

Le passage aux responsabilités et compétences élargies

CTP du 7 mai 2010

Ca du 21 mai 2010

Table des matières

1- Passer aux responsabilités et compétences élargies au premier janvier 2011.....	2
2- Le cadrage politique pour la mise en oeuvre des RCE par l'université Lille 1.....	3
3- Les enjeux.....	4
3.1- La maîtrise d'ensemble du budget.....	4
3.2- Les responsabilités en matière de gestion des ressources humaines sont élargies.....	4
3.3- Le renforcement du pilotage financier.....	4
3.4- La nécessité du renforcement du pilotage en matière de patrimoine.....	5
3.5- Le renforcement du système d'information.....	6
3.6- La prise en charge des prestations sociales par l'établissement	6
3.7- Conclusion.....	6
4- Une conduite de projet mise en œuvre.....	7
5- Les échéances.....	7
6- Fondements juridiques.....	8

1- Passer aux responsabilités et compétences élargies au premier janvier 2011

La loi du 10 août 2007 introduit de nouvelles responsabilités et compétences élargies, notamment en matière de gestion de ressources humaines et en matière financière. L'adoption de ces nouvelles compétences est obligatoire pour l'ensemble des universités, au 1/01/12. Actuellement 51 universités, 3 INP et 3 ENS sont passées au nouveau système.

La présidence proposera au CA du le passage à l'échéance du 1/01/2011, pour deux séries de raisons. La première est liée à l'échéance du mandat de l'équipe actuelle, en 2012. La responsabilité politique est que tout soit opérationnel à cette échéance. Cela suppose une phase de préparation, et une phase de mise en oeuvre, tout au long de l'année 2011. La seconde est que les nouvelles compétences permettent, si elles font l'objet d'un cadrage politique de l'établissement, de bénéficier de marges de manoeuvre nouvelles pour le pilotage stratégique et l'accompagnement du projet d'établissement.

Il faut donc considérer cette évolution dans la continuité de la politique poursuivie par notre université, depuis plusieurs années.: mise en place du budget politique et par objectifs, réorganisation des services comptables et financiers, réorganisation des services logistiques, développement de la politique du potentiel humain etc. Notre université doit ainsi continuer d'adapter son fonctionnement aux exigences de qualité des services attendues par les différents usagers de l'université. Les différentes évaluations, inspections, et audits qu'elle a subis ces trois dernières années ont posé le diagnostic d'une grande qualité, mais aussi de marges de progression, de nos outils et nos méthodes de travail. Dans le contexte très contraint que traverse la fonction publique, notre université doit mener sa modernisation de sorte à tirer le meilleur parti de ses moyens, et être en capacité d'assumer sa gouvernance en disposant de l'ensemble des outils de pilotage nécessaires.

Attendre l'échéance ultime fixée par le législateur (2012) conduirait à franchir une étape conséquente dans nos modalités de fonctionnement interne au moment même de l'échéance du mandat, avec ce que les périodes électorales comportent de mobilisation, de charges, et d'intérêt porté à d'autres enjeux. L'équipe présidentielle inscrit profondément son action dans la défense des valeurs démocratiques du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le passage aux RCE au 1er janvier 2011 permet de garantir les bases des conditions de sa mise en oeuvre, définies par les différents points constituant la charte-guide et la politique suivie par l'équipe en charge

de la gouvernance.

2- Le cadrage politique pour la mise en oeuvre des RCE par l'université Lille 1

Il faut concilier le respect des obligations légales, la culture et les ambitions propres de l'université telles qu'elles s'expriment dans son projet d'établissement. de sorte à assurer ses missions dans le respect des valeurs du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche.

L'exercice des responsabilités et compétences élargies ne peut se concevoir en dehors du respect d'un certain nombre de principes qui en constituent le cadre. Il appartient à l'université et à son conseil d'administration de le définir.

Ces principes constituent une « charte de la mise en oeuvre politique des RCE » qu'il sera proposé au CA d'adopter.

