anticiper la problématique de la cohérence.

4.2. Adapter les outils aux nouvelles contraintes de la LOLF

La réponse doit être adaptée aux différents objectifs de la LOLF. Les fiches d'activité doivent évoluer afin d'améliorer le suivi de l'activité des agents. Cela explique la mise en place d'une version HARPEGE-LOLF pour la fin du premier trimestre 2006. D'autres évolutions plus ponctuelles seront mises en œuvre par la suite en fonction des nouveaux besoins qui apparaîtront.

4.3. Doter les établissements d'outils pour le pilotage

Les nouveaux outils doivent permettre de produire des indicateurs pour le pilotage de l'établissement et pour le pilotage national. Il faudra rendre possible l'extraction des données d'HARPÈGE afin que les indicateurs soient directement fondés sur les données de la GRH. Les outils doivent également contribuer à la production d'indicateurs transverses. La réflexion est en cours.



Échanges avec la salle

Marylène OBERLE, Université Strasbourg I

Avez-vous l'intention de travailler avec la société CEGAPE pour le produit Winpaie ? Certains établissements d'enseignement envisagent d'acquérir ce produit compte tenu de l'inexistence des données salariales sur la partie paye.

David RONGEAT, Responsable du pôle intégration, département édition/intégration, AMUE

Nous avons été informés de ce problème et nous l'avons évoqué lors du dernier conseil d'administration. Des établissements ont souhaité connaître la position de l'Agence à propos des relations avec les éditeurs. Ils se demandent si l'Agence peut les aider à travailler efficacement avec les éditeurs. Cette question renvoie aux relations entre l'Agence et les éditeurs privés. Une cellule de la Direction de la recherche de l'enseignement supérieur est spécialisée dans la négociation et l'acquisition de logiciels pour les établissements. L'Agence ne peut pas entrer en confrontation avec cette cellule. Elle ne peut donc pas apporter de réponse dans l'immédiat. Pour le reste, l'Agence ne devrait pas travailler avec CEGAPE à court terme, car il s'agit d'un éditeur privé et qu'il faut respecter certaines procédures. Néanmoins, elle va réfléchir à la problématique de Winpaie, car il faut tenir compte du fait que certains établissements l'utilisent.



Conclusion

Guy LE VAILLANT

Directeur du département des services, AMUE

Éric Esperet, délégué général de la Conférence des présidents d'université, vous présente ses excuses. Il devait conclure ce séminaire, mais il se trouve en convalescence.

1. Les deux objectifs du séminaire

Comme il ressort de la lecture du programme, ce séminaire avait un double objectif.

Le premier consistait à éclairer les établissements sur les différentes approches de gestion des ressources humaines soulevées par la LOLF. À court terme, il faut se concentrer sur la gestion budgétaire et la gestion des moyens. Néanmoins, la LOLF doit également être vue comme un processus qui permet de dépasser le cadre de la gestion courante et d'adopter une gestion plus prospective et plus qualitative des ressources humaines.

Le deuxième objectif du séminaire était de partager les approches des directions ministérielles et des établissements sur les liens entre la LOLF et la GRH. Les débats ont montré que la LOLF est porteuse d'une redéfinition des rôles de l'ensemble des acteurs. Le Parlement accroît ses compétences avec la JPE. Les ministères et les responsables de programmes ont de nouvelles obligations vis-à-vis du Parlement. Ils doivent établir un nouveau mode de relation avec les opérateurs. Il y a un nouveau partage de la fonction RH, notamment à propos de la gestion des emplois et des moyens. Enfin, les établissements ont un nouveau rôle. La LOLF est porteuse de libertés nouvelles, mais également de responsabilités plus importantes. Les établissements se trouvent dans un contexte complexe, car la réforme est nationale et qu'il faut tenir compte du cadre statutaire.

2. Les quatre apports du séminaire

Les apports du séminaire peuvent être soulignés selon 4 axes..

- Premièrement, la question de l'organisation des directions des ressources humaines est posée. Il faut réfléchir d'une part à la centralisation et à l'intégration de la gestion et de la paye et d'autre part aux modes de collaboration entre les DRH et les directions des services financiers.
- Deuxièmement, il faut répondre au besoin d'expertise. Il faut acquérir une expertise en matière de gestion de la masse salariale.
- Troisièmement, il faut mettre en œuvre une gestion prévisionnelle et pluriannuelle des emplois et des compétences. Cette gestion doit s'inscrire dans le cadre des objectifs de l'établissement. En outre, il faut fixer des règles de renouvellement des emplois, car les départs en retraite seront très nombreux au cours des prochaines années.
- Quatrièmement, la cohérence doit être plus importante entre les systèmes d'information de l'État et ceux des établissements.



En conclusion, le nouveau partage de la fonction RH conduira à un renforcement de l'importance de cette fonction dans les établissements.

La troisième journée du cycle sera centrée sur la LOLF et le pilotage (contrôle de gestion, dialogue contractuel entre les établissements et l'État).



Troisième volet :

LOLF et pilotage

mardi 21 mars 2006



TABLE DES MATIERES

Ouverture.....	98
Jacques BERNARD <i>Directeur de l'AMUE</i>	
Simon LARGER <i>Chargé de domaine finances, Département Services, Chef du Projet LOLF, Amue</i>	
Sibylle ROCHAS <i>Chargée de mission aide au pilotage, Département Services, Amue</i>	
La LOLF : une réforme de l'Etat	100
Jean-Marc MONTEIL <i>Responsable des programmes, Directeur de l'enseignement supérieur, Ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche</i>	
1. L'efficacité et la performance	100
2. L'efficience.....	100
3. La soutenabilité budgétaire	101
4. La justification au premier euro	101
5. La certification des comptes.....	101
Echanges avec la salle.....	102
La LOLF, un renouveau des relations Ministère/Etablissements	103
Évolution de la contractualisation, du dialogue de gestion et des modalités de financement.....	103
Éric PIOZIN <i>Sous-directeur de l'organisation et des moyens, Direction de l'Enseignement supérieur, MENESR</i>	
1. La question du niveau de financement	103
2. L'origine des financements	104
3. La répartition des financements versés par l'État	104
4. Les nouvelles pistes de réflexion	105
Isabelle ROUSSEL <i>Sous-directrice de la politique contractuelle, Direction de l'Enseignement supérieur, MENESR</i>	
1. Apports et limites de la politique contractuelle	105
2. Vers un nouveau contrat intégrant la logique de la LOLF.....	106
Échanges avec la salle.....	108
Évaluation et indicateurs dans le secteur de la recherche.....	109



Anne GIAMI

Sous-directeur de la recherche universitaire, Direction de la recherche, MENESR

1. Le rôle de l'évaluation 109
2. Méthodes et types d'évaluation..... 109
3. L'évaluation : un élément essentiel du pilotage et du financement par l'État de la recherche universitaire 110
4. L'exemple du programme 172..... 111

La LOLF et le pilotage stratégique des établissements.....112

Sibylle ROCHAS

Chargée de mission aide au pilotage, Département Services, Amue

La préparation du projet d'établissement et du contrat au sein de l'établissement : changements induits par la mise en place de la LOLF113

Paul JACQUET

Président de l'Institut national polytechnique de Grenoble (INP Grenoble)

1. Présentation de l'établissement et premiers pas « lolfiques » 113
2. Stratégie, pilotage et performance au sein de l'INPG 113
3. Méthode de management 113
4. Les éléments de prise de décision..... 114
5. La LOLF : une progression à envisager dans le temps 114
6. LOLF et pilotage : le projet d'établissement à l'épreuve du Contrat quadriennal 2007/2010..... 114
7. Intérêts, limites et perspectives 115
8. Les indicateurs à l'épreuve du Projet d'établissement 2007/2010..... 115
9. Conclusions : l'avenir 115

Échanges avec la salle.....116

Le bilan et la préparation du projet : impacts de la LOLF sur l'organisation de l'établissement.....118

Rénald CARUANA

Chargé de mission, Université Montpellier 2

1. Présentation de l'établissement et du projet d'établissement..... 118
2. Une structuration plus cohérente 118
3. Les responsabilités..... 119
4. Validation des indicateurs 119

Échanges avec la salle.....120

Le suivi de la réalisation du projet d'établissement : mobilisation et organisation dans l'établissement, rôle du service des statistiques et pilotage122

Annie CHEMINAT

Chargée de mission évaluation, Université Louis Pasteur Strasbourg 1



Jean DEROCHE

Secrétaire Général, Université Louis Pasteur Strasbourg 1

Anne-Fabienne MALET

Service Statistiques et Évaluations, Université Louis Pasteur Strasbourg 1

1. Présentation sommaire de l'établissement 122
2. La nécessité de renforcer les pratiques d'auto-évaluation 122
3. La collecte des données et l'élaboration d'indicateurs fiables 122
4. Le choix des indicateurs 123
5. Le rôle du chargé de mission évaluation 123
6. Une mission assumée par une équipe 124
7. La LOLF et l'auto-évaluation 124

Échanges avec la salle125

La LOLF au cœur du système d'information126

Pilotage, base de données, système d'information : nécessités et perspectives126

David RONGEAT

Responsable du Pôle Intégration, Département Édition/Intégration, Amue

1. Incidences de la LOLF sur le système d'information 126
2. Évolutions des applications nationales 127

ÉCHANGES AVEC LA SALLE128

Conclusion générale129

Yannick VALLEE

Premier Vice-président de la Conférence des Présidents d'université



Ouverture

Jacques BERNARD

Directeur de l'AMUE

Le séminaire « LOLF et pilotage » constitue la troisième étape de notre cycle d'échanges sur la LOLF, après les journées sur la LOLF et gestion financière et comptable et LOLF et gestion des ressources humaines, dont les comptes rendus sont disponibles sur www.amue.fr.

La problématique du pilotage apparaît essentielle dans le contexte de la LOLF et de la réforme de la gestion publique. Alors qu'il nous faut passer d'une logique de dépense publique peu soucieuse de la réalisation de ses objectifs à une logique d'analyse des résultats obtenus par rapport à des objectifs définis a priori, le pilotage trouve tout son sens. Processus en trois temps, il doit en effet permettre :

- la définition de priorités, d'objectifs et d'actions concrètes à entreprendre ;
- l'identification d'indicateurs, de valeurs cibles visant à réaliser ces objectifs ;
- la mise en place d'outils permettant le suivi des indicateurs, notamment sous forme de tableaux de bord.

