

## LOLF et Stratégies Ministérielles de Réforme

Le décret sur la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 a donné des fondements clairs :

- évaluer les politiques publiques
- responsabiliser les gestionnaires
- simplifier les procédures
- promouvoir un nouveau management.

Le chantier de sa mise en œuvre, prévue pour 2006, baptisé *Moderfie*, entre désormais dans sa phase concrète. Le budget de l'Etat va passer d'un modèle structuré par **nature de moyens**, avec pour seul contrôle la conformité avec les autorisations de dépenses, à un modèle structuré par les finalités des politiques publiques, contrôlé par les **résultats obtenus**.

Deux ans après son lancement, Raffarin a demandé, par **circulaire du 25 juin 2003**, réaffirmée par une note de la Fonction Publique du 24 juillet, à chaque ministre de lui faire parvenir pour le 1<sup>er</sup> octobre avant de le présenter devant le Parlement, dès l'automne, une stratégie pour la réforme de son ministère avec comme objectifs :

- procéder à un réexamen systématique des missions et des structures qui les servent
- développer les démarches qualité
- moderniser les modes de gestion des ressources humaines selon les 4 axes suivants :
  - . la déconcentration
  - . la réduction du nombre de corps
  - . la reconnaissance du mérite
  - . la gestion prévisionnelle des postes, des emplois et des carrières.

Tout ceci bien sûr après dialogue avec les agents de chaque ministère !!

Lors d'une **réunion à l'Ugff le 15 octobre** sur la Lolf, nous nous sommes aperçues que notre ministère était bien en retard puisque beaucoup d'expérimentations sont déjà menées dans certains ministères DGCCRF Equipement Affaires Etrangères. Toutefois, on apprend que 5 SMR doivent être présentées au Sénat et à l'Assemblée Nationale les 21 et 28 octobre, dont celle du MEN alors qu'aucune organisation de la Ferc n'ait été consultée. Il nous est également dit lors de cette réunion que la réforme de la Lolf s'accompagnait de deux autres réformes très importantes : celle de l'Administration électronique et celle de la Gestion des Ressources Humaines.

Les jours suivants, les choses se précipitent :

- une réunion au ministère le 20 octobre du groupe de travail « diversification des carrières des personnels IATOS »
- convocation du CTPMESR le 21
- convocation du CTPMEN le 27

avec à l'ordre du jour un point d'information sur la Lolf et la stratégie ministérielle.

Les projets doivent être présentés au Parlement le 28 !!

Lors des **derniers CTPM d'octobre 2003**, le ministère a présenté son futur budget en application de la LOLF.

Lors du CTPMEN du 27 (veille de la présentation des projets au Parlement), les syndicats le quittent au moment où le ministère présente sa stratégie de réforme (cf à ce sujet le communiqué de presse de la Ferc « MEN : un simulacre de dialogue social »)

Le ministère de l'Éducation nationale propose une architecture fondée sur deux missions : une mission ministérielle "enseignement scolaire et jeunesse" et une mission interministérielle "enseignement supérieur et recherche"

Le ministère a rendu "sa copie" sur la structuration générale par missions. Il est actuellement en train de chiffrer les actions et sous-actions et parallèlement, un travail sur les indicateurs est en cours.

La mission interministérielle "formations supérieures et recherche se décompose en 14 programmes, tous ministériels, (cf tableau en annexe) dont 5 pour le Ministère de la Jeunesse, de l'Éducation Nationale et de la Recherche tels que "formations supérieures", "recherche universitaire", "recherche spatiale", "aide aux étudiants et aux jeunes chercheurs", "recherche et développement technologique ». Chaque ministère ayant des crédits identifiés pour l'enseignement supérieur et la recherche pourra disposer d'un programme, en particulier la Défense, l'Industrie ou l'Environnement. Le cabinet précise: "Il ne s'agit pas d'un super ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, donc les ministères qui auront des programmes dans cette mission interministérielle continueront à gérer leurs crédits."