- 1. Placer chacune des décisions dans le cadre du service public de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, de sa dimension démocratique garantissant l'égal accès de tous au dispositif de la formation tout au long de la vie.
- 2. Considérer les emplois de fonctionnaires relevant de la fonction publique d'Etat comme les supports d'emplois de référence de l'établissement, dont il ne peut être envisagé de diminuer le nombre. Poursuivre et élargir la mise en oeuvre de la politique en faveur des personnels non titulaires, de sorte à réduire leur précarité et à prendre en compte l'ensemble des situations.
- 3. Dans le cadre de la réglementation en vigueur, maintenir une politique indemnitaire fondée sur l'équité et l'efficacité collective de sorte à éviter de placer les personnels dans une logique de concurrence individuelle.
- 4. Garantir à l'ensemble des personnels titulaires et non titulaires la mise en oeuvre d'une politique sociale ambitieuse fondée sur les acquis de l'établissement, et le maintien des dispositifs publics pré-existants aux RCE.
- 5. A l'occasion de la présentation du rapport annuel d'activité, soumettre un bilan d'ensemble de la mise en oeuvre des RCE à la validation des conseils
- 6. Assurer la consultation préalable et l'information de chacune des instances de l'établissement concernant la mise en oeuvre des dispositions liées aux RCE. Renforcer le dialogue de gestion avec les composantes et les services communs de l'université, pour l'élaboration d'un budget structuré par le projet d'établissement.

3- Les enjeux

3.1- La maitrise d'ensemble du budget

Le budget de l'université change de dimension. Il intègre les emplois et la masse salariale des personnels Etat et rémunérés sur ressources propres. En valeur 2008, cela représente :

- Masse salariale Etat : 136 M €
- Masse salariale Etablissement : 23 M €
- Budget global : 216 M € (contre 80 M €)
- ETP Etat : 2335

La gestion de la masse salariale permet à l'établissement de bénéficier des marges de manoeuvre actuellement dévolues à l'Etat. Même avec une gestion très fine des emplois, ceux-ci ne sont pas utilisés en totalité du premier janvier au 31 décembre. Cette masse salariale non utilisée peut abonder le budget pour financer, e fonctionnement ou en investissement, les autres projets de l'établissement. C'est le principe de fongibilité asymétrique.

La capacité de pilotage infra-annuelle est donc accrue et permet de réorienter les financements, ce qui suppose une capacité nouvelle à prévoir et suivre les dépenses de personnels.

3.2- Les responsabilités en matière de gestion des ressources humaines sont élargies

Les établissements prennent des actes de gestion et des décisions dans un périmètre élargi : titularisation, détachement, mise à disposition, délégation, avancement. Le mouvement de déconcentration débuté il y a une dizaine d'années se poursuit.

L'établissement détermine la répartition des catégories d'emplois (rehaussements, nature) dans le cadre de la masse salariale et du plafond d'emplois fixés par l'Etat et votés par le Conseil d'Administration, avec la masse salariale et les emplois sur ressources propres. Il s'agit d'un changement important par rapport à la situation actuelle, puisque aujourd'hui l'établissement négocie avec le ministère les propositions arrêtées par le CA dans le cadre de la campagne des emplois.

D'autres responsabilités peuvent être mises en oeuvre — modulation des services des enseignants chercheurs — ou sont confortées : responsabilité entière du régime les primes, recrutement des contractuels (infra, point 6).

3.3- Le renforcement du pilotage financier

Le renforcement des responsabilités de gestion en matière de masse salariale et l'attribution d'une dotation globale s'accompagnent de l'obligation de créer ou de renforcer :

- le contrôle de gestion.
- le contrôle interne comptable et financier.
- la conformité aux règles comptables, validée par un commissaire aux comptes externe (cabinet indépendant).
- la capacité d'aide à la décision, tant dans les aspects de prévisions (masse salariale et plafond d'emplois) que de suivi et d'exécution.