Le programme d'action de l'Amue pour l'année 2006 est très largement orienté vers la mise en place du dispositif de pilotage, avec l'adaptation des outils de gestion et de production d'indicateurs ou encore l'engagement dans un travail de réflexion sur la comptabilité analytique. En outre, les divers cycles d'informations et d'échanges au bénéfice des Présidents et des élus d'université sont axés sur ces évolutions. Ils sont complétés par une offre de séminaires méthodologiques sur le pilotage.

Simon LARGER

Chargé de domaine finances, Département Services, Chef du Projet LOLF, Amue

Le programme de la journée s'organise en quatre temps : l'Etat, la relation Etat-Opérateur, l'opérateur lui-même et, enfin, son système d'information.

Ce matin, grâce à l'intervention de Jean-Marc Monteil, nous allons aborder le premier sujet : nous interroger sur l'introduction par la LOLF d'une réforme de l'État lui-même – au niveau central et dans ses rapports entre exécutif et législatif – et sur les problématiques particulières liées à notre Ministère.

Ensuite, nous nous intéresserons à la façon dont cette réforme invite ledit Ministère à repenser la relation avec ses opérateurs. En effet, si, par la loi organique, l'État est rendu comptable de ses résultats devant la représentation nationale, les politiques publiques du Ministère sont mises en œuvre par des personnes morales distinctes, sur lesquelles pèsent la responsabilité du résultat.

Le pilotage de l'État-tutelle sur ces opérateurs doit donc se réorganiser, par une approche nouvelle de la définition des objectifs et de leur évaluation - autour de la question du contrat - et de la répartition des financements. Isabelle Roussel et Éric Piozin nous présenteront l'évolution de la contractualisation et de son financement sous l'effet de la LOLF. Enfin, Anne Giami reviendra sur le cas particulier de la recherche.



Sibylle ROCHAS

Chargée de mission aide au pilotage, Département Services, Amue

L'après-midi, grâce aux témoignages de représentants d'établissements (INPG, Montpellier 2, Strasbourg 1), nous verrons comment la LOLF peut être un levier de changement pour développer une culture d'évaluation et de responsabilisation, comment les Présidents et les équipes de direction s'emparent de la LOLF pour renforcer leur pilotage stratégique et renforcer de ce fait leur autonomie.

Enfin, si la LOLF introduit des interrogations techniques sur les outils auxquelles David Rongeat apportera des réponses, elle peut être avant tout, selon Yannick Vallée, un instrument politique, véritable outil d'aide au pilotage de l'établissement.



La LOLF : une réforme de l'Etat

Jean-Marc MONTEIL

Responsable des programmes, Directeur de l'enseignement supérieur, Ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Indépendamment de la représentation populaire, l'Enseignement supérieur a connu de grandes évolutions culturelles, au sein desquelles s'inscrit la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF). Au fléchage ministériel admis s'est en partie substituée la revendication à la globalisation des moyens, qui n'est pas une simple répartition de l'enveloppe budgétaire mais bien plutôt une transformation des établissements. Ces derniers peuvent désormais être initiateurs de leur politique et y affecter des moyens avec une efficacité accrue. Les évaluations effectives et publiques des cursus de formation et de leurs résultats, longtemps inconcevables, ont à présent toute leur place à l'université. Le rapport intériorisé de subordination de l'université vis-vis des organismes de recherche s'est partiellement transformé en un plus grand dialogue et en une responsabilité plus forte des équipes de direction et des équipes scientifiques à l'endroit des projets, désormais portés collectivement.

Dans ce contexte, la LOLF vient à point nommée, dans la mesure où elle correspond à une nécessité d'évaluation des politiques publiques. La représentation nationale, qui a voté cette loi à la quasi-unanimité, a décidé de se saisir de cette évaluation de manière durable. En tant qu'opérateurs publics, nous avons la responsabilité de rendre compréhensibles notre action et ses résultats aux observateurs extérieurs et aux citoyens, afin que le caractère indispensable de l'enseignement supérieur pour le développement économique, social et culturel du pays ne puisse être remis en question.

C'est pourquoi, me semble-t-il, la dimension technique de la LOLF et les cinq points développés ci-après ne doivent pas faire en oublier la dimension éminemment politique.

1. L'efficacité et la performance

La mesure de l'efficacité et de la performance de l'établissement ne peut se faire sans la mise au point d'un espace de comparaison indiscutable. De surcroît, si le taux d'insertion des élèves de l'École Centrale et le taux d'échec aux examens des premiers cycles d'université fournissent des instruments de mesure de performance indiscutables, on ne peut néanmoins séparer l'efficacité de l'efficience.

2. L'efficience

L'efficience correspond à la performance rapportée aux conditions de cette performance. Elle introduit un univers relatif de comparaison faisant intervenir de nouveaux critères et elle permet l'analyse des conditions dans lesquelles la performance est réalisée. On s'intéresse alors aux parcours personnels des étudiants, à leur trajectoire socio-économique et culturelle. Le manque de succès universitaire en premier cycle s'explique alors par la forte présence d'étudiants issus de filières de baccalauréat professionnel (14 à 16 % des inscrits), peu préparés à suivre ce type d'études. Il est donc essentiel de compléter la mesure de la plus-value d'un établissement scolaire par des indicateurs d'efficience et de rapporter un projet d'établissement aux conditions de sa mise en œuvre. L'auto-évaluation, associée



à des composantes évaluatives externes, doit prévaloir dans cette construction d'une représentation objective de l'établissement.

3. La soutenabilité budgétaire

Cette démarche de mesure doit également s'inscrire dans une pluri-annualité. Il est alors nécessaire de poser des questions de soutenabilité budgétaire des projets, dans une perspective globalisée et dans un temps long. La globalisation, à la différence du fléchage ministériel, introduit la notion d'organisation programmée de développement. Nous avons le droit et le devoir d'organiser cette programmation afin que son calibrage permette la performance et l'efficacité. Ainsi, la globalisation sonne le glas de la « politique des guichets » et des budgets alloués aux composantes (Directions, UFR ...). Désormais, la politique de l'ensemble doit présider aux logiques propres des composantes et la notion de solidarité au sein de l'établissement doit s'imposer. La soutenabilité budgétaire de l'établissement n'est concevable que dans ces conditions. Il est donc nécessaire de faire naître une politique d'opérateurs publics au sein des établissements supérieurs, qui, tout prenant en compte la singularité des projets, soit l'expression d'une politique cohérente et globale de l'État.

4. La justification au premier euro

Par la justification au premier euro, la LOLF offre aussi la possibilité d'entamer une réflexion nouvelle sur les rapports entre les partenaires du budget. Les discussions en termes de flux doivent faire place à des discussions en terme de stock, d'efficacité et d'efficacité. Dans la conception d'un projet quadriennal, par exemple, nous devons désormais justifier l'utilisation de nos moyens et l'emploi de nos ressources humaines selon des objectifs, eux-mêmes dépendants de cibles liées aux caractéristiques des établissements et à leur efficacité.

Dès lors, sommes-nous dans un système de contrainte ou de liberté ?

La contrainte est induite par le principe de réalité : la représentation nationale décide d'allouer un budget au service d'une politique et nous devons nous soumettre à sa décision. Au sein de ce système de contrainte, notre conduite était auparavant guidée par le système de fléchage, lui-même contraignant. Avec la globalisation, la contrainte est déclinée de manière plus diffuse et la fongibilité se fait jour ; l'établissement peut désormais opérer des choix et devenir responsable de la définition de la politique qu'il conduit. Certes, le choix nécessite l'élimination et la détermination d'objectifs et d'ordres de priorité. Ces capacités de décision vont ainsi devenir des éléments qui détermineront les qualités de gestion des opérateurs publics, dont l'État sera l'observateur et l'agent de validation objectif.

5. La certification des comptes

Dans cette perspective, une autre conception des projets d'établissement doit s'imposer. La loi organique offre une possibilité d'impulsion du changement mais cette dérivée positive doit être suivie d'une dérivée seconde également positive. Les objectifs devront être fixés de façon réaliste – après la définition préalable d'un périmètre d'action – afin de négocier de manière optimale les conditions de leur réalisation. La certification des comptes viendra justifier les demandes.

Enfin, la diversité des établissements et la logique d'ingénierie coopérative ne doivent pas laisser croire à la fin des espaces universitaires de petite taille. La diversité doit en effet être mise au service de l'essentielle division intelligente du travail. La logique de qualité, plus que l'importance de la contribution, doit être mise en avant. La loi organique va aider à la consolidation des périmètres de compétence et à l'organisation de segments de qualité.



Echanges avec la salle

Georges VAYROU, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

Le budget de l'université est apparu comme une subdivision de forteresses (les composantes). Ne pensez-vous pas que nous sommes passés, avec la LOLF, à côté d'une réforme réglementaire ? Nous n'avons fait que modifier un arrêté en stipulant que le budget de gestion de l'établissement est désormais la traduction de l'action du budget de l'État et non celle de l'action de l'établissement. Il me semble que la fongibilité asymétrique ne peut trouver sa place à l'université.

Jean-Marc MONTEIL, Directeur de l'enseignement supérieur

Il est aujourd'hui possible de mettre en place une fongibilité asymétrique dans les établissements de l'enseignement supérieur. Si un établissement considère que ses moyens humains doivent être affectés en crédit, il a les moyens de le faire. Je ne crois donc pas que l'on soit passé à côté d'une réforme profonde car la LOLF n'est pas figée, même si certains enjeux n'ont peut-être pas été correctement perçus. Des cadrages et des évolutions vont s'opérer au fur à mesure.

Éric BLANDIN, Université de Savoie

Vous avez montré la pertinence du concept d'efficacité et la nécessité de faire un état de la question avant d'engager une définition d'indicateurs. Est-il prévu d'accompagner les établissements en développant, en mutualisant une expertise au niveau national, expertise qui agrégerait les expériences des établissements ?

Jean-Marc MONTEIL, Directeur de l'enseignement supérieur

Il n'y a pas pour l'heure de projet de ce type mais nous avons l'intention d'utiliser les processus de contractualisation pour permettre de caractériser les établissements. La mise à plat globale est possible si l'établissement entre lui-même dans un processus d'auto-évaluation.

Simon LARGER, Département Services, Amue

Pour compléter cette réponse, je préciserais que la mise en commun des expériences des établissements est au cœur de l'activité du Département Services de l'Amue et que nous serions prêts à offrir un cadre à ce type d'initiative dans nos démarches ultérieures.