Le ministère propose que les **crédits de rémunérations des personnels** de l'enseignement supérieur soient rattachés aux deux programmes "formations supérieures" et "recherche universitaire". La répartition des rémunérations des enseignants-chercheurs peut se faire "à partir d'une évaluation forfaitaire de type statutaire". Les fonctions support pour l'enseignement supérieur et la recherche universitaire seront sans doute des actions de chaque programme et non un programme à part entière. Les fonctions support regroupent par exemple les crédits pour l'administration centrale, l'évaluation et le contrôle, les services juridiques, la communication, le recrutement et la formation des IATOS, les établissements publics nationaux comme le CNDP ou le CNED, ou les constructions...

La mission « enseignement scolaire et jeunesse » se compose de 5 programmes: "1er degré public", "2nd degré public", "1er et 2nd degrés privés", "jeunesse et vie associative", "fonctions support". Deux expérimentations sont en cours dans les académies de Rennes et Bordeaux et concernent trois programmes : le 1<sup>er</sup> degré, le 2<sup>d</sup> degré et la fonction support.

### **QU'EN EST-IL DU SMR POUR L'EDUC NATIONALE, L'ENS SUP ET LA RECHERCHE ?**

Après avoir constaté que les missions éducatives relevaient en partie d'autres ministères, Et que les formations supérieures et la recherche ne relèvent pas du seul ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche puisque de nombreux ministères disposent d'activités importantes et qu'il est essentiel d'assurer le maximum de coordination et de visibilité à l'ensemble de nos actions en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Pour les universités, selon Simon Larger, Chargé de domaine Finances à l'AMUE, « On retrouvera donc la LOLF dans les contrats et dans le budget global. L'université devra donc maîtriser le contrôle de gestion et la comptabilité analytique. »  
« Dans l'articulation LOLF/Budget global, on peut donc penser que les emplois des établissements rémunérés indirectement sur le budget de l'Etat, voire également les autres, entreront tout de même dans les documents annexés aux Lois de Finances. »  
« Un problème se pose : l'université n'est pas financée à 100 % par le Ministère. Elle a ses ressources propres mais aussi celles qui lui viennent des collectivités locales, des entreprises, de l'Union Européenne... Comment dès lors évaluer les résultats d'une politique au regard de son financement « Etat » alors même que ces résultats peuvent provenir d'autres origines ? »

## Principales actions de réforme menées

### **Pour l'Administration centrale :**

Un plan triennal de rationalisation va être engagé afin de clarifier le rôle de chacune des directions et d'en tirer les conséquences adéquates sur leur fonctionnement interne.

Les relations entre l'administration centrale et les établissements publics (ex : CNDP, CNED, CNOUS, INRP) dont elle assure la tutelle

L'autonomisation sous forme d'établissement public de l'ESEN (Ecole Supérieure de l'Education Nationale), actuellement service à compétence nationale en charge de la formation d'une partie de l'encadrement supérieur du ministère

Négociation d'un contrat triennal de progrès dont un élément pourrait être la suppression de 100 emplois par an sur l'administration centrale à compter de 2004, contrepartie d'une amélioration des moyens des services et des conditions de travail.

### **Pour les services déconcentrés :**

- Regroupement des services du rectorat avec ceux de l'inspection académique située dans la même ville, en fonction de la taille et des spécificités de chaque académie.
- Réaffirmation du rôle politique du recteur, responsable en dernier ressort dans son académie, et d'un pilotage collégial faisant des inspecteurs d'académie ces véritables adjoints.
- Rendre plus autonome les unités d'enseignement (écoles, collèges, lycées)

Enfin,

- déconcentration dans les 3 ans du recrutement et du mouvement des AASU vers les recteurs
- décentralisation fonctionnelle de la gestion des ITRF vers les universités.

