

Comprendre le budget de l'ESR

De la LOLF à SYMPA en passant par la RGPP
et les RCE....

snesU.p

Budget de l'ESR

- Orientations générales
- Le contexte
- Principes de la LOLF
- Présentation du budget de l'Etat
- Impact du passage aux RCE
- Le budget des établissements

Les orientations générales

- Profond changement de logique dans l'attribution des financements de l'Etat:
 - D'un financement basé sur une évaluation (imparfaite) des besoins (type SAN REMO)
 - A un financement basé sur la performance (type SYMPA) sans référence aux besoins

Budget de l'ESR : le contexte

- RGPP : Réforme Générale des Politiques Publiques
- Des réformes budgétaires majeures:
 - La LOLF pour une nouvelle conception et une nouvelle présentation du budget de l'Etat
 - SYMPA (répartition des moyens) + RCE pour les universités (autonomie financière)
 - Des outils au service d'objectifs communs : désengagement de l'Etat et logique de performance

RGPP : les objectifs

- Discours de M. André Santini sur la RGPP et la fonction publique (03/12/2008)
 - « [...] nous cherchons à orienter les politiques et les dépenses publiques vers l'investissement. Il est donc plus que jamais nécessaire d'accélérer les réformes qui **limitent le coût de fonctionnement** des services. »
 - « [...] elles [les réformes] nous garantissent d'alléger le fonctionnement de l'Etat de 7.7 milliards d'euros sur trois ans [...] »

RGPP : mise en œuvre au MESR

- Avancement RGPP au MESR (03/12/2008)
 - « Les modalités d'application de la loi LRU permettront une modulation de service complète des enseignants chercheurs (Juin 2008) »
 - « dans le but de **développer leurs ressources propres**, des objectifs seront fixés avant la fin de l'année au niveau national. Ces objectifs seront déclinés, université par université, à travers les contrats que les universités signent avec le ministère »
 - « afin de **réduire le coût** et d'augmenter l'efficacité de leurs fonctions supports, les universités seront invitées, au-delà du partage des bonnes pratiques, à **développer** avec ambition la mutualisation et **l'externalisation** de ces fonctions. »

RGPP dans la fonction publique

- Suppression massive d'emplois dans la fonction publique :
 - 28 000 fonctionnaires en moins en 2008
 - 30 600 en 2009 (dont 1 000 dans l'enseignement supérieur et la recherche)
 - 34 000 en 2010
 - 100 000 sur 4 ans (2007 à 2010)
 - *Engagement obtenu au printemps 2009, de 0 suppressions d'emploi dans l'ESR pour 2010 et 2011*
- Développement de la précarité:
 - suppression des emplois cat C, CDD et CDI (cf. LRU), externalisation, recours à l'interim, ...

RGPP : et maintenant ?

- F. Hollande le 7 septembre (d'après AEF) :
 - la méthode du gouvernement ne sera « **plus celle de la RGPP** »
 - la démarche proposée par le chef de l'État doit permettre de générer « **plus de 10 milliards d'euros d'économie** » sur les moyens de l'État
 - « Toutes les dépenses d'intervention » seront prises en compte, avec pour projet de « faire cheminer ensemble **la modernisation de l'État et de la décentralisation** »
 - Après la ratification du traité budgétaire européen par le Parlement, le gouvernement présentera, un projet de loi organique qui fixera de nouvelles « **règles de discipline financière** » ce texte déterminera « **un objectif d'équilibre structurel à moyen terme** » et prévoira « des **mécanismes de correction automatique** si des dérapages apparaissent » dans la mise en oeuvre des lois de finances

Principes de la LOLF

- LOLF = Loi Organique des Lois de Finance
- La LOLF ne concerne que le budget de l'Etat : aucune obligation de la décliner au niveau des établissements
- Mise en œuvre progressive depuis adoption en 2001 :
 - 2006 : premier budget voté selon les principes de la LOLF (notamment vote d'un « plafond d'autorisation d'emploi de l'Etat »)

Mise en œuvre de la LOLF

- Mise en œuvre progressive depuis adoption en 2001 (suite) :
 - 2009 : vote d'un « plafond d'autorisation d'emploi **des opérateurs** de l'Etat ».
 - Chaque université est un opérateur de l'Etat, de même que chaque organisme de recherche (CNRS, INSERM, INRIA, CEA, ...), ainsi que l'ANR...