La LOLF, un renouveau des relations Ministère/Etablissements

Évolution de la contractualisation, du dialogue de gestion et des modalités de financement

Éric PIOZIN

Sous-directeur de l'organisation et des moyens, Direction de l'Enseignement supérieur, MENESR

1. La question du niveau de financement

Différentes données nous fournissent des informations sur le niveau de financement.

1.1. La Dépense Intérieure d'Education

Mesure de l'effort consenti par les collectivités nationales pour le système éducatif, elle s'élève, en France, à 116,3 milliards d'euros, soit 7,1 % du PIB. Cette DIE a doublé en 25 ans et se répartit entre le premier degré (26,3 % de la DIE), le second degré (45,4 %), le supérieur (16,4 %) et la formation continue (11,4 %). La tendance est à la baisse du niveau de financement en faveur du premier degré, à la stagnation de celui du Secondaire et à l'augmentation de celui du supérieur, depuis 1980.

La rémunération des personnels à la charge de l'État, le transfert vers les collectivités au titre de la décentralisation ainsi que les transferts opérés par l'État vers les ménages (bourses d'études par exemple) expliquent l'importance du financement public en France, supérieur aux autres pays de l'OCDE (86 % du financement sont opérés par le Ministère de l'Éducation nationale, d'autres ministères et les collectivités territoriales).

En 2006, le Programme 150 dispose d'un budget de plus de 10 milliards d'euros, dont 7,6 sont alloués aux dépenses de personnels et 1,9 milliard aux frais de fonctionnement. Le Programme 231, qui correspond aux bourses et aux œuvres universitaires, dispose, quant à lui, d'une enveloppe budgétaire de 1,360 milliard d'euros.

1.2. Les données comparatives internationales fournies par les rapports de l'OCDE

Les dépenses faites au titre des établissements supérieurs correspondent à 1,4 % du PIB pour la moyenne des pays de l'OCDE, contre 1,1 % du PIB, en France. La dépense par étudiant est de 10 665 dollars pour la moyenne des pays de l'OCDE ; elle est de 9 300 dollars en France. Cependant, la moyenne de la dépense consacrée aux élèves et aux étudiants ensemble est plus élevée en France que pour la moyenne des pays de l'OCDE (7 500 dollars contre 6 700 dollars).

De manière générale, dans les pays de l'OCDE, la dépense croît avec le degré de la scolarité. Toutefois, la dépense par étudiant a augmenté de 95 % dans le Premier degré, entre 1975 et 2003, contre une croissance de 74 % pour un élève du Secondaire et de seulement 22 % pour un élève du supérieur. L'afflux massif des étudiants dans le supérieur, non suivi d'une augmentation proportionnelle de la dépense, explique ces données.

Actuellement en France, on constate le caractère atypique de la répartition des financements. Le coût annuel d'un élève du premier degré est de 4 500 euros, contre 8 500 euros pour un élève du second degré et 8 630 euros pour un étudiant. La France est un des rares pays de l'OCDE à avoir des



moyennes aussi proches de coût de l'élève du second degré et de l'étudiant. Cependant, il faut relativiser ces variations, qui n'intègrent pas les dépenses fiscales et sociales. Ces dernières ramèneraient le coût moyen d'un étudiant français à 9 700 euros. De plus, si l'on prend en compte l'estimation du coût d'un étudiant de manière cumulée sur l'ensemble de sa scolarité, la moyenne française est très proche de la moyenne des pays de l'OCDE, dans la mesure où la durée des études dans notre pays est supérieure à la durée moyenne de l'OCDE. Enfin, les moyennes dissimulent d'extrêmes variations. En France, un étudiant de l'université coûte 6 500 euros, alors que le financement d'un étudiant de CPGE s'élève à 13 700 euros.

2. L'origine des financements

En France, les recettes globales des établissements universitaires s'élèvent à 2,6 milliards d'euros. Elles proviennent à 65 % d'un financement public et à 35 % de ressources propres.

Le financement d'origine public, dont les universités sont extrêmement dépendantes, trouve sa source principale dans l'engagement étatique (40 % des subventions de fonctionnement) même si les collectivités publiques y prennent une part croissante (3,5 % des subventions de fonctionnement).

Les ressources propres des universités proviennent pour 10 % de la perception des droits universitaires.

La faiblesse accordée aux financements d'origine privée en France s'inscrit dans la moyenne des pays de l'Union Européenne

Le financement des dépenses de personnels est pris en charge à hauteur de 87 % par l'État. Il faut distinguer les personnels enseignants, non enseignants, les vacations diverses et les cotisations sociales. 13 % des dépenses de personnels sont imputés sur le budget des établissements.

3. La répartition des financements versés par l'État

3.1. La plupart des pays européens ont mis en place des réformes du système de l'enseignement supérieur et de son financement

La mise en place par les États d'une enveloppe globalisée plutôt que ciblée est une tendance lourde de cette évolution. On est passé d'une « politique de guichets » à des formules de financements qui se veulent objectives et utilisent de critères d'évaluation basés sur les entrées (nombre d'inscrits) et, de plus en plus, sur les sorties et résultats (nombre de diplômés, etc.).

Le financement se fait également sur la base de contrats. De façon relativement récente, les États encouragent fortement les établissements à obtenir des financements sur le marché, par la vente de produits de recherche et de formation continue. Ils financent alors de façon complémentaire les universités qui entrent dans cette logique de contrat. Le corollaire de ces bouleversements est la mise en place par les États et les établissements de systèmes de contrôle de gestion.

En France, les financements critérisés représentent 62 % des ressources des établissements tandis que les financements contractuels constituent 38 % de ces ressources.

La frontière entre les financements critérisés et contractuels demeure peu étanche et complexe. Le système analytique de la répartition des moyens (système SAN REMO) mis en place en 1992-1993 a marqué une avancée considérable par l'amélioration de l'équité de la répartition et la globalisation des enveloppes.



4. Les nouvelles pistes de réflexion

La déformation du dispositif H/E (charge forfaitaire calculée en fonction du coût théorique d'un étudiant pour une filière donnée et incluant un système complexe de dotations théoriques et dotations réelles [DT et DR]), l'importance des effets de seuil, la mise en place du LMD et la gestion imparfaite des ressources humaines participent au manque de stabilité du système SAN REMO et à sa remise en cause, malgré une évolution importante intervenue en 1997. Par ailleurs, la LOLF nous enjoint à entrer dans une logique de performance (pour l'État) et dans une plus grande capacité d'action (pour les partenaires).

Toute éventuelle réforme de notre système doit s'envisager de manière globale, et suivre le modèle des pays européens, qui ont tous mis en place un système mixte (part forfaitaire et part contractuelle de type performant). La réflexion sur les parts respectivement dévolues au forfait et à la performance/contrat devrait permettre d'envisager un rééquilibrage de la place du contrat, pour accorder une confiance accrue aux établissements. Le système forfaitaire pourrait prendre en compte des données simples d'entrées (nombre d'étudiants rapporté à la superficie des établissements etc.) tandis que le système de contrat intégrerait des données de sortie (efficacité, efficacité).

Les établissements devront se doter d'un autre système de répartition des moyens internes, s'interroger sur la répartition de leur budget global entre les composantes etc. Toutes les modifications qui se font jour auront des répercussions sur leur organisation et leur pilotage.

Isabelle ROUSSEL

Sous-directrice de la politique contractuelle, Direction de l'Enseignement supérieur, MENESR

5. Apports et limites de la politique contractuelle

Je vais m'interroger sur le rôle du contrat dans un contexte de changement global, inauguré par un texte fondateur, l'article 20 de la loi du 26 janvier 1984 sur l'Enseignement supérieur. De façon subreptice, les contrats ont alors été introduits dans la sphère publique. Sans fixer d'obligation, le texte a créé un désir d'entrer dans un dispositif nouveau et a d'ailleurs préfiguré le travail qui a été fourni autour de la réforme LMD. En vingt ans, tous les établissements d'enseignement supérieur sont entrés dans le processus de contractualisation, assurant à ce modeste paragraphe un succès inattendu. Au moment où une politique de redéfinition de l'instrument contractuel s'affirme, nous devons faire le bilan de ces vingt années.

Les diverses évaluations externes (Inspection des Finances, Cour des Comptes, Commissariat Général au Plan) ont établi souligné de manière convergente, le caractère positif du contrat. Principal instrument de pilotage du Ministère, outil souple et pragmatique accompagnant les évolutions des établissements, ce dernier a, de surcroît, donné naissance à une culture de partenariat et de dialogue, en étant tout à la fois une expression de la politique ministérielle et de la politique propre de chaque établissement dans son autonomie. Sa force réside également dans sa vocation à créer une nouvelle forme de gouvernance dans les établissements.

Cependant, le contrat n'a pas réussi à s'imposer comme le lieu privilégié de l'évaluation et est demeuré un instrument de dialogue social plus que de régulation. De plus, la faiblesse des moyens engagés par l'État par rapport à la Dotation globale de fonctionnement a constitué une seconde limite non négligeable. Si les financements contractuels représentent un tiers des chapitres contractualisables, les contrats, en termes de crédits de fonctionnement, ne représentent que 15 % des moyens alloués aux établissements. Nous sommes donc arrivés au bout d'une certaine forme de contractualisation, malgré les acquis indéniables de cette expérience. Nous devons utiliser la



spécificité française du contrat global pour créer un nouveau modèle, dont Jean-Marc Monteil a d'ailleurs esquissé les traits auparavant.

6. Vers un nouveau contrat intégrant la logique de la LOLF

La réforme LMD, le passage d'une culture des moyens à une culture des résultats induit par la LOLF et la loi de programmation pour la Recherche sont autant de facteurs externes qui président à cette évolution vers un véritable contrat unique. L'introduction d'une logique de performance doit ainsi permettre à chaque établissement de se fixer des objectifs stratégiques clairs, des indicateurs de résultats et des cibles. Des textes de contrat plus exigeants et concis pourront ainsi être élaborés.

En contrepartie, ce nouveau système porte en son sein la nécessité pour le Ministère et les établissements de se doter d'outils d'analyse fiables, capables de fonder une évaluation. Pour les établissements, la logique d'auto-évaluation et d'assurance qualité devient centrale ; l'État doit, quant à lui, se doter de critères d'appréciation rigoureux et incontestables. En mai 2005, lors de la Conférence de Bergen, les ministres européens de l'Éducation ont d'ailleurs fait de l'évaluation un thème central. La mesure des performances d'un établissement se fera grâce à trois éléments clés, imbriqués :

- le niveau d'atteinte d'objectif fixé dans le contrat précédent ;
- le diagnostic de la situation de l'établissement ;
- la qualité intrinsèque du projet.