L'autonomie plus grande s'exerce dans le cadre d'un contrôle accru de l'Etat. Le rôle du Recteur, avec l'appui de la Trésorerie générale, sur le budget est renforcé alors qu'il est actuellement assez formel. Il doit en particulier s'assurer de la soutenabilité des décisions prises par le CA.

La mise en paiement des rémunérations des personnels est réalisée dans le cadre d'une prestation de paye à façon conclue avec la Trésorerie Générale.

Ce contexte conduit à passer en gestion intégrée ; il n'y a plus de différenciation entre bureaux de gestion des personnels et bureaux de paie. Un même et seul outil informatique assurera à terme ces deux fonctions (SIHAM). La gestion intégrée implique le renforcement des contrôles internes et externes.

3.4- La nécessité du renforcement du pilotage en matière de patrimoine

Même si la dévolution du patrimoine n'est pas à l'ordre du jour et ne relève pas strictement du passage aux RCE, l'abandon de la référence à la surface dans le modèle de financement des universités impose un effort de rationalisation et de meilleur suivi du patrimoine. Ce premier enjeu est considérable, et il justifie les orientations prises en matière de connaissance de ce patrimoine, de programmation, d'organisation interne Un second enjeu est celui de la comptabilité, qui doit retracer l'ensemble des moyens dont dispose l'établissement, y compris son patrimoine. La mise à niveau de notre comptabilité patrimoniale emporte également un certain nombre de conséquences organisationnelles et patrimoniales, telles que la mise à jour du tableau des propriétés de l'Etat, du foncier, de la valeur du patrimoine, de la réconciliation de l'inventaire physique et comptable.

3.5- Le renforcement du système d'information

Le CA a récemment discuté et arrêté des décisions en matière d'organisation du système d'information. Dans le contexte des RCE, l'ensemble des compétences liées à l'aide à la décision sont fortement mobilisées pour que les responsabilités déléguées à l'établissement puissent s'exercer de façon pertinente (production de tableaux de bord ...). Les compétences ne peuvent s'exercer qu'avec l'appui d'un système d'information cohérent et interopérable, qui implique l'exhaustivité et la complétude de chaque application de gestion.

3.6- La prise en charge des prestations sociales par l'établissement

Pour les personnels titulaires (à l'exception des emplois gagés) le ministère assure actuellement le paiement des prestations accessoires (capital décès, invalidité, capital longue durée, indemnité de transport, handicap). Certaines prestations d'action sociale liée à la personne sont payées sur les crédits de l'Etat par le rectorat. Il s'agit des prestations interministérielles (PIM) — chèques vacances, ticket Cesu, aide à l'installation, prime à la mobilité, aide à la restauration, allocation d'enfant handicapé — et des aides sociales d'initiative académiques (ASIA) : logement, enfance, handicap... Dans le cadre de sa politique sociale Lille 1, selon un principe d'équité, prend en charge les mêmes prestations sociales pour les personnels contractuels et les emplois gagés (PIM, ASIA, secours et prêts sans intérêt). Avec les RCE, l'Etat transfère à Lille 1 les PIM et les ASIA à l'exception des chèques vacances, du ticket CESU, de l'aide à l'installation et du prêt à la mobilité. En contrepartie, Lille 1 bénéficiera de crédits supplémentaires globalisés dans la masse salariale.

3.7- Conclusion

Face à ces enjeux, l'université doit adapter son organisation, faire évoluer ses compétences et ses outils de gestion, assurer la maîtrise des outils d'aide à la décision. La gouvernance doit disposer des informations indispensables au pilotage qu'elle doit assurer à la fois de façon prévisionnelle et en continu. Le cadre des contrôles à priori (recteur) et à posteriori (organes de contrôles, commissaires aux comptes) est plus formalisé, de sorte à garantir la qualité des informations présentées au CA au moment des prises de décision et lors des comptes-rendus. Le recteur présente également annuellement un rapport sur la légalité des décisions prises. La gestion de l'université évolue vers une plus grande professionnalisation alors même que les décisions politiques de ses instances et décideurs sont d'une portée stratégique plus importante pour l'évolution de l'université.