Principes de la LOLF

- Deux caractéristiques principales
 - Nouvelle présentation du budget de l'Etat
 - Introduction d'une logique de performance dans l'attribution des moyens
- Objectif proclamé : meilleure lisibilité du budget pour les parlementaires et le citoyen
- La réalité : présentation de plus en plus opaque
 - par exemple, plus aucune visibilité des emplois effectivement « consommés »

LOLF : nouvelle présentation du budget

- Budget présenté par missions (inter)-ministérielles: la **MIRES** (Mission Interministérielle Recherche Enseignement Supérieur) regroupe les budgets ESR dépendant de :
 - MESR
 - Ministère de l'Agriculture
 - Ministère de l'Economie
 - Ministère de l'Ecologie
 - Ministère de la Défense
 - Ministère de la Culture

LOLF : nouvelle présentation du budget (suite)

- Mais l'enseignement post-bac en lycée (BTS, CPGE) reste dans la **Mission Enseignement Scolaire (MES)** :
 - MES : Post-bac lycée (public) = 2 Milliards € pour 227 000 étudiants au PLF 2013
 - MES : Post-bac lycée (privé) = 0,26 Milliards € pour 64 600 étudiants au PLF 2013
 - MIREs : Formations niveau licence = 2,7 Milliards € pour 1 200 000 étudiants au PLF 2013

LOLF : nouvelle présentation du budget (suite)

- Budget présenté par :
 - Missions (inter)-ministérielles (MES, MIREs, ...)
 - Chaque mission est divisée en programmes
 - Chaque programme dépend d'un seul ministère
 - Plusieurs programmes peuvent dépendre d'un même ministère
 - Chaque programme est divisé en actions

LOLF : Les programmes de la MIREs

- Programmes de la MIREs sous responsabilité MESR :
 - N°150 : Formations supérieures et recherche universitaire (établissements d'enseignement supérieur)
 - N°231 : Vie étudiante (bourses, CROUS, activités sportives, médecine préventive, ...)
 - N°172 : Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires (organismes de recherche : CNRS, INSERM, ... et ANR)
 - N°187 : Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources (CEMAGREF, IFREMER, INRA, IRD, ...)
 - N°193 : Recherche spatiale (CNES, ...)

LOLF : programmes et actions

- Les 15 actions du programme n°150 :
 - 01 - Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence
 - 02 - Formation initiale et continue de niveau master
 - 03 - Formation initiale et continue de niveau doctorat
 - 04 - Établissements d'enseignement privés
 - 05 - Bibliothèques et documentation
 - 06 - Recherche universitaire en sciences de la vie, biotechnologies et santé
 - 07 - Recherche universitaire en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies
 - 08 - Recherche universitaire en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur

LOLF : programmes et actions (suite)

- Les 15 actions du programme n°150 (suite) :
 - 09 - Recherche universitaire en physique nucléaire et des hautes énergies
 - 10 - Recherche universitaire en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement
 - 11 - Recherche universitaire en sciences de l'homme et de la société
 - 12 - Recherche universitaire interdisciplinaire et transversale
 - 13 - Diffusion des savoirs et musées
 - 14 - Immobilier
 - 15 - Pilotage et support du programme