Bien sûr, les critères d'efficience viendront compléter l'appréciation des critères d'efficacité..

Les acteurs de l'évaluation seront bien évidemment le Ministère, mais aussi, en premier lieu, l'établissement, grâce à son dispositif interne d'auto-évaluation. Les partenaires institutionnels (DES et autres directions) et l'AERES (agence unique dont la compétence englobe l'Enseignement supérieur et la Recherche) fourniront une expertise fiable sur laquelle la contractualisation devra s'appuyer. Un nouveau mode de financement pour les contrats doit être élaboré. En premier lieu, une remise à plat du dispositif SAN REMO est indispensable. Elle sera l'occasion de modifier fondamentalement l'équilibre entre dotation normée et dotation contractuelle (réflexion en cours avec la CPU). Nous souhaitons que ce mode de financement soit mis en place de manière expérimentale avec la Vague A et applicable petit à petit en suivant les vagues contractuelles. Nous allons entrer dans un mode de relation introduisant les notions de vérification de la soutenabilité du projet, de plus-value, de résultats, d'efficacité et d'efficience au regard des objectifs fixés à travers les contrats. Il sera nécessaire de trouver un accord sur les critères qualitatifs retenus pour servir de base à l'évaluation ; ces critères seront fondés sur les objectifs de la LOLF et les priorités ministérielles. Les réflexions sur ce sujet ont d'ailleurs déjà commencé dans les établissements.

Les objectifs que nous souhaitons atteindre grâce à ce nouveau mode de financement des contrats sont :

- une plus grande responsabilisation des établissements ;
- la possibilité pour le Ministère de mesurer la réussite de la politique publique dont elle a la responsabilité ;
- la meilleure prise en compte de l'efficacité et de l'efficience dans l'allocation des moyens.

La logique territoriale sera un des enjeux forts de l'évolution contractuelle (contrats de site, contrats de PRES). La LOLF permettra de redonner tout son sens au contrat de développement, contrat unique, qui sera un instrument de pilotage pour le Ministère et l'établissement. La LOLF va



nous aider à construire un projet politique de développement à moyen terme et redonner un nouvel espace de responsabilité aux établissements.



Échanges avec la salle

Yves CHAIMBAULT, Université Lille 1 – Sciences et technologies de Lille

J'aurais aimé avoir des précisions sur l'écart entre les dotations théoriques (DT) et des dotations réelles (DR) ?

Éric PIOZIN, Sous-directeur de l'organisation et des moyens, Direction de l'enseignement supérieur, MENESR

Se focaliser sur l'écart entre DR et DT n'a aucun sens parce que le fondement principal de H/E est avant tout une convention. SAN REMO est un système d'aide à la décision qui a malheureusement pris un caractère normatif mais les critères sont modifiables à souhait, selon les types de filières, etc. Enfin, il faut apprécier les moyens dans leur globalité (contrat, critère SAN REMO, actions spécifiques).

Yves CHAIMBAULT, Université Lille 1 – Sciences et technologies de Lille

Ne risque-t-on pas, avec la LOLF, d'avoir une absorption complète des objectifs propres à chaque établissement et une redéfinition unidimensionnelle des objectifs au niveau de l'État ?

Isabelle ROUSSEL, Sous-directrice de la politique contractuelle, Direction de l'enseignement supérieur, MENESR

À mon sens, il n'y a pas de déclinaison automatique des objectifs nationaux dans les projets des établissements. Au contraire, chaque établissement va contribuer à la réalisation des objectifs nationaux dans le cadre de sa propre stratégie. Tel que nous le concevons, le contrat d'établissement ne peut pas se réduire à une simple déclinaison de la politique nationale.

Luçay SAUTRON, ENS de Cachan

Le dialogue contractuel semble prendre une place importante. Le Ministère prendra-t-il ses responsabilités, dans le cadre de la logique lolfrique de justification au premier euro, et apportera-t-il un soutien aux établissements qui devront faire face à des cas de conscience et à des choix stratégiques difficiles ?

Isabelle ROUSSEL, Sous-directrice de la politique contractuelle, Direction de l'enseignement supérieur, MENESR

Dans ces cas-là, il y a évidemment une responsabilité des deux côtés. On n'a pas de logique manichéenne où seul l'un des acteurs (État ou établissement) devrait faire face à des responsabilités. On est dans une logique de dialogue, de concertation et de prise en considération des spécificités.



Évaluation et indicateurs dans le secteur de la recherche

Anne GIAMI

Sous-directeur de la recherche universitaire, Direction de la recherche, MENESR

La LOLF s'inscrit dans une longue série de réformes du service public. Elle semble, toutefois, l'une des plus susceptibles d'en améliorer le fonctionnement. Si la recherche est une production non matérielle et non marchande, elle n'en demeure pas moins mesurable et évaluable. L'évaluation constitue un des outils pertinents pour le pilotage du système, tant pour les établissements que pour l'État. Compte tenu de la masse des budgets en cause (20 milliards d'euros pour la MIRE, par exemple), les gains de productivité ou d'efficacité les plus minimes ont des effets considérables sur l'usage des fonds publics.

1. Le rôle de l'évaluation

Les programmes de la MIRE présentent les objectifs, résultats et moyens de la recherche publique. Les présentations en actions des programmes 150 et 194 qui portent les budgets de la recherche dans les établissements universitaires et ceux des principaux organismes de recherche (CNRS, INSERM, INRIA, CEA civil...) – ont été conçus de façon symétrique. Les résultats de la recherche font l'objet d'évaluations récurrentes et permettent donc à tous les acteurs (universités, organismes de recherche, Ministère) d'avoir une perception claire de la production en recherche. Cette évaluation est, depuis longtemps internationalisée dans une grande partie des champs scientifiques, ce qui lui donne une certaine fiabilité. Les publications qui témoignent de la production de la recherche servent depuis de longues années de fondement au calcul d'indicateurs qui permettent de déterminer les contributions en recherche à différents niveaux (unité de recherche, établissement, région, pays, Europe...).

L'évaluation remplit :

- une fonction stratégique, en permettant à la France, au plan international, de se situer dans les différents champs scientifiques et d'élaborer des stratégies de rattrapage et de consolidation ;
- une fonction scientifique d'orientation des investigations des unités de recherche, de coopération entre unités de recherche, de structuration des champs scientifiques et de réflexion sur la pertinence d'association avec les organismes de recherche ;
- une fonction symbolique de reconnaissance et d'inscription dans une hiérarchie de qualité scientifique ayant des effets éventuels sur les coopérations nationales ou internationales ;
- une fonction de répartition des moyens publics, dans la mesure où le contrat en recherche organise le financement des établissements à partir de l'évaluation.

2. Méthodes et types d'évaluation

Les méthodes d'évaluation en matière de recherche universitaire sont en évolution et amélioration constantes depuis vingt ans. Dans cette évolution, la création de l'AERES constitue une étape nouvelle.

Dans le domaine des sciences dures, une part importante des revues scientifiques accueillent des publications du monde entier. Leur comité de lecture est international. Un accord existe dans les



communautés scientifiques sur les revues de référence. Ce n'est pas le cas dans l'ensemble des domaines des sciences humaines et sociales. Depuis quelques années, la Fondation Européenne des Sciences élabore au niveau européen dans 15 des 22 champs des sciences sociales de listes de publications de référence. Ces listes sont en cours de validation. A moyen terme, ce dispositif permettra de disposer en sciences humaines et sociales de bases de données recensant les publications, d'en tester la pertinence et d'essayer de calculer des indicateurs. Il est maintenant nécessaire que l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et l'Etat s'accordent sur la manière de généraliser le suivi de la production en recherche.

L'évaluation externe est assurée, dans les établissements, par des instances qui lui sont extérieures (comités d'audit, instances d'évaluation nationales, corps de contrôle et d'évaluation de l'État ou encore agences de notation). L'évaluation interne ou auto-évaluation peut être réalisée par des organismes externes sur commande de l'établissement lui-même, par le Conseil scientifique de l'établissement, par différentes instances mises en place dans le cadre de la répartition des moyens.

3. L'évaluation : un élément essentiel du pilotage et du financement par l'État de la recherche universitaire

L'évaluation porte aujourd'hui dans le cadre de la procédure contractuelle sur :

- la politique scientifique et la gouvernance des établissements ;
- la production des unités de recherche et des structures fédératives ;
- les projets scientifiques.

A - La procédure contractuelle pour la recherche repose sur l'évaluation des unités et projets de recherche et de la pertinence de la politique scientifique des établissements d'enseignement supérieur. Le bureau des contrats de la direction de la recherche prépare le dossier de négociation du contrat en liaison avec le responsable du pilotage de la recherche universitaire, les conseillers scientifiques de la direction de la recherche et le conseiller d'établissement.

À partir de tableaux de bord et des travaux réalisés par les corps d'évaluation, de contrôle et d'inspection (CNE, Cour des Comptes...), ce bureau établit, en liaison étroite avec les scientifiques, une synthèse sur les forces et faiblesses en recherche de chaque établissement, et de préparer la négociation du contrat Cette synthèse inclut un examen attentif de la manière dont l'établissement a organisé l'allocation des moyens et mis la gestion des ressources humaines au service de sa stratégie. La répartition des ressources globalisées (BQR, contrats post-doctorat, crédits globalisés), l'accueil des maîtres de conférences, la mise en place de méthodes transparentes et le pourcentage de doctorats obtenus par les allocataires de recherche ainsi que d'autres indicateurs fournissent également des indications importantes sur la valeur ajoutée de la politique de l'établissement.

B- L'évaluation des unités de recherche produit aujourd'hui :

- une note de l'unité de recherche ; un décompte des publiants ;
- un avis sur la qualité et l'ampleur de la dynamique de la production scientifique ;
- un avis permettant de situer l'unité de recherche dans un ensemble plus vaste ;
- des recommandations sur les actions à entreprendre.



L'ensemble de ces éléments d'évaluation sont à la disposition des établissements

Les critères d'appréciation communs de l'activité de recherche sont les publications dans des revues à comités de lecture, les brevets, les autres contributions à l'activité économique et, dans certains champs scientifiques, la participation à des colloques internationaux.