4- Une conduite de projet mise en œuvre

Placée sous la présidence du Président de l'université, et sous la responsabilité opérationnelle du Directeur général des Services, la conduite de projet de préparation des services aux RCE a été lancée le 15 janvier 2010, à l'occasion de la première réunion d'équipe de pilotage. Cette conduite de projet s'appuie notamment sur plusieurs inspections et audit préalables :

- l'audit de la TG, rapport d'octobre 2007,
- l'évaluation de l'établissement par l'AERES, rapport de septembre 2009,
- l'audit de l'IGAENR, préalable aux RCE, rapport d'avril 2010.

L'ensemble des documents (comptes-rendus de réunion et supports) concernant la conduite de projet sont consultables sur le site intranet de l'université.

L'action d'adaptation des services porte sur :

- En RH : la mise en place de la gestion intégrée, l'unification des procédures, l'unicité des outils, la mise en place de la paye à façon.
- En processus budgétaire : la préparation à l'application du décret 618 du 27 juin 2008, avec notamment la création d'une UB paye et, s'il est nécessaire, des modifications de la structuration budgétaire.
- En matière comptable, et financière, la formalisation des procédures de contrôle interne comptable et financier (CICF), l'amélioration de la fiabilité des comptes, en particulier en matière patrimoniale.
- L'amélioration de la cohérence et de la fiabilité des systèmes d'information et la production des supports d'aide à la décision.

5- Les échéances

Une nouvelle inspection doit intervenir début mai,

Sous réserve du vote positif du CA, et des conclusions de l'audit, la ministre chargée de l'Enseignement Supérieur prendra un arrêté conjoint avec le ministre chargé du budget, Nous serons amenés ensuite (vers fin septembre) à présenter nos prévisions budgétaires (détail des calculs de masse salariale et d'utilisation du plafond d'emplois).

Le « socle » de masse salariale et plafond d'emplois sera réexaminé vers avril 2011, après production des comptes définitifs 2010, et le cas échéant, ajusté, puis revu en avril 2012.

6- Fondements juridiques

Article L. 712-8 du code de l'Education

Commentaire

<p>«Les universités peuvent, par délibération adoptée dans les conditions prévues à l'article L. 711-7, demander à bénéficier des responsabilités et des compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines prévues aux articles L. 712-9, L. 712-10, et L. 954-1 à L. 954-3. Les dispositions des articles mentionnés au premier alinéa s'appliquent sous réserve que la délibération du conseil d'administration soit approuvée par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'enseignement supérieur.»</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ les RCE concernent les aspects budgétaires et de gestion des Ressources Humaines ◦ exercice obligatoire dans les 5 ans de la publication de la loi (art. 49 de la loi du 10 août 2007)
--	---

Un certain nombre d'autres dispositions législatives et réglementaires viennent compléter le dispositif législatif.

Article L. 712-9

Commentaire

<p>«Le contrat pluriannuel d'établissement conclu par l'université avec l'Etat prévoit, pour chacune des années du contrat et sous réserve des crédits inscrits en loi de finances, le montant global de la dotation de l'Etat en distinguant les montants affectés à la masse salariale, les autres crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement. Les montants affectés à la masse salariale au sein de la dotation annuelle de l'Etat sont limitatifs et assortis du plafond des emplois que l'établissement est autorisé à rémunérer. Le contrat pluriannuel d'établissement fixe le pourcentage maximum de cette masse salariale que l'établissement peut consacrer au recrutement des agents contractuels mentionnés à l'article L. 954-3. L'établissement assure l'information régulière du ministre chargé de l'enseignement supérieur et se dote d'instruments d'audit interne et de pilotage financier et patrimonial selon des modalités précisées par décret. Les comptes de l'université font l'objet d'une certification annuelle par un commissaire aux comptes.»</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ la dotation globale de l'Etat est inscrite au contrat ; elle comprend : <ul style="list-style-type: none"> — la masse salariale, limitative, — le plafond d'emplois, — les crédits de fonctionnement, — les crédits d'investissement. ◦ Décret d'application sur régime financier : décret n°2008-618 du 27 juin 2008 ◦ Certification annuelle par un Commissaire aux Comptes : <ul style="list-style-type: none"> - impose le respect d'un cadre formel très contraignant.
--	--