LOLF : Programmes et performance

- Des « objectifs et indicateurs de performance » sont associés à chaque programme
 - Les indicateurs sont purement quantitatifs et en nombre restreint (mais variable !) : 6 objectifs et 22 indicateurs pour l'ensemble du programme n°150 au PAP 2013
 - Pour chaque budget :
 - Valeurs obtenues les années antérieures
 - Prévision pour l'année à venir
 - Valeur cible à atteindre d'ici 2 à 3 ans

LOLF : indicateurs de performance

- Programme n°150

- Objectif n° 1 : « Répondre aux besoins de qualification supérieure par la formation initiale et continue »

INDICATEUR 1.1 : Pourcentage d'une classe d'âge titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur en formation initiale

(du point de vue du citoyen)

Indicateur de la mission

	Unité	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision PAP 2012	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
Pourcentage d'une classe d'âge titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur en formation initiale	%	46,8	nd	48	48	49	50

LOLF : indicateurs de performance (suite)

- Programme n°150
 - Objectif n°6 : «*Améliorer l'efficience des opérateurs*»

INDICATEUR 6.1 : Part des mentions à faibles effectifs (L et M)

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision PAP 2012	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
Part des mentions à faibles effectifs (L): inférieur à 50	%	35,7	35,6	32	32	35	35
Part des mentions à faibles effectifs (M): inférieur à 30	%	29,3	25,7	31,5	31,5	24	25

LOLF : indicateurs de performance (suite)

- Programme n°150
 - Objectif n°3 : « *Produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international* »

INDICATEUR 3.3 : Proportion des enseignants-chercheurs producteurs

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision PAP 2012	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
Proportion d'enseignants-chercheurs producteurs	%	63	65	63	63	ns	67

LOLF : déclinaison de la performance niveau établissement

- Les valeurs de chaque indicateur sont calculées pour chaque université
- Chaque université négocie avec le MESR une valeur cible de chaque indicateur dans son contrat quadriennal
- En supplément, chaque université peut se doter de ses propres indicateurs
- Le respect des valeurs cibles est pris en compte pour l'attribution des financements ultérieurs (SYMPA et contrat quadriennal)

LOLF : déclinaison de la performance niveau établissement

Part des mentions à faibles effectifs en 2^{ème} année de master

Définition : Part des mentions de master accueillant moins de 30 inscriptions principales parmi l'ensemble des mentions proposées en 2^{ème} année de master.

Source : MESR-DGESIP/DGRI-SIES : SISE

	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
◆ Paris 13 - Paris Nord	48,1	51,7	44,8	37,9	33,3
■ Les universités françaises	31,6	31,1	30,7	29,6	28,1

LOLF et emploi public

- Profond changement de perspective :
 - Du principe de délégation d'emplois (avant 2006) : l'Etat attribue aux établissements des emplois avec corps/statut fixé (1 PR + 2 MCF délégués à l'université X)
 - au principe de « **plafond(s) d'autorisation d'emplois** » = nombre maximum d'emplois financés par l'Etat (exprimé en Equivalent Temps Plein) « consommés » sur une année. Aucune distinction entre emplois de titulaires et emplois de contractuels, ni selon statut/corps.

LOLF et emploi public : illustration

- Présentation des emplois au PLF 2005 (extrait des 20 pages de tableaux) :

P.L.F. 2005

Éducation nationale, enseignement supérieur, recherche. II Enseignement supérieur

Chapitre 31-11 article 10

Emplois	Indices majorés	Effectifs au 31-12-2004	Suppressions	Créations	Effectifs pour 2005
Personnels de direction d'établissement d'enseignement ou de formation du ministère de l'éducation nationale hors classe	657-Gr.A	5	"	"	5
Personnels de direction d'établissement d'enseignement ou de formation du ministère de l'éducation nationale 1ère classe	399-820	5	"	"	5
Président de l'observatoire de Paris	Gr.D-Gr.E	1	"	"	1
Président du muséum national d'histoire naturelle	Gr.D-Gr.E	1	"	"	1
Professeurs agrégés de classe normale	378-820	7.325	311	16	7.030
Professeurs agrégés hors-classe	657-Gr.A	1.275	40	"	1.235
Professeurs certifiés	348-657	3.160	152	"	3.008
Professeurs certifiés hors classe	494-782	912	48	"	864
Professeurs de chirurgie dentaire odontologues de 1er grade	415-820	24	11	"	13
Professeurs de classe exceptionnelle des	Gr.D-Gr.E	16	"	"	16