Le Pacte pour la Recherche va améliorer très profondément le dispositif d'évaluation. L'Agence d'évaluation de la Recherche et de l'Enseignement supérieur (AERES), nouvellement créée, apportera sa compétence dans l'évaluation des établissements, des activités de recherche, des formations et diplômes mais aussi dans l'accréditation des procédures d'évaluation des personnels.

Les résultats en recherche de la France demeurent globalement moins bons que ceux de nos voisins allemand et britannique. Le pacte pour la recherche est une des réponses à ce défi. Le rôle des universités dans l'amélioration des résultats de la recherche est essentiel.

4. L'exemple du programme 172

Les indicateurs des programmes 150 et 172 seront produits pour l'ensemble de la recherche universitaire mais aussi pour chaque établissement

La mise en œuvre de la LOLF permettra d'élargir la palette des instruments de pilotage de l'Etat mais aussi des établissements.

L'Etat a financé l'Observatoire des Sciences et des Techniques (OST). pour qu'il produise, comme il le fait déjà pour les organismes de recherche et quelques universités, à la demande et en collaboration avec les établissements d'enseignement supérieur, sept des dix indicateurs de résultats du programme 150 « formations supérieures et recherche universitaire ». La DEP produira les trois autres. Ces indicateurs portent sur la production scientifique mesurée par des indicateurs sur les parts de publications et un indice de citation, la valorisation de la recherche mesurée par des parts en matière de brevets et redevances, la participation à la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche mesurée par des taux de participation et de coordination dans les PCRD. Brigitte Botalla-Gambetta est en charge de ce projet à l'OST qui produit ces indicateurs selon des méthodes utilisées internationalement.

L'activité de recherche et d'encadrement doctoral des universités est également retracée dans le programme 172. Ce programme « orientation et le pilotage de la recherche » retrace les objectifs, moyens et résultats de la politique publique de préparation des viviers scientifiques au moyen, entre autres, des allocations de recherche. Ce programme fixe des objectifs ambitieux. Pour connaître les résultats en matière de production de doctorats, le Ministère a lancé une enquête, en mai 2004, sur le devenir des allocataires de recherche recrutés entre 1997 et 2000. Il apparaît notamment que, dans l'ensemble des disciplines, 68 % des allocataires observés entre quatre et sept ans après la signature de leur contrat d'allocataire ont obtenu leur doctorat. L'objectif cible déterminé lors du vote du budget 2006 prévoit que 60 % d'allocataires obtiendront leur doctorat en 39 mois, en 2010. Cet objectif est, pour l'heure, loin d'être atteint et doit mobiliser les établissements pour améliorer les résultats. Ceci n'est qu'une première étape. Le devenir professionnel des docteurs et allocataires fait également l'objet d'un suivi à l'aide d'indicateurs. Le suivi des doctorants et des allocataires de recherche doit faire l'objet de toutes vos attentions dans les semaines qui suivent.

La LOLF vient offrir des outils supplémentaires et efficaces pour poursuivre la modernisation des universités, améliorer les performances nationales en recherche et soutenir la volonté des présidents d'université de faire de leurs établissements, en liaison avec les organismes de recherche, des acteurs majeurs de la recherche.



La LOLF et le pilotage stratégique des établissements

Sibylle ROCHAS

Chargée de mission aide au pilotage, Département Services, Amue

Je tenais à indiquer que la CPU a organisé une journée sur les indicateurs de recherche en partenariat avec l'OST, à laquelle participait l'Amue. L'agence continuera à travailler sur cette question avec l'OST.

Nous allons à présent écouter les témoignages de trois établissements qui se sont approprié la LOLF pour renforcer leur pilotage : l'INPG, Montpellier 2 et Strasbourg 1. À propos de l'Institut national polytechnique de Grenoble (INPG), je citerai une phrase extraite du rapport de IGAENR concernant l'expérimentation de la LOLF dans l'enseignement supérieur :

« Le travail qui a été conduit à l'INPG pour expérimenter la mise en œuvre de la LOLF a été clairement situé dans une perspective stratégique de l'établissement. 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 ».

Ensuite avec Montpellier 2, établissement de la vague A, nous zoomerons sur la manière dont l'établissement a réalisé le bilan du contrat (2003-2006).

Strasbourg 1, en revanche, ne fait pas partie de la vague A, mais l'université a une longue tradition de culture d'évaluation, renforcée encore avec la LOLF. Ce sera le troisième témoignage.



La préparation du projet d'établissement et du contrat au sein de l'établissement : changements induits par la mise en place de la LOLF

Paul JACQUET

Président de l'Institut national polytechnique de Grenoble (INP Grenoble)

L'INP Grenoble a fait partie des quatre établissements expérimentateurs de la LOLF et est un établissement de la vague A (2007-2010).

1. Présentation de l'établissement et premiers pas « lolfiques »

L'INP Grenoble est composé d'écoles d'ingénieurs du même statut défini par l'ex-article 33. Il délivre 1 115 diplômes d'ingénieur par an et 180 thèses, accordant ainsi à la recherche un poids important. Il fédère également un collège des masters, une filiale de droit privé etc. Il emploie 1 100 personnels, dont 150 personnels sur budget propre. Le budget consolidé est de 113 millions d'euros.

Piloter c'est prévoir. L'anticipation a donc été au cœur de mes préoccupations, dès mon arrivée à la présidence de l'établissement, en avril 2002. La part respective des trois missions essentielles dont nos établissements sont en charge par la loi de 1984 (former, faire de la recherche, valoriser la formation et la recherche) demeurait largement indifférenciée dans notre budget. J'ai donc engagé la réforme sur les destinations budgétaires de NABUCO, avec une comptabilité analytique « déguisée » et non réellement validée. L'établissement a ensuite porté sa candidature à l'expérimentation de la LOLF et il a donc fallu synchroniser les destinations préalablement définies avec celles que proposait la LOLF. En septembre 2004, une profonde réforme structurelle et d'objectifs a été engagée pour notamment une refonte complète de la pédagogie et une réduction du nombre d'écoles d'ingénieurs. Enfin, en avril 2005, le premier compte financier de 2004 préparé avec nos destinations de l'époque a été utilisé comme rapport annuel de performance (RAP) pour 2004, afin de préparer le projet annuel de performance (PAP) de 2006.

2. Stratégie, pilotage et performance au sein de l'INPG

La stratégie, le pilotage de la performance sont des activités qui, me semble-t-il, reviennent au Président d'un établissement. L'élaboration de la stratégie doit s'accompagner d'une définition d'objectifs et d'activités, eux-mêmes rendus possibles par les capacités budgétaires. Le pilotage est indissociable d'une mesure de la performance. Il s'agit alors de mettre en place des observatoires des activités de l'établissement, grâce à des tableaux de bord et des indicateurs qui permettent de suivre leur déroulement. En regard du budget, un contrôle de gestion très fin et un calcul des coûts extrêmement précis sont nécessaires.

3. Méthode de management

Notre méthode n'est pas révolutionnaire. Nous fixons des objectifs soutenus par des indicateurs, calculons les moyens et les ressources nécessaires par simulation et opérons des choix. Enfin, nous observons les résultats et les performances. Nous devons alors – et nous n'y sommes pas habitués dans les établissements universitaires – analyser les coûts consolidés des activités et prestations



puis mesurer la performance ; nous avons besoin d'un contrôleur de gestion. La mesure de la performance peut être suivie grâce au taux de croissance annuel du budget de l'INP Grenoble, qui est de 2,3 % et par la part prise par l'établissement dans cette activité de croissance (en ressources propres) qui est environ égale à celle de l'Etat.

4. Les éléments de prise de décision

La qualité des comptes et la connaissance très fine de la situation économique (approche du bilan, analyse financière) sont des points extrêmement importants et préalables à toute prise de décision. A chaque nouveau projet, nous devons nous questionner pour savoir comment il se situe dans la stratégie globale de l'établissement et combien il va coûter. Nous devons également prendre en considération l'évaluation de nos comptes (en partenariat avec la trésorerie locale), connaître l'état de nos immobilisations, lors des futures fusions et des partages d'écoles ou de filières, de séparation et de regroupement des laboratoires et des écoles. Le rattachement des dépenses et des recettes à une annualité d'exercice reste difficile, avec les programmes pluriannuels notamment.

5. La LOLF : une progression à envisager dans le temps

Avec la LOLF, nous sommes en attente d'une réelle autonomie des établissements en vue du passage au budget global. Mais la LOLF entraîne un changement de culture important que nous ne devons pas négliger. Ce « basculement » dans un nouveau mode de fonctionnement ne peut être envisagé sans la profonde adhésion des cadres de l'établissement. Nous avons donc mené des actions de formation à la LOLF dirigées vers les cadres A. En second lieu, nous avons également mené un travail de pédagogie sur l'utilisation des destinations de NABUCO pour l'engagement des dépenses. En relation avec la Direction de la Recherche, nous nous sommes également concentrés sur la mise au point d'indicateurs, pour analyser et mesurer les résultats d'une activité ou d'un projet de recherche. Les systèmes d'information nécessitent un entrepôt de données et des systèmes analytiques fiables et performants. Nous voudrions avoir une véritable comptabilité analytique, suite logique de l'expérimentation LOLF et nous avons fait acte de candidature auprès de l'Amue.

6. LOLF et pilotage : le projet d'établissement à l'épreuve du Contrat quadriennal 2007/2010

Nous avons établi un positionnement stratégique et une description opérationnelle de projets venant supporter cette stratégie (avec des fiches projets). Les documents fournis ensuite par la DES ont conforté notre approche, reflétant d'ailleurs la convergence du point de vue qui existe entre le Ministère et les établissements.

La conception des projets s'est faite sur la base :

- d'une approche analytique des coûts consolidés des dépenses (pour la mise en place des projets et durant leur fonctionnement) ;
- d'une approche analytique de l'origine des recettes à apporter ou à rechercher ;
- d'une analyse et d'une synthèse par actions LOLF.

Après évaluation, un arbitrage est effectué. Les projets reconnus sont suivis par un chargé de mission, un responsable des indicateurs et le Cabinet du Président. Un modèle analytique d'aide à la conception permet au promoteur de projet de calculer le coût de ce dernier. Enfin, la Présidence et le bureau de l'INP Grenoble se placent dans une position d'arbitrage.



7. Intérêts, limites et perspectives

La LOLF nous a permis d'élaborer une réflexion précise et à long terme sur les projets, y compris au plan des ressources humaines. Elle nous a facilité la mise en place d'une évaluation réaliste de la faisabilité du projet et a fourni les lignes directrices pour la recherche de ressources. Le changement de culture induit des obstacles déjà évoqués auparavant (formation des personnels, engagement dans le temps, pluri annualisation des budgets) et nécessite la mise en place d'un suivi rigoureux de l'ensemble de l'exécution du projet. Nous devons nous positionner dans une logique d'évaluation permanente et avoir un raisonnement global d'établissement.