### **Pour les universités :**

La politique de contractualisation se renforcera à mesure que se développera l'autonomie des universités et que la LOLF se mettra en place. Un projet de loi relatif à la modernisation universitaire, qui servira cet objectif, sera déposé au Parlement en 2004. Ce projet vise à créer les conditions d'un positionnement plus fort de nos établissements dans le contexte de la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche, notamment en :

- . renforçant **l'autonomie des universités** et la responsabilité de leurs équipes de direction
- . favorisant **les coopérations volontaires** des universités entre elles ou avec d'autres établissements du sup
- . renforçant l'autonomie financière et de gestion par l'institution d'un **budget global** universitaire et par l'anticipation de la **logique des indicateurs de performance de la LOLF**
- . responsabilisant davantage les universités sur le **patrimoine immobilier** qui leur sera affecté dans le cadre d'une dévolution progressive
- . réorganisant les différentes structures d'évaluation et d'habilitation.

### **Pour la recherche :**

Une coordination des établissements publics nationaux de recherche et d'enseignement supérieur présents dans la Région (ou l'inter région pour les plus petites), sera organisée avec comme interlocuteur de l'Etat : le recteur, chancelier des universités. Le rôle du délégué régional à la recherche et à la technologie évoluera en ce sens.

### **Un gouvernement plus efficace des établissements de recherche avec**

- Une catégorie d'organismes de recherche qui a vocation à être dotée d'un véritable président directeur général afin d'avoir une unité opérationnelle forte
- L'autre (notamment les EPST) a vocation à être dirigée par un Directeur général, assisté d'un conseil d'administration et de son Président.

### **Procédures ou missions inutiles à supprimer, simplifier ou externaliser**

- réformer l'organisation des examens et concours : en resserrant l'éventail des épreuves et des options offertes, en limitant la dimension des sujets, en déterminant un cadre de référence pour les jurys et en optimisant l'organisation matérielle des examens et concours. Et externalisation partielle de leur gestion

- mettre fin au financement de 54 emplois mis à la disposition des directions départementales de l'équipement au titre des constructions scolaires
- transférer aux ASSEDIC, en cotisant, calcul et versement des allocations chômage dues aux personnels non titulaires
- revoir la gestion des dispositifs relevant de l'adaptation et de l'intégration scolaires

D'autres missions supposent des adaptations : si l'évaluation des agents est une fonction stratégique, en revanche, la **notation administrative** ne remplit pas de fonction de reconnaissance du mérite et nécessite une simplification de ses modalités d'application.

Transfert de compétences retenu dans le projet de loi de décentralisation :

- carte des formations conduisant à une qualification professionnelle
- recrutement des collègues
- sectorisation des écoles
- développement et rénovation du logement étudiant
- propriété des terrains et bâtiments des lycées et collèges
- missions d'accueil, de restauration, d'hébergement, ainsi que de l'entretien général et technique, dans les lycées et collèges
- organisation des transports scolaires en Ile de France
- rattachement hiérarchique aux collectivités territoriales, par voie d'intégration ou de détachement d'office, des personnels TOS

Dans les services académiques, une partie des personnels administratifs qui gèrent ces personnels TOS devra être mise à la disposition des collectivités territoriales.

### **Amélioration de la gestion des ressources humaines**

- **Gestion prévisionnelle de l'emploi, des effectifs et des compétences**

Pour les personnels IATOS, un cahier des charges vient d'être finalisé en vue d'un recours à un conseil externe pour l'élaboration, en concertation avec les organisations syndicales, d'un plan de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences des personnels IATOS.

Pour les personnels d'encadrement, mise en œuvre d'une politique active de formation et de diversification des parcours, mise en place en 2003 d'une direction de l'encadrement et dynamisation de l'Ecole Supérieure de l'Education Nationale (ESEN).

Pour les chercheurs et enseignants-chercheurs, une mission a été lancée sur la définition des obligations de service des enseignants chercheurs et le rapprochement des enseignants-chercheurs et des chercheurs.