LOLF et emploi public : illustration

- Présentation (intégrale) des emplois au PLF 2013 (programme 150) :

DÉPENSES DE PERSONNEL

Catégorie d'emploi	Emplois (ETPT)						Crédits
	Plafond autorisé pour 2012	Demandés pour 2013	Effet des mesures de périmètre pour 2013	Effet des mesures de transfert pour 2013	Effet des corrections techniques pour 2013	Variation 2013 / 2012	Demandés pour 2013 (y.c. charges sociales)
	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)-(2)-(3)-(4)-(0)	
Enseignants du 1er degré	40	29	0	-11	0	0	2 008 134
Enseignants du 2nd degré	1 562	928	0	-634	0	0	72 580 199
Enseignants stagiaires	0	0	0	0	0	0	0
Enseignants chercheurs et assimilés	6 933	3 893	0	-3 040	0	0	324 181 562
Personnels d'accompagnement et de suivi des élèves et étudiants	69	48	0	-21	0	0	2 633 127
Personnels d'encadrement	464	377	0	-87	0	0	31 006 984
Personnels administratif, technique et de service	7 331	5 433	0	-1 898	0	0	246 805 055
Personnels des bibliothèques et des musées	899	545	0	-354	0	0	28 502 945
Total	17 298	11 253	0	-6 045	0	0	707 716 005

LOLF et emploi public

- Depuis le PLF 2009, **deux** plafonds d'emplois sont fixés chaque année en loi de finance :
 - Un plafond des autorisations d'**emplois d'Etat** (un plafond par ministère) : emplois des établissements n'ayant pas l'autonomie financière (i.e. Hors-RCE). Unité de compte = ETPT (Equivalent Temps Plein Travaillé)
 - Un plafond des **emplois des opérateurs de l'Etat** (par mission et programme) : emplois des établissements ayant l'autonomie financière (i.e. Établissements RCE, organismes de recherche, ...). Unité de compte = ETP (Equivalent Temps Plein).

LOLF et plafonds d'emplois

- Présentation des emplois des universités au PLF 2013 :

■ CONSOLIDATION DES EMPLOIS DE L'OPÉRATEUR

	Réalisation 2011 (1)	LFI 2012	PLF 2013
Emplois (ETP) rémunérés par l'opérateur	141 161	147 005	158 822
- sous plafond	126 901	133 707	141 622
- hors plafond opérateurs	15 260	13 298	17 200
dont contrats aidés	708	707	708
Autres emplois (ETPT) en fonction dans l'opérateur	10 354	7 149	596
- rémunérés par l'État par ce programme	10 354	7 149	596

(1) La réalisation 2011 reprend la présentation du RAP 2011.

Emplois : du plafond à la réalité...

- Rapport de la cours des comptes de mai 2012 sur l'exécution du budget 2011 de la MIREs :
 - « L'exécution 2011 est marquée par une **réduction** [vs année antérieure] plus sensible qu'en 2010 (- **4171 ETP**), aboutissant à un **niveau d'emplois sous plafond nettement en dessous de celui prévu par la loi de finances (- 8 539 ETP)** »
 - « Cette évolution s'est réalisée dans un contexte marqué par ailleurs par une **dynamique extrêmement prononcée des emplois hors plafond de la mission** : ils passent de 19 277 ETP en 2008 à 35 732 en 2011, soit **+ 16 455 ETP.** »

LOLF : répartition des crédits par titre

- L'ensemble des crédits du budget de l'Etat est réparti par *titre* :
 - Pour la plupart des actions les crédits sont intégralement sur les titres 2 et 3.
 - **Titre 2** : rémunérations des personnels sous **plafond d'emplois Etat** (y compris cotisations sociales, primes, ...). A l'exclusion des rémunérations des personnels des opérateurs dotés de l'autonomie financière (i.e. Établissements RCE, organismes de recherche, ...).