Article L. 712-10

Commentaire

<p>«Les unités et les services communs des universités bénéficiant des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire prévues à l'article L. 712-9 sont associés à l'élaboration du budget de l'établissement dont ils font partie. Ces unités et services communs reçoivent chaque année une dotation de fonctionnement arrêtée par le conseil d'administration de l'université.»</p>	<p>Il s'agit donc de poursuivre la démarche budgétaire déjà engagée :</p> <ul style="list-style-type: none">◊ Dialogue interne obligatoire avec les unités et services◊ Vote de leur dotation par le CA
---	--

Article L. 954-1

Commentaire

<p>«Le conseil d'administration définit, dans le respect des dispositions statutaires applicables et des missions de formation initiale et continue de l'établissement, les principes généraux de répartition des obligations de service des personnels enseignants et de recherche entre les activités d'enseignement, de recherche et les autres missions qui peuvent être confiées à ces personnels.»</p>	<p>◊ Décrets d'application : 3 décrets publiés le 25 avril 2009 et notamment le décret 2009.460 du 23 avril 2009 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants chercheurs.</p>
--	---

Article L. 954-2

Commentaire

<p>«Le président est responsable de l'attribution des primes aux personnels qui sont affectés à l'établissement, selon des règles générales définies par le conseil d'administration. La prime d'encadrement doctorale et de recherche est accordée après avis du conseil scientifique. Le conseil d'administration peut créer des dispositifs d'intéressement permettant d'améliorer la rémunération des personnels. Les conditions d'application du présent article peuvent être précisées par décret. »</p>	<p>◊ Une nouvelle politique indemnitaire est déjà mise en oeuvre pour les BIATOS et doit être poursuivie. ◊ La politique indemnitaire des EC doit être réexaminée dans le cadre du travail dur la définition des services.</p>
--	--

Article L. 954-3

Commentaire

<p>«Sous réserve de l'application de l'article L. 712-9, le président peut recruter, pour une durée déterminée ou indéterminée, des agents contractuels :</p> <ol style="list-style-type: none">1° pour occuper des fonctions techniques ou administratives correspondant à des emplois de catégorie A ;2° pour assurer, par dérogation au premier alinéa de l'article L.952-6, des fonctions d'enseignement, de recherche ou	<p>◊ Une politique des emplois contractuels est mise en oeuvre pour les personnels BIATOS.</p> <p>◊ Le contrat quadriennal fixe le taux maximum de la masse salariale que l'établissement peut y consacrer.</p>
--	---

d'enseignement et de recherche, après avis du comité de sélection prévu à l'article L.952-6-1.»	
---	--

Article L. 719-14

«L'Etat peut transférer aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel qui en font la demande la pleine propriété des biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'Etat qui leur sont affectés ou sont mis à leur disposition. Ce transfert s'effectue à titre gratuit. Il s'accompagne, le cas échéant, d'une convention visant à la mise en sécurité du patrimoine, après expertise contradictoire. Il ne donne lieu ni à un versement de salaires ou honoraires au profit de l'Etat ni à aucune indemnité ou perception de droits ou de taxes au profit de l'Etat. Les biens qui sont utilisés par l'établissement pour l'accomplissement de ses missions de service public peuvent faire l'objet d'un contrat conférant des droits réels à un tiers, sous réserve de l'accord préalable de l'autorité administrative compétente et de clauses permettant d'assurer la continuité du service public.»	° Article mentionné pour mémoire. La dévolution ne relève pas de l'exercice des RCE visées à l'article L. 712-8.
--	--