8. Les indicateurs à l'épreuve du Projet d'établissement 2007/2010

Il existe trois types d'indicateurs :

- les indicateurs pour chaque projet, homogénéisés dans des fiches projet, qui ont demandé un gros travail de suivi et d'adaptation ; un vice-président est en charge de ce suivi ;
- les indicateurs globaux de l'établissement, fondamentaux pour le pilotage (indicateurs traditionnels, tels que les effectifs d'élèves et de diplômés, l'insertion professionnelle, la production scientifique ; indicateurs plus détaillés [réclamés par la CTI, le CNE, la DES et utilisés pour les arbitrages internes] tels que la forme et le contenu des enseignements, la vie étudiante...) ;
- les indicateurs de processus, dont la LOLF, dans un premier temps, ne fait pas état, mais qui pourraient s'intégrer dans une démarche de qualité.

Au sujet des indicateurs globaux, plusieurs actions ont été menées afin de mettre au point des outils fiables (travail de la CDEFI pour définir un ensemble d'indicateurs communs aux formations d'ingénieur...). Le projet de l'INP Grenoble tend vers le choix d'un ensemble d'indicateurs cohérents et l'automatisation de leur calcul à partir d'un système d'information intégré et commun à tout l'établissement. Par-là, nous souhaitons entrer pleinement dans un processus d'autoévaluation permanente et de management de la qualité.

9. Conclusions : l'avenir

L'antinomie fondamentale entre les logiques LOLF et SAN REMO doit trouver une correction très rapide. La logique de réalité des coûts de la première s'oppose à la logique de répartition des moyens du second : il nous faut basculer vers un processus de contrat. Le terrain de la recherche reste à défricher ; le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement et de la Recherche devra jouer un rôle important dans la mise en place d'indicateurs globaux, communs aux universités et aux organismes de recherche. Par ailleurs, il faut se diriger vers le budget global, chaque établissement ayant à se doter d'une comptabilité analytique et d'un système d'information adapté.



Échanges avec la salle

Pierre POUVIL, ENSA

De quoi se compose votre système d'information ?

Paul JACQUET, Président de l'Institut national polytechnique de Grenoble

Nous avons à notre disposition les outils classiques : NABUCO, APOGÉE, ASTRE... Ces logiciels ne sont, pour la plupart, plus adaptés aujourd'hui. Nous voulons des logiciels plus simples et communicants qui permettent la production et l'automatisation des indicateurs.

Thierry MONTALIEU, Université d'Orléans

Pourrais-je avoir des précisions sur les indicateurs de processus ?

Paul JACQUET, Président de l'Institut national polytechnique de Grenoble

Pour l'instant, nous n'avons pas intégré d'indicateurs de processus dans les indicateurs de notre projet d'établissement. Mais nous allons entrer dans une démarche de qualité qui entrainera à leur adoption. Le temps de remboursement d'une mission pourrait fournir un bon indicateur de processus.

Youssef BEN BRAHIM, Université Paris 10-Nanterre

Qu'entendez-vous par la qualité des comptes ? Est-ce la certification des comptes ?

Paul JACQUET, Président de l'Institut national polytechnique de Grenoble

Oui, la qualité des comptes est la certification des comptes. Pour reprendre une subtilité de spécialiste, nous visons à avoir des comptes certifiables, mais nos comptes pour l'année 2005 ne sont pas certifiés.

Sibylle ROCHAS, Département Services, Amue

Combien de fiches projet y a t il dans votre projet d'établissement ?

Paul JACQUET, Président de l'Institut national polytechnique de Grenoble

Nous avons retenu dans notre projet d'établissement trois axes stratégiques et une dizaine de projets de granularité variable par axe.

François CANSELL, ENSCP de Bordeaux

À propos de votre projet d'établissement, pourquoi avez-vous décidé de réduire le nombre de vos écoles d'ingénieurs et comment cela s'est-il inscrit dans le processus LOLF ?

Paul JACQUET, Président de l'Institut national polytechnique de Grenoble

Les écoles de l'INPG ont été créées au fil du temps, en suivant les progrès scientifiques et technologiques. Nous avons 9 écoles très spécialisées. Nous avons décidé d'engager un regroupement d'écoles pour permettre une plus grande réactivité et une réorganisation interne plus aisée. Nous voulions aussi les adapter à la réforme LMD. Ce projet est mis en œuvre en utilisant la grille d'analyse de la LOLF évoquée auparavant.

Sibylle ROCHAS, Département Services, Amue

Quel a été l'impact de la LOLF sur la modification de la gouvernance ? Avez-vous senti un besoin de formation au management de l'encadrement supérieur ?

Paul JACQUET, Président de l'Institut national polytechnique de Grenoble

Les cadres A ont ressenti ce besoin de formation au management et les directeurs d'écoles comme les responsables administratifs devront également être formés. Les directeurs d'écoles sont des



patrons responsables de leur budget et de leur personnel. Il faut mettre les personnes en situation de responsabilité complète, dans laquelle ils doivent rendre compte de leurs décisions. Les laboratoires ne se situent pas en dehors de cette logique.

Philippe SIRETAS, Université d'Orléans

À propos des nouvelles modalités (contrôle de gestion, pilotage), pouvez-vous apporter des précisions sur les moyens humains nécessaires ?

Paul JACQUET, Président de l'Institut national polytechnique de Grenoble

Dès le début de l'expérimentation de la LOLF, un comité de pilotage a été mis en place dont j'ai pris la présidence. Le chargé de mission LOLF était le directeur d'une des écoles. Le Secrétaire général, l'Agent comptable et un représentant du Ministère, entre autres, faisaient partie du comité de pilotage. Des responsables ont également été nommés pour travailler sur les sous projets, sur les comptes, sur les indicateurs, etc. De plus, nous avons créé la fonction de contrôleur de gestion. Au total, cela représente l'équivalent de quatre ETP dans les services centraux.



Le bilan et la préparation du projet : impacts de la LOLF sur l'organisation de l'établissement

Réналd CARUANA

Chargé de mission, Université Montpellier 2

1. Présentation de l'établissement et du projet d'établissement

L'Université de Montpellier 2 appartient à la Vague A et en est à son cinquième contrat. Lors de la planification stratégique, ont prévalu quatre interrogations :

- Que faire ?
- Comment le faire ?
- Avec quels moyens ?
- Qui fait quoi ?

Dans la mesure où le fonctionnement de notre établissement repose sur une structure complexe, la dernière question a revêtu une certaine importance. 12 500 étudiants sont répartis en cinq composantes pour le L et M. En recherche, une composante gère l'ensemble des doctorants ; nous avons dix départements de recherche, 55 UMR, et comptons la présence des personnels des grands organismes (550 chercheurs et 250 ITA). Enfin, nous employons 1 000 enseignants et 700 IATOS et avons un budget de 52 millions d'euros.

La mise en place du contrat et de la planification est, de manière générale, un moment clé, où les prérogatives des directeurs de département et de composantes ainsi que celles du Président d'université doivent trouver une juste articulation. La tradition démocratique de notre établissement facilite toutefois la négociation et la discussion. Le projet d'établissement est un projet fédérateur qui engage l'université sur plusieurs années et dont la base de réflexion est le bilan du contrat précédent. La responsabilisation des acteurs repose sur un long travail de communication, de formation et d'encadrement. La rédaction du bilan et du projet en format LOLF nous a enjoint à mettre en place une structuration plus cohérente, afin de susciter l'adhésion des acteurs.

2. Une structuration plus cohérente

Le contrat quadriennal 2003/2006 signé le 30 mars 2004 se structure selon trois niveaux :

- trois objectifs qui sont les lignes de conduite de l'établissement ;
- dix actions, qui sont une déclinaison des objectifs ;
- dix fiches actions (maillage plus fin), qui sont au centre de l'évaluation et accompagnées d'indicateurs choisis par l'établissement.

Le bilan du contrat quadriennal a nécessité de vérifier l'articulation entre les objectifs et les actions, puis entre les actions et fiches actions. Il a également été nécessaire de prendre en considération les stratégies émergentes. La montée en puissance d'un grand domaine de recherche en 2003 doit ainsi être intégrée dans le bilan 2006. La création des indicateurs, décrits dans des fiches de qualification, pour évaluer l'ensemble des fiches actions a été le préalable à la présentation de ces propositions à l'équipe de direction. L'évolution majeure par rapport au contrat signé a résidé dans l'augmentation



des fiches actions (passage de 10 à 24 fiches) et dans la mise au point d'indicateurs. Elle a traduit un intérêt pour le maillage de l'évaluation et une volonté de décliner les objectifs afin de les mettre en exergue lors du bilan.

Au final et après discussion, la structure du contrat telle qu'elle apparaît dans le bilan final, achevé le mois dernier, fait apparaître un objectif et une action supplémentaires tenant compte des stratégies émergentes. Les fiches actions sont passées de 10 à 42 et nous disposons aujourd'hui de 77 indicateurs contre 73 dans la première proposition (et 0 dans le contrat signé au départ).

La structure du contrat 2007/2010 en préparation, se décompose quant à elle entre :

- 5 objectifs stratégiques ;
- 24 objectifs opérationnels qui, en lien direct avec les actions LOLF, sont le centre de l'évaluation ;
- 20 activités ou leviers d'action de l'objectif opérationnel, qui sont la base d'évaluation de la demande financière ;
- les indicateurs qui permettent l'évaluation des objectifs opérationnels.

3. Les responsabilités

Pour réaliser le bilan du contrat 2003-2006, nous avons impliqué un grand nombre de personnes : à tout objectif et toute action sont associés un Responsable Objectif et un Responsable Action. Le Président est le Responsable des objectifs ; chaque action a un Responsable action (vice-présidents, assesseurs) qui ont en charge l'évaluation qualitative. Enfin, le Responsable Information et le Responsable Indicateur produisent et commentent respectivement les indicateurs.