LOLF : répartition des crédits par titre

- L'ensemble des crédits du budget de l'Etat est réparti par *titre* :
 - **Titre 3 - Dépenses de fonctionnement :**
 - Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnels
 - Subventions pour Charge de Service Public : inclut la **masse salariale Etat** des opérateurs dotés de l'autonomie financière (i.e. Établissements RCE et organismes de recherche) = rémunération des **personnels sous plafond opérateur**

LOLF : répartition des crédits par titre

- Autres titres :
 - Titre 5 – Dépenses d'investissement (immobilier, ...)
 - Titre 6 – Dépenses d'intervention (transfert aux autres collectivités : enseignement privé, ...)
 - Titre 7 – Dépenses d'opérations financières (dotations en fond propre, PPP, ...)

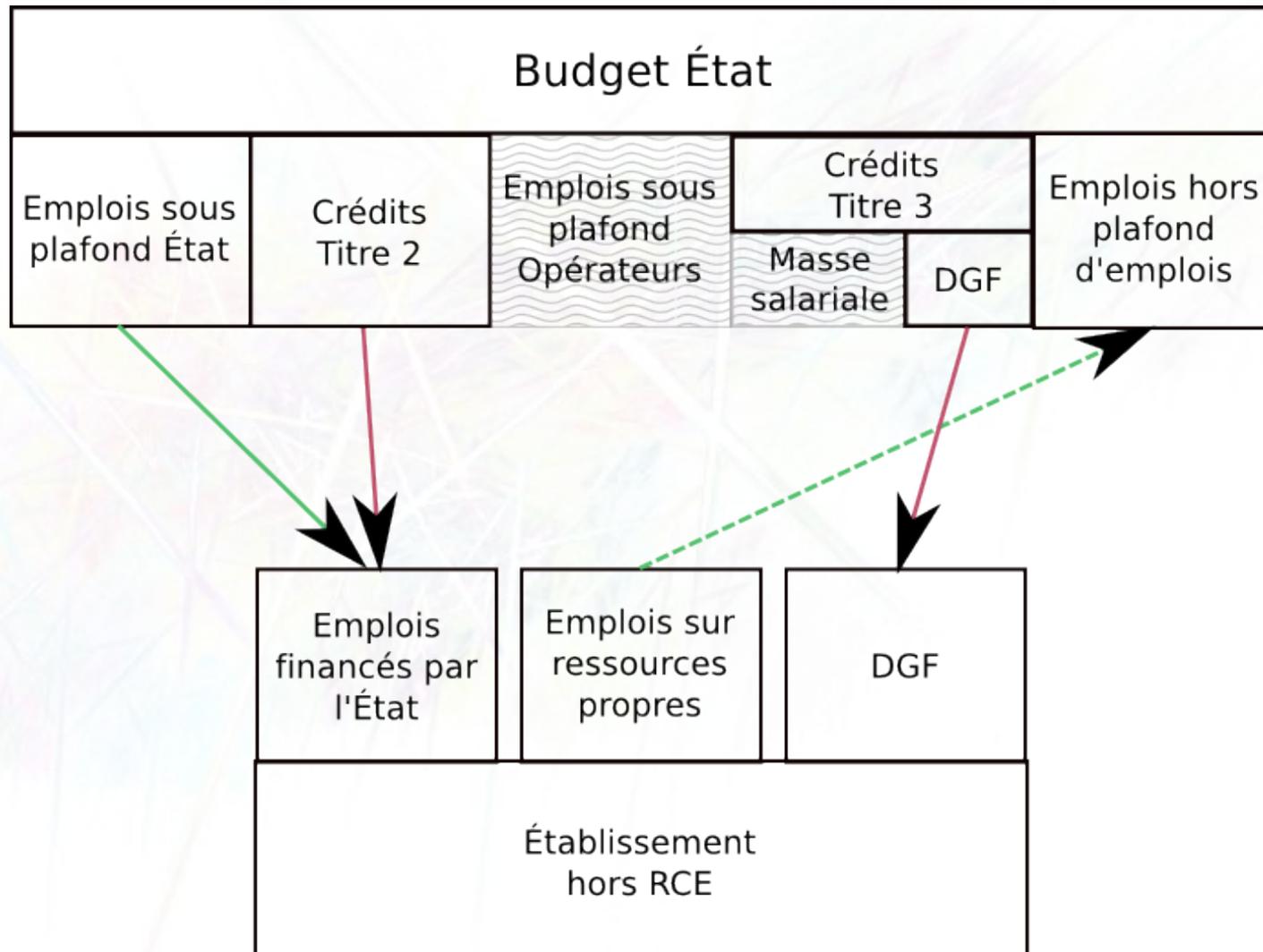
LOLF : répartition des crédits

- Crédits du PLF 2012 par titres et actions :