- **Déconcentration de la gestion**

Porterait en particulier sur :

- le recrutement et la nomination dans le corps des AASU au niveau académique
- le recrutement dans le corps des magasiniers spécialisés des bibliothèques sur les présidents et directeurs d'établissement public
- la gestion des ITRF sur les présidents et directeurs des EPSCP (décentralisation fonctionnelle)
- les actes de gestion individuelle des personnels ATOSS, des personnels techniques de recherche et de formation et des personnels des bibliothèques affectés dans leur établissement seraient confiés aux directeurs d'établissement public national à caractère administratif

- **Fusion de corps**

Pour les enseignants en cours (PEGC, chargés d'enseignement,...)

Pour les ATOS, des projets susceptibles de concerner environ 85 000 agents, dans les catégories B et C.

- **Evolution du système d'information en ressources humaines**

Sera lancée à l'occasion d'un séminaire d'une journée de l'encadrement supérieur du ministère. L'objectif est de commencer à faire émerger les grandes orientations en matière de gestion des ressources humaines et de système d'information des ressources humaines.

Pour la recherche :

La définition d'une politique de l'emploi scientifique doit répondre à plusieurs objectifs :

- Assurer dans la durée la présence d'un flux de diplômés de qualité par une politique de valorisation de la science à tous les niveaux d'enseignement
- Assurer des débouchés et une attractivité suffisante, au sein de la recherche française : les mesures prises en faveur des étudiants et des jeunes chercheurs (revalorisation des allocations de recherche, développement des postes de post-docs, des conventions industrielles de formation par la recherche en entreprise) y répondent.
- Introduire des modes de recrutement plus souples sous forme de contrats à durée déterminée dans les organismes de recherche. Une plus grande proportion de personnels contractuels est souhaitable notamment :
  - . pour permettre de répondre de manière beaucoup plus souple à la réalisation de projets de recherche
  - . pour permettre aux personnes de développer des mobilités entre recherche publique et recherche en entreprise, et entre pays.
- Rapprocher des statuts de chercheurs et d'enseignants-chercheurs.

**Reconnaissance du mérite**

Hormis l'avancement différencié des enseignants, rien n'existe aujourd'hui à cause :

- de la faiblesse générale des régimes indemnitaires qui ne permet pas de véritable modulation
- de la difficulté de mesurer la performance de manière régulière et objective.

Une réflexion actuelle porte sur les dirigeants des établissements publics nationaux et l'encadrement.

Des dispositifs d'intéressement des chercheurs ont été mis en place au cours des dernières années et progressivement renforcés. Ils constituent un élément essentiel de dynamisation de la recherche publique et de valorisation de ces résultats.

***Certaines de ces mesures sont déjà prévues puisqu'annoncés à la réunion ministérielle du 20 octobre :***

- ***suppression de 1 100 emplois, en majorité administratifs, dans les rectorats et académies***
- ***rapprochement rectorat-inspection académique***
- ***déconcentration des catégories A***
- ***fusion des corps d'AGA et ADA***
  - ***d'AGTRF et ADTRF***
  - ***Mag spé et Mag chef***
  - ***Agent de labo et aide de labo***
  - ***ASSE et OEA***
  - ***SASU et Sec documentaliste***

***Mais maintien des ASTRF.***

- ***déconcentration fonctionnelle des ITRF au bénéfice des établissements***
- ***déconcentration au niveau des rectorats du recrutement des AASU avec modification de la formation par les IRA et peu ou plus de recrutement externe.***

Restent dans le flou les indicateurs (cf page 2) et la réalisation des personnels dans les différents programmes.

## **Indicateurs**

Limiter le nombre d'indicateurs à un indicateur d'activité et un indicateur de résultat par action et sous-action. Certains indicateurs seront validés ou non par l'expérimentation lancée en janvier 2004 dans les académies de Rennes et Bordeaux et à l'issue de l'expérimentation en double présentation de la loi de finances 2005, c'est-à-dire sous la nomenclature actuelle et sous la nomenclature LOLF. Les expérimentations à Rennes et Bordeaux sont "assez lourdes" car elles concernent 45 000 personnes. Pour autant, elles sont circonscrites à trois programmes de l'enseignement scolaire.