Le chef de cabinet a centralisé toutes les informations. Cependant nous avons connu quelques problèmes de cohérence de l'information face à un flux d'informations encore insuffisamment maîtrisé. Nous avons donc revu notre mode de centralisation et de responsabilités pour le contrat 2007/2010. Les responsables des cinq objectifs stratégiques (Président et vice-présidents) et les responsables des 24 objectifs opérationnels (vice-présidents, assesseurs, secrétaire général, directeurs des services communs et généraux) ainsi que les responsables des activités (élus et personnels administratifs) sont en charge de la définition de leurs indicateurs. Le chef de cabinet centralise les informations transmises par les responsables stratégiques.

4. Validation des indicateurs

Prenons l'exemple de notre indicateur 15 « Taux de réussite en L1 ou équivalent ». Les chiffres sont produits par la cellule Pilotage, validés et commentés par la Direction des études et de la vie étudiante, validés par le vice-président du CEVU qui est responsable de l'Action II.2 « Favoriser les conditions de réussite » et enfin validés par le Président qui est responsable de l'Objectif « Offrir des conditions d'études et de vie étudiante de qualité ». Le dialogue engendré autour des indicateurs et des objectifs mobilise les personnels. De cette façon, le contrat devient un élément fédérateur.

Pour l'instant, les Vice-présidents et les Assesseurs tiennent encore un rôle prépondérant dans la mise en place et la gestion des projets contractuels mais il me semble que l'ouverture sur les stratégies émergentes permettra la formalisation du couple élus/administratifs. Cette dernière donnera tout son sens au contrat quadriennal et déclenchera l'adhésion de tous les acteurs.



Échanges avec la salle

Sibylle ROCHAS, Département Services, Amue

Combien de personnes sont impliquées dans la réalisation de votre bilan 2003-2006 ?

Rénald CARUANA, Chargé de mission, Université Montpellier 2

Je dirais qu'au moins quarante-cinq personnes travaillent sur le bilan.

Patricia PERARD, Université Paris 12 - Val de Marne

Quelle a été votre démarche pour intégrer les 137 indicateurs prescrits par la DES, dans le cadre du bilan 2003-2006 ?

Rénald CARUANA, Chargé de mission, Université Montpellier 2

Nous n'avons pas du tout intégré ces indicateurs dans le bilan mais les intégrerons tous dans le projet 2007-2010.

Sibylle ROCHAS, Département Services, Amue

Mais vous serez de toute façon obligés de calculer ces 137 indicateurs pour l'année 2006, comme point de référence. Par ailleurs, comment avez-vous diffusé le bilan, en interne ?

Rénald CARUANA, Chargé de mission, Université Montpellier 2

Le bilan n'est pas encore disponible sur Intranet puisque nous le présentons cette semaine devant tous les conseils avant d'en élargir la communication par la suite.

Christiane KERIEL, Université Grenoble 1 – Joseph Fourier

Vous avez retravaillé votre contrat 2003/2006 en rajoutant a posteriori des indicateurs inexistants au départ ? Y avait-il des actions ?

Rénald CARUANA, Chargé de mission, Université Montpellier 2

Il n'y avait aucun indicateur dans le contrat 2003/2006. Nous les avons créés de toute pièce. Dix actions existaient dans le contrat mais il n'y avait aucune fiche action pour la recherche.

Anne GIAMI, MENESR

Quelles sont les zones de recouvrement entre vos 77 indicateurs et les 137 indicateurs de la DES ?

Rénald CARUANA, Chargé de mission, Université Montpellier 2

Au début de l'année 2004, nous n'avions pas les 137 indicateurs de la DES. Nous en avons eu communication à l'été 2005, avec la mise en place de la LOLF pour la vague A. Il est vrai que ces indicateurs sont très similaires aux nôtres. Ces derniers restent cependant la manifestation de la politique de notre établissement et non ceux de la politique globale du Ministère.

Anne GIAMI, MENESR

Comment allez-vous vous adapter pour être cohérents avec les données d'autres établissements et les données nationales ?

Rénald CARUANA, Chargé de mission, Université Montpellier 2

Pour l'instant, nous n'avons pas encore les moyens de nous lancer dans une démarche de comparaison nationale. Mais il semble que la convergence des préoccupations du Ministère et des diverses universités confère à nos indicateurs respectifs un caractère très proche.



Catherine MALINIE, MENESR DES

Avez-vous élaboré une analyse des indicateurs produits et vous êtes-vous prononcés sur les objectifs cibles pour le terme du contrat ?

Réналd CARUANA, Chargé de mission, Université Montpellier 2

Au fur et à mesure de la rédaction des fiches activités, les questions se font jour, tant pour les indicateurs que les objectifs. Nous évoluons et sommes des « leviers d'apprentissage ».



Le suivi de la réalisation du projet d'établissement : mobilisation et organisation dans l'établissement, rôle du service des statistiques et pilotage

Annie CHEMINAT

Chargée de mission évaluation, Université Louis Pasteur Strasbourg 1

Jean DEROCHE

Secrétaire Général, Université Louis Pasteur Strasbourg 1

Anne-Fabienne MALET

Service Statistiques et Évaluations, Université Louis Pasteur Strasbourg 1

1. Présentation sommaire de l'établissement

L'Université de Strasbourg 1 n'appartient pas à la vague A, mais elle a depuis longtemps une tradition de culture d'évaluation. Son service statistiques et évaluation a été créé en 1998. Annie Cheminat a été nommée chargée de mission évaluation en janvier 2005. L'ULP est une université à dominante scientifique et médicale qui compte actuellement 18 500 étudiants environ, 1 300 enseignants chercheurs et 1 100 IATOS.

2. La nécessité de renforcer les pratiques d'auto-évaluation

Il apparaît aujourd'hui nécessaire de se doter d'outils de pilotage fiables au niveau central de l'établissement et de les décliner au niveau des composantes, afin de créer une dynamique d'établissement..

L'outil premier de pilotage est l'auto-évaluation. Il permet de fixer des objectifs, d'en rendre compte auprès des audits externes, de l'inspection etc., de disposer d'indicateurs de suivi de contrat d'établissement et enfin de pouvoir mettre en regard les résultats et les moyens, pour répondre aux exigences de la LOLF. La démarche auto évaluative permet aussi de produire de l'information auprès des lycéens et des étudiants (sur les parcours de formation, dans une démarche d'aide à l'orientation), auprès des médias, collectivités territoriales etc. Elle facilite la mise en place de partenariats en attestant la qualité des pratiques et des résultats de l'université, dans le cadre de la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur.

3. La collecte des données et l'élaboration d'indicateurs fiables

Cette collecte poursuit cinq objectifs :

- disposer de données très fines, assemblées selon diverses thématiques, et pouvant être extraites des systèmes d'information à la demande pour produire les différents indicateurs ;
- assurer la cohérence des indicateurs avec les indicateurs des autres instances externes et au sein même de l'établissement, grâce à une centralisation de l'information par le Service Statistiques ;



- organiser les indicateurs dans une logique de démonstration, pour faire émerger des analyses efficaces ;
- assurer un suivi régulier des tableaux de bord, dans une démarche d'évaluation pluriannuelle ;
- diffuser en interne des indicateurs pour créer une culture d'évaluation parmi toute la communauté universitaire.

Sa mise en œuvre se fait par :

- l'élaboration des fiches techniques (définition de l'indicateur par le dialogue, date d'observation, objectifs et opération à conduire...) ;
- la centralisation de la collecte des données et la mise en forme des indicateurs (avec NABUCO, HARPÈGE, APOGÉE, SOSIE, l'entrepôt de données et bientôt GRAAL) ;
- la transmission des tableaux de bord (tableaux et commentaires) aux différents services et composantes, dans le respect du calendrier préétabli, ainsi qu'une communication à destination d'un public plus large (journal interne en projet) ;
- la fixation d'un calendrier pour les dates d'observation, de recueil des données, et de mise à disposition, selon les types de sujet (personnels, étudiants, recherche, encadrement) voir diaporama p. 8.

4. Le choix des indicateurs

Les indicateurs sont choisis par rapport aux objectifs définis, pour pouvoir attester des résultats obtenus et étayer la pertinence des choix de l'établissement. Ils relèvent des différents champs : ils relèvent de différents champs :

- la formation initiale et continue ;
- la vie étudiante (champ permettant la définition d'indicateurs qualitatifs) ;
- la gestion des ressources humaines (personnels et enseignants IATOS) ;
- les relations internationales ;
- la recherche et la valorisation ;
- le pilotage (évaluation interne, démarche qualité etc.).

Par ailleurs, nous avons mis en place un Observatoire LMD en 2005, afin d'appréhender le déroulement de la réforme. Nous utilisons des indicateurs liés à l'évaluation de la qualité de la vie étudiante, la pédagogie et TICE, l'enseignement des langues, la mobilité étudiante, etc.

5. Le rôle du chargé de mission évaluation

Il doit mettre en place un outil pérenne qui s'inscrit dans la notion de programmation pluriannuelle ; il doit aussi anticiper les demandes d'information courantes et élaborer une stratégie de diffusion des informations qui permettent une valorisation de l'établissement. Il participe, avec l'équipe, à l'élaboration et l'analyse d'indicateurs pertinents, assure le suivi des projets, participe à l'animation de la culture interne d'évaluation en pilotant la nécessaire concertation avec et entre les services de l'université pour inciter au travail en commun.



Sa méthode d'action est basée sur la concertation qui permet de s'assurer de la faisabilité des projets. Le soutien de l'équipe de direction de l'université et du Secrétaire général est indispensable.

6. Une mission assumée par une équipe

Le travail s'effectue en effet au sein d'une équipe soudée, composée de la chargée de mission, du Secrétaire général et de la Responsable du Service Statistiques. Leur volonté politique est de convaincre du bien-fondé de l'auto-évaluation. Les principales difficultés rencontrées dans cette mission sont d'ordre technique : il s'agit d'assurer la rigueur de la saisie des informations dans les bases de données ; de faire respecter le calendrier pour la remontée des données au niveau central ; de maintenir sur la durée la cohérence des données et leur suivi régulier. Viennent s'y greffer des difficultés administratives, pour orchestrer l'exploitation des tableaux de bord à tous les niveaux de l'administration, notamment dans le cadre de la LOLF en particulier.

7. La LOLF et l'auto-évaluation

Notre projet d'établissement place l'évaluation au cœur de son action, dans une « démarche qualité ». Ceci est inscrit dans le contrat quadriennal 2005/2008 (Vague C) et se trouve prolongé par la mise en place de la LOLF. Au cours de l'année 2005, nous avons mis au point les indicateurs de suivi du contrat. Les objectifs cibles permettant de calculer l'efficacité et l'efficience de notre action restent à définir mais les premiers résultats obtenus permettront de le faire. Nous pourrons alors disposer d'un véritable outil de pilotage de l'établissement et d'étalonnage avec les autres établissements.