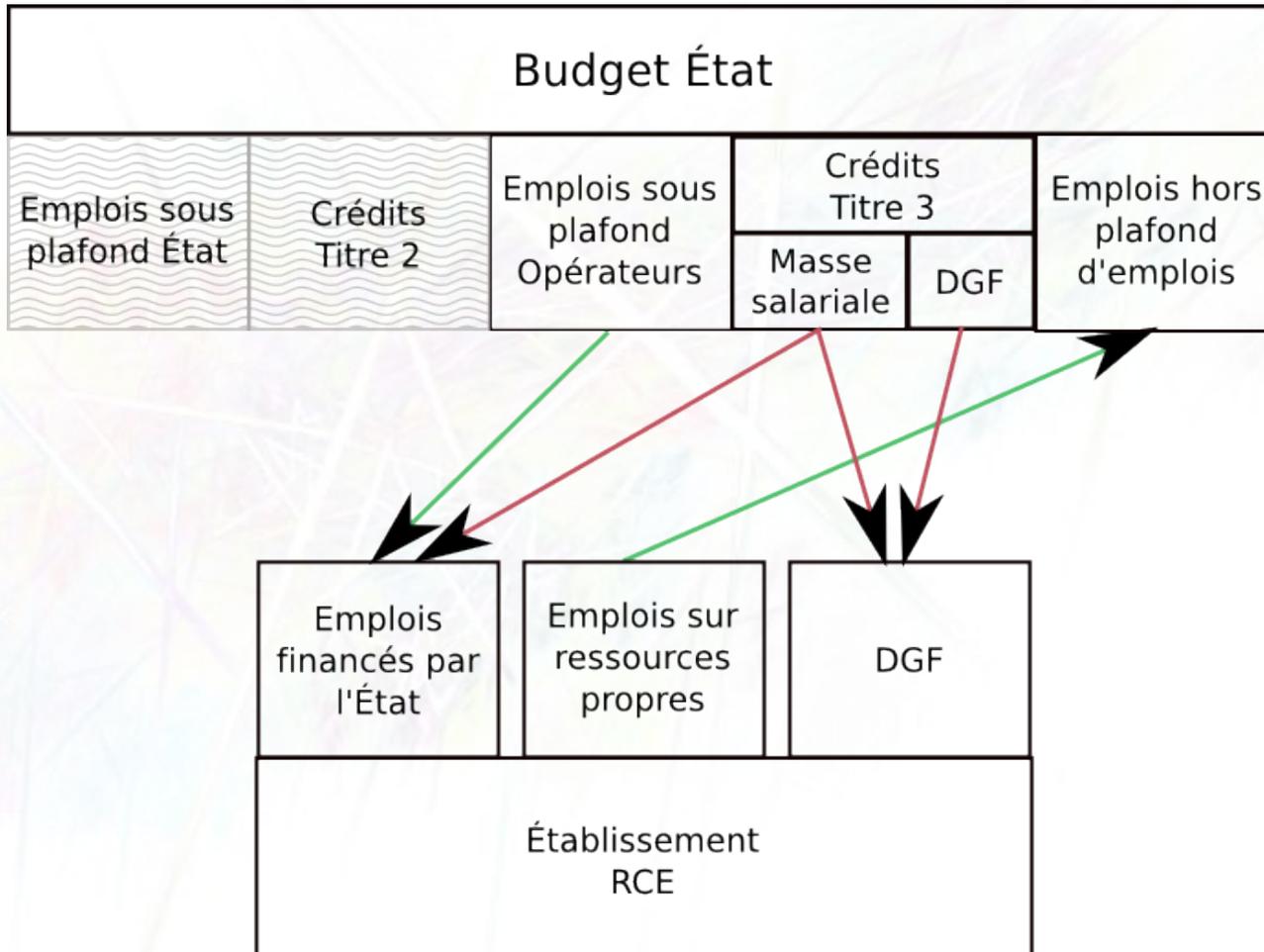
2013 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Titre 7	Total pour 2013	FDC et ADP attendus en 2013
	Dépenses de personnel	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses d'intervention	Dépenses d'opérations financières		
01 Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	27 567 513	2 748 654 095				2 776 221 608	
02 Formation initiale et continue de niveau master	175 304 221	2 190 678 106				2 365 982 327	
03 Formation initiale et continue de niveau doctorat	14 061 586	333 045 898		5 863 093		352 970 577	
04 Établissements d'enseignement privés	0			84 485 852		84 485 852	
05 Bibliothèques et documentation	35 933 317	397 329 096		567 000		433 829 413	
06 Recherche universitaire en sciences de la vie, biotechnologies et santé	31 057 529	738 779 304				769 836 833	
07 Recherche universitaire en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies	18 955 242	351 168 324				370 123 566	
08 Recherche universitaire en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur	58 951 382	489 785 681				548 737 063	
09 Recherche universitaire en physique nucléaire et des hautes énergies	524 311	12 796 803				13 320 914	
10 Recherche universitaire en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement	34 983 255	131 036 411				166 019 666	