Échanges avec la salle

Yves CHAIMBAULT, Université Lille 1 –Sciences et Technologies de Lille

Vous avez beaucoup parlé de production d'information à destination des étudiants et lycéens pour les aider dans leurs parcours de formation. Dans le Nord-Pas-de-Calais, nous élaborons actuellement un schéma régional des formations et nous avons des difficultés à positionner l'enseignement supérieur par rapport à la démarche académique. Qu'en est-il en Alsace ? Quel est le rôle de l'Observatoire des formations commun aux quatre universités ?

Annie CHEMINAT, Chargée de mission évaluation, Université Louis Pasteur Strasbourg 1

Le recteur m'a demandé, en tant que directrice de l'Observatoire, de proposer des outils pour avoir une vue prospective des formations post-baccalauréat (BTS, IUT, CPGE, licence). La démarche des tableaux de bord va être reprise au niveau de l'Académie. La région est associée à ce schéma et nous souhaitons, sur dix ans, intégrer la dimension démographique, les besoins de qualification interne, les perspectives en termes de développement économique, pour avoir une capacité d'anticipation.

Jean-Pierre FOUCHER, Université Paris 11-Paris Sud

Combien avez-vous d'actions et d'indicateurs en recherche, liés à votre champ d'observation « Recherche et valorisation » ?

Annie CHEMINAT, Chargée de mission évaluation, Université Louis Pasteur Strasbourg 1

Nous sommes beaucoup plus avancés sur les indicateurs de formation. L'outil GRAAL, qui vient de naître, n'est pas encore totalement opérationnel, en ce qui concerne la recherche... Je n'ai donc pas de réponse claire à vous donner.



La LOLF au cœur du système d'information

Pilotage, base de données, système d'information : nécessités et perspectives

David RONGEAT

Responsable du Pôle Intégration, Département Édition/Intégration, Amue

Le système d'information est un ensemble de ressources et d'informations organisées qui ne se rapporte pas uniquement aux technologies de l'information mais à un ensemble de procédures, d'acteurs et de modes de gestion. Son objectif est de recueillir, stocker, diffuser l'information, en répondant aux enjeux stratégiques de l'établissement. Actuellement, il existe une pluralité de systèmes d'information dans les établissements de l'enseignement supérieur, qui intègrent généralement des systèmes de pilotage. Aussi, le comité de pilotage du système d'information des universités (composé notamment de représentants de différentes directions du Ministère et d'établissements) travaille sur une démarche d'harmonisation et de normalisation des flux d'échanges entre les différentes briques du système d'information ou entre les différents systèmes d'information.

1. Incidences de la LOLF sur le système d'information

La LOLF est transversale et introduit la nécessité de rechercher des données dans tout le système d'information en impliquant tous les acteurs de l'établissement (direction et personnels gestionnaires). L'activité de l'Amue prend en compte la LOLF et ses incidences sur les applications de gestion depuis 2005 et continuera pour la période 2007/2009 comme cela est présenté dans les perspectives d'activité décrites dans le cadre du renouvellement du GIP. De façon pragmatique, les transformations qui doivent intervenir et sur lesquelles nous travaillons demandent une implication forte de tous ces acteurs. Pour préciser les besoins, nous avons analysé les différents textes de référence, sollicité l'expertise du groupe d'établissements qui ont l'« Entrepôt de données » sur le pilotage dans les systèmes d'information et recueilli les avis d'autres établissements et du Ministère.

Notre but est de fournir aux établissements des outils qui leur permettent de répondre aux objectifs de pilotage que porte la LOLF. Cette opération de déclinaison de la LOLF dans les applications de gestion s'est inscrite dans une démarche de :

- vérification de la complétude des données figurant dans les applications et de leur possible restitution dans les indicateurs contractuels (vague A) ;
- création, avec les établissements, de nouvelles entités fonctionnelles dans les applications, restituées dans les indicateurs ;
- mise à jour et actualisation des outils de pilotage rattachés aux applications ;
- établissement du programme d'évolution des applications.

La lettre de la LOLF N°6 du 25 janvier 2006 précise le travail effectué et à venir.



2. Évolutions des applications nationales

Plus précisément, les évolutions des applications nationales sont les suivantes :

2.1. Gestion financière et comptable

À terme, nous envisageons le remplacement de NABUCO. Dans l'immédiat, les évolutions de Nabuco vont permettre la multi-imputation (été 2006) et la reventilation a posteriori avec des extractions de données (automne 2006).

2.2. Formation et vie de l'étudiant

APOGÉE a été complété par les informations nécessaires à la production des différents indicateurs de la LOLF. La nouvelle version, disponible fin mars 2006, contiendra de nouvelles entités fonctionnelles, le calcul des charges de l'enseignement ainsi qu'une évolution du module pilotage. Nous préparons ensuite d'autres évolutions du produit APOGÉE autour du LMD et de la pédagogie. Cependant, ce logiciel ne couvre pas toutes les activités de l'établissement dans le domaine de la vie étudiante et de la formation ni tous les indicateurs contractuels. L'insertion professionnelle ou la gestion des cursus préalables n'y sont pas intégrées, par exemple.

2.3. Gestion des ressources humaines et paie

Les établissements se sont fortement impliqués pour nous aider à élaborer une version évolutive d'HARPÈGE, qui sera disponible en avril 2006 et permettra de remplir facilement les différents indicateurs de suivi du contrat : suivi des moyens, répartition des activités.

L'application ASTRE est déjà adaptée à la LOLF mais demeure délicate d'utilisation.

En conclusion, je soulignerai que notre volonté est de créer des interfaces qui permettent la relation entre les différentes briques du système d'information. Le pont entre HARPÈGE et la paie de l'État devrait être mis en place pour 2007. Les évolutions que nous allons apporter aux applications ont pour premier objectif de compléter le dispositif de pilotage afin de permettre la construction des indicateurs. De leur côté les établissements doivent, d'une part s'assurer de la bonne qualité des données saisies dans les applications pour effectuer un bon pilotage et, d'autre part optimiser l'utilisation des logiciels dans l'établissement. À ce titre, nous organiserons des séminaires sur la qualité des données dans le système d'information.



Échanges avec la salle

Sylvie BENEDETTI, Université Paris 11-Paris Sud

Quelle est la position de l'Amue par rapport au système Winpaie ?

David RONGEAT, Responsable du Pôle Intégration, Département Édition/Intégration, Amue

Nous avons fait part de notre position aux établissements dans un courrier en date du 8 mars. Nous n'avons pas de relation avec cette société. Dans le courrier, nous citons d'autres outils exploitables, développés par des universités, dont les coordonnées figurent sur le site des produits de l'Agence <http://www.produits.amue.fr>



Conclusion générale

Yannick VALLEE

Premier Vice-président de la Conférence des Présidents d'université

Je remercie l'Amue d'avoir organisé, avec beaucoup d'énergie, ce séminaire. Cette journée aura servi, je l'espère, à démonter le caractère politique de la LOLF, au sens plein du terme. Les équipes de direction doivent s'emparer de la LOLF, pour mener une véritable politique de formation et de recherche.

Alors que les étudiants et les lycéens manifestent contre le CPE, je m'interroge et vous interroge sur la politique menée par les universités. Il est étonnant de constater que les jeunes manifestants sont des étudiants. La position d'échec ou de sortie précoce du système scolaire assortie de précarité devrait être la principale explication d'un tel mouvement. Pourquoi, dans ces conditions, les jeunes de nos universités sont-ils dans la rue ? S'ils étaient assurés de la valeur de leurs diplômes comme garantie d'une insertion aisée sur le marché du travail, ils ne manifesteraient pas. Ils n'en seraient pas pour autant indifférents au sort des jeunes non diplômés, mais leur réaction serait plus distanciée. Or nous avons vocation à mettre en place des politiques qui garantissent à ces jeunes un avenir serein.

La qualité de nos diplômes, de nos formations, des services d'orientation et de l'université tout entière : voilà des sujets qui doivent être au cœur de la réflexion « lolfique ». Nous devons aussi nous interroger sur le niveau de professionnalisation de nos diplômés et sur le lien que l'université entretient avec le monde socio-économique et industriel. Tous les diplômés, dès la licence, doivent apporter des compétences professionnelles, sans quoi la réforme LMD aura été inopérante.

Nous n'avons pas le droit de laisser des étudiants échouer à l'université. L'orientation et la professionnalisation doivent leur permettre de réussir dans le domaine qui leur correspond le mieux. Actuellement, un bachelier professionnel a le droit de s'inscrire en licence de mathématiques, mais est-ce raisonnable ?

Le mouvement des chercheurs nous enjoint également à nous interroger sur la qualité de vie et d'encadrement que nous sommes en mesure de donner aux chercheurs présents sur les campus universitaires.

Enfin, l'université remplit-elle son rôle de diffusion de la culture scientifique ? Sommes-nous capables d'expliquer au grand public ce que sont les OGM, le nucléaire ?

La valorisation et la diffusion de notre recherche sont extrêmement mauvaises pour les universités et transitent le plus souvent par les organismes de recherche, qui en récupèrent le bénéfice. Par exemple, la plupart des instituts Carnot labellisés sont très majoritairement issus des organismes de recherche et non des universités.

La LOLF nous invite donc à ces remises en question internes avec comme référence l'année. De nature organique, elle va refondre structurellement notre université. La remise en cause de la structuration des UFR par le LMD va fatalement s'accroître avec la montée en puissance des laboratoires et de la recherche dans les universités.

Nos universités ne sont pas assez professionnelles : le professionnalisme des Présidents et des équipes de direction sera le garant de ces améliorations. Le Président d'un établissement n'est pas un simple mandataire du conseil d'administration : selon la loi de 1984, le Président dirige son université. Le lien de l'équipe présidentielle avec le Secrétariat général et les conseils ainsi que la professionnalisation de ces derniers sont autant de pistes à explorer. Nous devons aussi nous



interroger sur le meilleur découpage de l'université (UFR, labos, etc..) et son articulation avec les autres universités pour rendre le meilleur service.

En outre, la mise en place du projet LOLF ne peut avoir lieu que dans un cadre de dialogue serein mais ferme entre l'université et l'ensemble de ses partenaires.

En tant que responsables des universités, vous êtes, certes, des gestionnaires, mais vous devez devenir avant tout, au plein sens du terme, des femmes et des hommes politiques.