11 Recherche universitaire en sciences de l'homme et de la société	25 850 511	950 284 590				976 115 101	
12 Recherche universitaire interdisciplinaire et transversale	30 684 573	900 959 606				931 644 179	
13 Diffusion des savoirs et musées	31 698 804	77 865 058		16 190		109 581 132	
14 Immobilier	60 568 609	886 254 890	106 161 080		306 121 844	1 359 136 303	56 900 000
15 Pilotage et support du programme	161 543 993	1 332 853 696		7 945 426		1 502 343 115	
Total	707 716 006	11 541 471 158	106 161 080	98 677 561	306 121 844	12 760 347 649	56 900 000

Du budget de l'Etat au budget de l'établissement (hors RCE)



Du budget de l'Etat au budget de l'établissement (version RCE)



Décret financier et mise sous tutelle

- Décret financier RCE n°2008-618 :
 - Article 56 : « **Lorsque le compte de résultat fait apparaître un déficit pendant deux années consécutives, le budget qui suit la constatation des déficits est établi par le recteur d'académie, chancelier des universités, ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, par le ministre chargé de l'enseignement supérieur. Il ne peut être modifié pendant tout l'exercice sans son accord préalable. [...]** »
 - Déficit = résultat net comptable négatif du compte financier adopté par le CA en fin d'exercice.